

**„Das Klopfen an den Toren Europas“:  
Undokumentierte Migration und  
Grenzkontrollpolitik in Südspanien  
(1991-2008)**

von Stefan Alscher

Dissertation

eingereicht zur Erlangung des Grades eines  
Doktors der Philosophie (Dr. phil.)

der Fakultät für Soziologie  
der Universität Bielefeld

Betreuer 1: Prof. Thomas Faist, Ph.D., Soziologie, Universität Bielefeld

Betreuer 2: Prof. Dr. Ralf Ulrich, Gesundheitswissenschaften, Universität Bielefeld

Bielefeld, den 20. Juli 2012

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier °° ISO 9706

*Der Paß ist der edelste Teil von einem Menschen.*

*Er kommt auch nicht auf so einfache Weise zustande wie ein Mensch.*

*Ein Mensch kann überall zustande kommen,*

*auf die leichtsinnigste Art*

*und ohne gescheiterten Grund,*

*aber ein Paß niemals.*

*Dafür wird er auch anerkannt,*

*wenn er gut ist,*

*während ein Mensch noch so gut sein kann*

*und doch nicht anerkannt wird.*

Bertolt Brecht, Flüchtlingsgespräche (1934)

## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	1
1.1.	Zentrale Fragestellung .....	2
1.2.	Forschungsleitende Annahmen .....	3
1.3.	Aufbau der Arbeit .....	4
1.4.	Datenquellen, Methodologie & Auswahl des Fallbeispiels .....	4
1.5.	Änderung des Forschungsplans .....	8
1.6.	Danksagungen.....	8
2.	Außengrenzen und undokumentierte Migration: Stand der wissenschaftlichen Debatte .....	11
2.1.	Die Grenze zwischen den USA und Mexiko .....	11
2.2.	Die EU-Außengrenze .....	19
2.3.	Mittelmeerraum und spanische Südgrenze .....	34
3.	Migrationstheoretische Einbettung .....	46
3.1.	Internationale Migrationssysteme .....	46
3.2.	Transnationale Migration, transnationale soziale Räume & soziales Kapital	56
3.3.	Politics of Migration und Migrationskontrolle .....	62
3.4.	Mehrebenenanalyse und Europäische Migrationsarena .....	76
4.	EU-Migrationspolitik im Spannungsfeld.....	81
4.1.	Zuwanderung nach Westeuropa 1945 bis heute .....	81
4.2.	Die Vergemeinschaftung der EU-Migrationspolitik.....	83
4.3.	Die Rolle der Kommission & des Europäischen Parlaments.....	97
4.4.	Die europäische Grenzschutzbehörde FRONTEX .....	100
4.5.	Außengrenzen, interne Kontrollen & der gläserne Migrant.....	103
4.6.	Akteure und Akteursebenen in der Migrationspolitik.....	111
4.6.1.	Wandel des EU-Vertragswerks & der Entscheidungsmodalitäten .....	111
4.6.2.	Prozesse der Entscheidungsbildung: Bottom-Up und Top-Down .....	114
4.6.3.	Entscheidungsprozesse und Rollen der beteiligten Akteure.....	115
5.	Südspanien als Beispiel einer EU-Außengrenze .....	118
5.1.	Historische Entwicklung der Grenzregion in Südspanien.....	119
5.2.	Sozioökonomischer Kontext .....	124
5.2.1.	Sozioökonomische Unterschiede zwischen Spanien und Marokko .....	124
5.2.2.	Demographische Entwicklung Marokkos .....	127
5.2.3.	Bilaterale Wirtschafts- und Handelsbeziehungen .....	129
5.2.4.	Die regionale Ebene: Südspanien .....	132

5.3.	Transnationale soziale Räume und Migrationsnetzwerke.....	135
5.3.1.	Einflüsse, Symbole und Abgrenzungen .....	135
5.3.2.	Herkunft marokkanischer Migranten in Spanien .....	137
5.3.3.	Herkunft marokkanischer Migranten in Andalusien .....	141
5.3.4.	Zielregionen marokkanischer Migration .....	145
5.3.5.	Borderlands, Migrationssysteme und transnationale soziale Räume .....	150
5.4.	Migrationsprozesse in Spanien .....	153
5.4.1.	Spanien: Vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland.....	153
5.4.2.	Überblick: Migrationsprozesse nach Spanien .....	155
5.4.3.	Statistische Annäherung an die undokumentierte Migration .....	160
5.4.4.	Die regionale Ebene: Andalusien, Kanaren, Ceuta und Melilla .....	173
5.4.5.	Schlauchboote nach Südspanien: Entwicklung irregulärer Migration..	192
	<i>Exkurs: Undokumentierte Migration im Mittelmeerraum.....</i>	<i>204</i>
5.4.6.	Rückführungsmaßnahmen als Indikator irregulärer Zuwanderung.....	205
5.4.7.	Rückübernahmeabkommen und Südverschiebung der Migration.....	213
5.5.	Migrationspolitik in Spanien .....	223
5.5.1.	Phasen spanischer Migrationspolitik .....	223
5.5.2.	Restriktive Maßnahmen und Auswirkungen auf Migrationsprozesse..	233
5.5.3.	Akteursebenen spanischer Migrationspolitik .....	246
5.5.4.	Interaktion zwischen Meta- und Makro-Ebene .....	255
5.5.5.	Grenzüberschreitende soziale Netzwerke und Migrationskontrolle....	265
5.6.	Lebensverhältnisse von Migranten .....	271
6.	Schlussbetrachtung und Ausblick .....	284
	Abkürzungsverzeichnis .....	297
	Anhang 1: Grundstruktur der Leitfaden-Interviews.....	299
	Anhang 2: Europäische Migrationsarena .....	300
	Anhang 3: Schengener „Negativ-“ und „Positivliste“ .....	301
	Anhang 4: EU-Gesetzgebungsverfahren.....	304
	Anhang 5: Herkunftsregionen in Marokko (konsularische Registrierungen).....	308
	Anhang 6: Zielorte marokkanischer Zuwanderung in Andalusien .....	310
	Anhang 7: Kartographische Darstellung marokkanischer Bevölkerung in ausgewählten Provinzen Andalusiens .....	311
	Anhang 8: Migranten in Pateras (Aufgriffe), 1999-2008 .....	315
	Anhang 9: Pateras nach Regionen (Aufgriffe), 1999-2008.....	316
	Anhang 10: Übersicht zu durchgeführten Interviews .....	316
	Literaturverzeichnis .....	319

## **Tabellenverzeichnis:**

Tab. 1.1: Verteilung der Interviews.....	6
Tab. 1.2: Untersuchungsebenen .....	7
Tab. 3.1: „Linkages“ in Migrationssystemen nach Fawcett .....	49
Tab. 4.1: Beitritte zum Schengener Vertragswerk seit 1990 .....	85
Tab. 4.2: Haushaltlinien Frontex und Außengrenzfonds, 2006-2010 (in Mio. Euro).....	99
Tab. 4.3: Budget (Mio. Euro) & Personal von Frontex .....	101
Tab. 4.4: Frontex-Grenzschutzoperationen, 2006 bis 2008.....	102
Tab. 4.5: Einträge nach Art. 96 SDÜ (Stand 1. Februar 2003).....	104
Tab. 4.6: Einträge von Fingerabdrucksätzen in Eurodac.....	109
Tab. 4.7: Stimmenverteilung im Rat nach Vertrag von Nizza .....	113
Tab. 5.1: Allgemeine sowie sozio-ökonomische Indikatoren, Marokko und Spanien .....	124
Tab. 5.2: Indikatoren gemäß HDR (UNDP) .....	125
Tab. 5.3: Indikatoren gemäß Social Watch .....	126
Tab. 5.4: Marokko - Demographische Indikatoren, 1960 bis 2008.....	128
Tab. 5.5: Ausländische Direktinvestitionen in Marokko (in Mio. Dirham).....	131
Tab. 5.6: Sozioökonomische Indikatoren Südspanien (Andalusien, Kanaren, Ceuta/Melilla) ..	133
Tab. 5.7: Hauptherkunftsorte von Marokkanern in Andalusien, 1992-2000.....	144
Tab. 5.8: Zielregionen marokkanischer Migration & Anteil an ausl. Wohnbevölkerung.....	145
Tab. 5.9: Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung Spaniens nach Herkunft.....	156
Tab. 5.10: Wichtigste Herkunftsländer der ausländischen Wohnbevölkerung in Spanien .....	156
Tab. 5.11: Ausländische Wohnbevölkerung, ausgewählte Provinzen in Südspanien, erstes Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts (2001, 2005, 2009) .....	174
Tab. 5.12: Ausländische Wohnbevölkerung, ausgewählte Provinzen in Südspanien, 1990er Jahre (1992, 1996) .....	176
Tab. 5.13: Eingeleitete und durchgeführte Abschiebungen, 1998-2008.....	209
Tab. 5.14: Spanisch-Mauretanisches Rückübernahmeabkommen.....	216
Tab. 5.15: Ausbau des SIVE in Spanien .....	241
Tab. 5.16: Provinz Almería, Gemeinden mit hohem Ausländeranteil (1.1.2009).....	275

## **Grafikverzeichnis:**

Grafik 5.1: Herkunftsstruktur marokkanischer Migranten in Spanien, 1971-2000 .....	139
Grafik 5.2: Herkunftsstruktur marokkanischer Migranten in Spanien, 1971-2000 (absolut) ...	139
Grafik 5.3: Herkunftsstruktur marokkanischer Migranten in Andalusien*, 1971-2000 .....	142
Grafik 5.4: Herkunftsstruktur marokkanischer Migranten in Andalusien*, 1971-2000 (abs.) .	143
Grafik 5.5: Entwicklung der afrikanischen Bevölkerung in ausgewählten municipios (I) .....	148
Grafik 5.6: Entwicklung der afrikanischen Bevölkerung in ausgewählten municipios (II) .....	149
Grafik 5.7: Ausländer in Spanien 1955-1995 (Entwicklungs- bzw. Industrieländer).....	155
Grafik 5.8: Entwicklung der marokkanischen Wohnbevölkerung in Spanien, 1966-2009.....	158
Grafik 5.9: Wachstumsraten ausländische / marokkanische Wohnbevölkerung, 1967-2009..	159
Grafik 5.10: Ausländer in Spanien (2001), unterschiedliche Datenquellen .....	165
Grafik 5.11: Entwicklung der „Lücke“ zwischen Datenquellen .....	166
Grafik 5.12: Herkunft der undokumentierten Migranten, absolute Zahlen 1999-2008.....	167
Grafik 5.13: Herkunft der undokumentierten Migranten, regionale Verteilung.....	167
Grafik 5.14: Marokkaner: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen .....	169
Grafik 5.15: Ecuadorianer: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen.....	169
Grafik 5.16: Kolumbianer: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen .....	170
Grafik 5.17: Rumänen: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen.....	171
Grafik 5.18: Nigerianer: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen .....	172
Grafik 5.19: Senegalesen: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen.....	173
Grafik 5.20: Andalusien: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen .....	178

Grafik 5.21: Kanarische Inseln: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen .....	178
Grafik 5.22: Almería: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen .....	179
Grafik 5.23: Huelva: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen .....	181
Grafik 5.24: Cádiz: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen .....	183
Grafik 5.25: Málaga: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen .....	184
Grafik 5.26: Las Palmas: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen .....	189
Grafik 5.27: Teneriffa: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen .....	189
Grafik 5.28: Aufgriffe in ausgewählten Grenzregionen, 1991-1999 (Guardia Civil) .....	195
Grafik 5.29: In Pateras bzw. Cayucos aufgegriffene Migranten, 1999 bis 2008 .....	196
Grafik 5.30: Aufgegriffene Pateras bzw. Cayucos nach Provinzen (ohne Frontex) .....	198
Grafik 5.31: Prozentualer Anteil der aufgegriffenen Pateras/Cayucos nach Provinzen .....	199
Grafik 5.32: Migranten pro Patera/Cayuco nach Regionen, 1999-2008 .....	200
Grafik 5.33: Herkunft aufgegriffener patera/cayuco-Migranten (1.1.-29.9.03) .....	202
Grafik 5.34: Herkunft aufgegriffener patera-/cayuco-Migranten (2008) .....	203
Grafik 5.35: Zurückschiebungen von Ausländern (devoluciones), 1991-2008 .....	207
Grafik 5.36: Zurückschiebungen (devoluciones) aus Andalusien, 1990-2008 .....	208
Grafik 5.37: Abschiebungen von Ausländern (expulsiones) nach Regionen, 1991-2008 .....	210
Grafik 5.38: Abschiebungen + Zurückschiebungen (addiert) nach Regionen, 1991- 2008 .....	211
Grafik 5.39: Aufgriffe von pateras bzw. cayucos, Kanaren, 2002 bis 2008 .....	220
Grafik 5.40: Festnahmen von Ausländern, 1995 bis 1999 .....	221
Grafik 5.41: Festnahmen von Ausländern, 2003 bis 2008 .....	222
Grafik 5.42: Zurückweisungen im Hafen von Algeciras, 1992-2008 .....	233
Grafik 5.43: Zurückweisungen an der Grenze zu Ceuta, 1992-2008 .....	236
Grafik 5.44: Zurückschiebungen aus Ceuta und Melilla, 1991-2008 .....	237
Grafik 5.45: Zurückweisungen aus Melilla, 1992 bis 2008 .....	239
Grafik 5.46: Todesfälle an der spanischen Südgrenze gemäß APDHA, 1997-2009 .....	245
Grafik 5.47: Ausländische Bevölkerung im Poniente Almeriense (1996-2009) .....	274

### **Abbildungsverzeichnis:**

Abb. 3.1: Systemischer Rahmen internationaler Migration nach Kritz & Zlotnik .....	51
Abb. 3.2: Leitlinien für die Identifizierung von Migrationssystemen nach Zlotnik .....	52
Abb. 3.3: Modell zur Analyse von Zuwanderungskontrolle nach Brochmann .....	70
Abb. 4.1: Der Schengen-Raum .....	106
Abb. 4.2: Schengen Visa-Liste .....	110
Abb. 5.1: Die Meerenge von Gibraltar (Satellitenaufnahme) .....	119
Abb. 5.4: „Natürliche Regionen“ Marokkos .....	138
Abb. 5.5: Routen zu den Kanarische Inseln .....	218
Abb. 5.6: Grenzzaun zwischen Ceuta und Marokko; neue Grenzanlagen .....	235
Abb. 5.7: Ausbau des SIVE in Südspanien .....	241



## 1. Einleitung

Die „Bekämpfung illegaler Migration“<sup>1</sup> hat sich seit Ende der 1990er Jahre zu einem der Schwerpunktthemen von EU-Gipfeltreffen entwickelt: gemeinsame Grenzschutz-Patrouillen, Vereinheitlichung der Abschiebungsprozeduren, mehr Mittel für die Kontrolle der Außengrenzen – um nur einige der Stichpunkte in der Debatte zu nennen. Bilder von überfüllten Flüchtlingsbooten auf dem Mittelmeer – vor den Küsten Spaniens, Italiens, Maltas und Griechenlands – sowie vor der westafrikanischen Küstenlinie illustrieren die Brisanz des Themas. Dabei handelt es sich bei dieser Form der illegalen Einreise nur um den „sichtbaren“ Teil der undokumentierten Migration. Aber gerade dessen mediale Verwertbarkeit wird oft dazu verwendet, Bedrohungsszenarien von einem „Ansturm auf Europa“ aufzubauen. Im Herbst 2005 wurde dies besonders deutlich, als hunderte Migranten<sup>2</sup> aus dem subsaharischen Afrika die Grenzzäune der spanischen Exklaven Ceuta und Melilla zu überwinden versuchten.

Durch Rückübernahmeabkommen, Drittstaatenregelungen und Listen sicherer Herkunftsländer versuchen die Administrationen der EU und ihrer Mitgliedsländer, eine Art Schutzgürtel zu errichten und das Problem der illegalen Einwanderung möglichst weit vom Zentrum der Union heraus zu verschieben. Sowohl südliche Nachbarstaaten wie Marokko, Tunesien oder Libyen als auch östliche Nachbarstaaten wie etwa die Ukraine werden in das Sicherungssystem gegen illegale Migration einbezogen und sollen dementsprechend ihren Grenzschutz verstärken sowie über ihre Territorien in die EU eingereiste Migranten wieder aufnehmen.

Doch nicht nur in den Nachbarstaaten der EU wird der Grenzschutz verstärkt. Vor allem in denjenigen EU-Mitgliedstaaten, die einen Abschnitt der gemeinsamen EU-Außengrenze zu überwachen haben, wurde und wird die Grenzsicherung als Abwehrmaßnahme gegen illegale Einwanderung aufgerüstet. An der Meerenge von Gibraltar ist seit Sommer 2002 das „Integrierte System zur Außenüberwachung“ (SIVE)<sup>3</sup> in Betrieb. Unter Zuhilfenahme eines Radarsystems werden Boote von

---

<sup>1</sup> Um Wortwiederholungen zu vermeiden und den Lesefluss zu erleichtern, werden in der vorliegenden Arbeit „irregulär“, „undokumentiert“ und teilweise auch „illegal“ – trotz der Debatte um die Bedeutung dieser Begriffe – austauschbar verwendet. In Bezug auf den Begriff „illegal“ weist der Autor darauf hin, dass er dieses Adjektiv nur auf den rechtlichen Status bezieht. Insofern wird das Adjektiv illegal nur in Zusammenhang mit klärenden Substantiven verwendet („illegale Einreise“, „illegaler Aufenthalt“, „illegale Zuwanderung“ etc.).

<sup>2</sup> Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit und zur Vermeidung von Längen sind Personenbezeichnungen in dieser Arbeit generisch aufzufassen, d.h., sowohl in der weiblichen als auch der männlichen Form. Beispiel: Die Bezeichnung „Migranten“ beinhaltet dementsprechend Migrantinnen und Migranten.

<sup>3</sup> SIVE = *Sistema Integral de Vigilancia Exterior*

Migranten bereits dann erkannt, wenn sie die marokkanische Küstenlinie in Richtung Norden verlassen. Im Laufe der letzten Jahre wurde das SIVE auf weitere Küstenabschnitte ausgeweitet und vor der westafrikanischen Küste durch gemeinsame Patrouillen der EU-Grenzschutzbehörde FRONTEX ergänzt.

### **1.1. Zentrale Fragestellung**

Die Entwicklung der undokumentierten Migration sowie die Durchsetzungsfähigkeit und Konsequenzen der Maßnahmen zur Reduzierung undokumentierter Migration am Beispiel der spanischen Südgrenze sind Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Betrachtung der komplexen europäischen Politikarena im Bereich der Migrationskontrolle. Die in diesem Feld zuständigen EU-Institutionen und die EU-Mitgliedstaaten haben diverse restriktive Maßnahmen zur Sicherung der Außengrenzen ergriffen, deren Ziel eine Reduzierung der irregulären Migration ist. Die Vielzahl involvierter Akteure auf diversen Politikebenen, die jeweils ihre eigenen spezifischen Interessen einzubringen versuchen, erschwert eine „effiziente“ Implementierung dieser Maßnahmen. Von einem menschenrechtlichen Standpunkt aus betrachtet, führen die restriktiven Kontrollmaßnahmen zu höheren Risiken für potenzielle Migranten, einschließlich eines Anstiegs der Todesfälle bei Einreiseversuchen. Aus diesen Beobachtungen resultiert die zentrale Fragestellung dieser Dissertationsschrift. Es ist zu untersuchen, wie durchsetzungsfähig die Grenzsicherungspolitik der Europäischen Union – angesichts der Vielzahl sich überschneidender und oft sehr unterschiedlicher Interessen – letztendlich auf der regionalen und lokalen Ebene ist. Zur Klärung dieser Frage wurde ein Modell entwickelt, welches die diversen Akteure innerhalb der „Europäischen Migrationsarena“ sowie die Rolle grenzüberschreitender sozialer Netzwerke und ihrer Informationsflüsse darstellt.

Darauf aufbauend ist außerdem folgenden Fragestellungen nachzugehen:

- Wie haben sich die Migrationsströme (legal und irregulär) von Mitte der 1990er Jahre bis 2008 entwickelt (qualitativ & quantitativ)?
- Wie reagieren die Akteure auf den zu untersuchenden Ebenen (EU, Nationalstaaten, Regionen, Kommunen) auf die Migrationsströme?
- Welche Auswirkungen haben Maßnahmen der Migrations- und Grenzkontrolle auf die undokumentierte Migration, ihre Routen und ihre Zusammensetzung nach Herkunftsregionen?

- Wie haben sich die Grensräume historisch entwickelt? Wie sind die ökonomischen, politischen, sozialen und kulturellen Beziehungen zum Nachbarland Marokko ausgeprägt?
- Ist der Ansatz transnationaler sozialer Räume für die Analyse der grenzüberschreitenden Netzwerke brauchbar?

## **1.2. Forschungsleitende Annahmen**

Es zeichnet sich ab, dass die Grenzsicherungspolitik in absehbarer Zeit zu einem vergemeinschafteten Politikfeld wird. In diesem Bereich ist ein Konsens zwischen den EU-Mitgliedstaaten eher möglich als in anderen Bereichen der Zuwanderungspolitik. Bei einer Betrachtung der Implementierung der Grenzsicherungspolitik auf lokaler und regionaler Ebene ist jedoch anzunehmen, dass die Durchsetzungsfähigkeit der auf EU- und nationaler Ebene beschlossenen Maßnahmen eher gering ist. Es ist fraglich, ob die Maßnahmen wirklich ihr Ziel einer Reduzierung der irregulären Migration erreichen können. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Migrationsrouten sich räumlich verschieben und die Migrationskosten für potenzielle irreguläre Zuwanderer steigen. Außerdem sind folgende Hypothesen im Laufe dieser Arbeit zu überprüfen:

1. Zwischen den Ziel- bzw. Transitregionen und einigen Herkunftsländern irregulärer Migration bestehen seit Jahrhunderten enge Beziehungen, die durch Konflikte und Ungleichheit, aber auch durch familiäre Verbindungen sowie kulturellen und ökonomischen Austausch gekennzeichnet waren bzw. sind. Diese Netzwerke zwischen Herkunfts- und Zielregionen sind bereits derart eng geknüpft, dass verstärkte Grenzsicherungsmaßnahmen nicht in der Lage sind, weitere Migrationen zu reduzieren oder gar zu stoppen.
2. Die extremen sozioökonomischen Unterschiede zwischen der EU einerseits und ihrer Nachbarregion in Nordafrika andererseits tragen ebenso zu einer Festigung und Ausweitung dieser Migrationsnetzwerke bei. Die derzeit auf Ebene der EU diskutierten Konzepte zu den zukünftigen Außenbeziehungen mit den Nachbarregionen werden diese strukturellen Ungleichheiten nicht verringern (Protektionismus der EU etwa im Agrar- oder Textilsektor).
3. Die Implementierung einer restriktiven Grenzsicherungspolitik führt zu einer Stärkung der Schleuserorganisationen (höhere Einnahmen durch Erschwerung der illegalen Einreise und Verschiebung der Migrationsrouten). Dieser Effekt steht im Gegensatz zur Intention der eingeleiteten politischen Maßnahmen.

### **1.3. Aufbau der Arbeit**

Zunächst wird das zu untersuchende Themenfeld „Undokumentierte Migration und Grenzkontrollpolitik“ in den Kontext der wissenschaftlichen Debatte am Beispiel der EU-Außengrenzen sowie der Grenze zwischen den USA und Mexiko gestellt (Kapitel 2). Dem folgt eine migrationstheoretische Einbettung des Themas (Kapitel 3). Kapitel 4 führt den Leser in das Feld der Migrationspolitik auf Ebene der Europäischen Union ein, untersucht die Grenzen nationalstaatlicher Migrationspolitik und zeigt die Akteursebenen europäischer Migrationspolitik auf. Somit sind die Grundlagen für eine tiefgehende Analyse des Untersuchungsraums Südspanien als Abschnitt der EU-Außengrenze gelegt (Kapitel 5). Als Einstieg in die Untersuchung des Grenzraumes wird die historische Entwicklung der Region nachgezeichnet. Sozioökonomische Hintergrunddaten zu Südspanien und dem Herkunfts- und Transitland Marokko runden die Einführung in die Entwicklung und aktuelle Situation der Grenzregion ab. Bei der Betrachtung von Migrationsprozessen in Südspanien werden quantitative und qualitative Aspekte der Migration, Migrationsrouten und die Herausbildung von Netzwerken untersucht. Ein Schwerpunkt liegt hier auf der Analyse von *stocks & flows* undokumentierter Migration in Spanien insgesamt sowie in Südspanien im Speziellen. In einem weiteren Schritt werden dann die politisch-rechtlichen Reaktionen der zu betrachtenden Akteure (EU, Nationalstaat, Regionen) auf diese Migrationsprozesse untersucht. Auch die Aktivitäten und Positionen von Nichtregierungsorganisationen, die Beziehungen zwischen Migranten und lokaler Bevölkerung sowie die konkreten Lebensumstände illegal anwesender Migranten in den untersuchten Regionen finden in diesem Teil der Arbeit Erwähnung. Die Schlussbetrachtung (Kapitel 6) fasst abschließend die erarbeiteten Ergebnisse zusammen und zieht darauf aufbauend ein Resümee der für die zentrale Fragestellung relevanten Erkenntnisse.

### **1.4. Datenquellen, Methodologie & Auswahl des Fallbeispiels**

Der empirische Teil der Dissertationsschrift basiert auf der Analyse statistischer Datensätze, Interviews, anderer Primärquellen sowie relevanter Sekundärliteratur. Durch diesen Ansatz soll qualitative Forschung und quantitative Forschung (Analyse statistischer Quellen) verknüpft sowie durch Fachliteratur, die Auswertung von Presseartikeln sowie Primärquellen wie Gesetzestexten, Parlamentsdebatten und Positionspapieren ergänzt werden. Der Großteil der verwendeten Daten, Literatur und anderer Quellen wurde während der Feldforschungsaufenthalte in Spanien und Marokko

recherchiert und zusammengestellt. Ein grundlegender Pfeiler dieser Arbeit sind die während der Feldforschungsaufenthalte gesammelten Erkenntnisse. Der Autor verbrachte in den Jahren 2001 bis 2009 insgesamt fünf Monate in Spanien. Diese Aufenthalte teilten sich wie folgt auf:

- September 2001: 14 Tage auf den Kanarischen Inseln (Fuerteventura und Gran Canaria)
- Ende Februar bis Ende Mai 2002: drei Monate in Spanien und Marokko (Madrid, Andalusien, Ceuta, Melilla, Nordmarokko sowie Rabat und Casablanca)
- November 2002: 14 Tage in Andalusien (Provinzen Cádiz, Granada und Almería; Teilnahme am spanischen Migrationskongress in Granada<sup>4</sup>)
- Mai 2004: 14 Tage auf den Kanarischen Inseln (Teneriffa und Gran Canaria)
- November 2005: eine Woche in Madrid
- September 2009: eine Woche in Madrid (sowie Teilnahme am spanischen Migrationskongress in La Coruña, Galizien<sup>5</sup>)

Da im ursprünglichen Forschungsplan auch ein Vergleich mit der neuen EU-Außengrenze zwischen Polen, Weißrussland, der Ukraine und Russland (Kaliningrad) vorgesehen gewesen ist, wurde auch in Polen Feldforschung durchgeführt, obgleich in wesentlich geringerem Umfang. Die Forschungsaufenthalte dienten sowohl der Sichtung und Beschaffung von Literatur, Primärquellen und statistischem Datenmaterial als auch der Durchführung zahlreicher Gespräche und Interviews mit Entscheidungsträgern auf diversen Verwaltungsebenen, Wissenschaftlern, Grenzschutzbeamten, Migranten sowie Aktivisten in Nichtregierungsorganisationen, Verbänden und Gewerkschaften.

Das spanische Innenministerium sowie die Generaldirektion der spanischen Nationalpolizei (*Policía Nacional*) stellten dem Autor dieser Arbeit statistische Jahrbücher zu Migrationsfragen der Jahre 1991 bis 2008 zur Verfügung, so dass ein umfangreiches Datenmaterial verwendet werden konnte. Auf diesen Zeitraum beschränkt sich dementsprechend die Analyse der Aufgriffszahlen im Hauptkapitel dieser Arbeit. Daten des spanischen Statistischen Instituts (INE, *Instituto Nacional de Estadística*) sowie des Innen- bzw. Immigrationsministeriums dienten als Grundlage für eine vergleichende Analyse von Statistiken zur in Spanien ansässigen ausländischen Bevölkerung. Hier wurde der Jahreswechsel 2008/09 als Endpunkt der Analyse festgelegt. Neuere Daten sind zwar verfügbar, deren Einbeziehung hätte jedoch den Rahmen dieser Forschungsarbeit gesprengt und zudem den Bezug zum Analysezeitraum der Aufgriffszahlen aufgehoben. Daten von internationalen Organisationen wurden für

---

<sup>4</sup> III Congreso sobre la inmigración en España, Granada, 6.-9.11.2002

<sup>5</sup> VI Congreso sobre las Migraciones en España, A Coruña, 16-19.9.2009

die Analyse des sozioökonomischen Kontexts der untersuchten Herkunfts- und Zielregionen genutzt.

Ein weiterer Pfeiler war die Durchführung und Analyse von insgesamt 83 Interviews mit Funktionären diverser Regierungs- und Verwaltungsbehörden, Polizisten und Grenzschützern, Aktivisten von Nichtregierungsorganisationen, Vertretern von Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden, Wissenschaftlern, Journalisten sowie undokumentierten Einwanderern (siehe Übersicht in Tabelle 1.1 sowie Anhang 10).

**Tab. 1.1: Verteilung der Interviews**

<b>Administration / Regierung gesamt</b>	<b>15</b>
<i>National</i>	3
<i>Regional</i>	9
<i>Lokal</i>	3
<b>Polizei / Grenzschutz gesamt</b>	<b>5</b>
<i>Grenzschutz</i>	3
<i>Polizei</i>	2
<b>Nichtregierungsorganisationen gesamt</b>	<b>29</b>
<i>Flüchtlingshilfe, Menschenrechte</i>	11
<i>Wohlfahrtsverbände</i>	4
<i>Gewerkschaften, Arbeitgeber</i>	6
<i>Selbstorganisierte Migrantenverb.</i>	5
<i>UNHCR</i>	2
<i>Amnesty International</i>	1
<b>Universitäten / wissenschaftl. Institute</b>	17
<b>Migranten</b>	15
<b>Journalisten</b>	2
<i>insgesamt</i>	<b>83</b>

Sämtliche Interviews mit Experten, Aktivisten und sonstigen Akteuren wurden auf der Grundlage vorher erarbeiteter Leitfäden durchgeführt. Die Grundstruktur dieser Leitfäden sowie eine tabellarische Übersicht aller Interviews sind in den Anhängen 1 bzw. 10 zu finden. Im Fall der Regierungs- und Verwaltungsbehörden ist anzumerken, dass die Kategorisierung in nationale und regionale Ebene nicht eindeutig ist. Einige Interviews fanden mit Vertretern der Dependenz der Nationalregierung in den spanischen Provinzen (*Delegación de Gobierno*) statt. Rein rechtlich gesehen handelt es sich bei diesen Dependenz zwar um Behörden der Nationalregierung, ihr Aufgabenbereich besteht jedoch v.a. in der Umsetzung der nationalen Politik in den Regionen. Dementsprechend bezogen sich die Gespräche auch größtenteils auf den regionalen Kontext und wurden somit in die Kategorie „regionale Ebene“ eingeordnet.

Von den 83 Interviews und Gesprächen wurden 37 aufgezeichnet und transkribiert. Vertreter von Behörden des innenpolitischen Bereiches waren meist nicht bereit, die Interviews aufzeichnen zu lassen. In den Behörden des Bereiches Arbeit und Soziales hingegen gab es keinerlei Einwände gegen Aufzeichnungen. Dies hängt sicherlich damit zusammen, dass Vertreter letzterer Behörden von positiven Maßnahmen – etwa im Bereich der Integration – berichten können (und wollen), Vertreter von Innenbehörden befürchten hingegen, zu restriktiven Maßnahmen oder aber zu Todesfällen von Migranten Stellung beziehen zu müssen.

Die dritte Säule schließlich basiert auf der Konsultation und Analyse von theoretischer und empirischer Literatur, Presseartikeln sowie von Primärquellen wie Gesetzestexten, Parlamentsdebatten und Positionspapieren, die zum Großteil während der Feldforschungsaufenthalte in Spanien eingesehen oder erworben wurde.

**Tab. 1.2: Untersuchungsebenen**

**Fragestellung:** *Durchführbarkeit europäischer Grenzkontrollpolitik*

<i>Ebene</i>	<i>Untersuchungsfeld</i>	<i>Methodik</i>
<i>Makroebene</i>	<b>nationale Migrationspolitik</b>	Primärquellen, Literaturrecherche, Experteninterviews
<i>Mesoebene</i>	<b>Grenzregionen</b> (Südspanien: Andalusien, Kanarische Inseln, Ceuta & Melilla)	Primärquellen, Literaturrecherche, Statistiken, Interviews mit regionalen Akteuren
<i>Mikroebene</i>	<b>Migranten, lokale Akteure</b> (Lokalpolitiker, NRO, Grenzschutz, Gewerkschaften, Arbeitgeber etc.)	Interviews mit lokalen Akteuren, Positionspapiere

Die zentrale Fragestellung wird auf drei Ebenen angewandt: Nationalstaaten (Makro-Ebene), Grenzregionen (Meso-Ebene) und Migranten sowie andere lokale Akteure (Mikro-Ebene). Über diesen Ebenen steht die „Meta-Ebene“ der Europäischen Union. Die obenstehende Tabelle 1.2 zeigt die Ebenen mit den jeweils zu untersuchenden Feldern und den verwendeten Methoden. Auf der Grundlage von Experteninterviews sowie der Durchsicht von Sekundärliteratur und Migrationsstatistiken wurden die folgenden Provinzen bzw. Gemeinden in Südspanien als Beispielregionen ausgewählt:

- Provinzen Cádiz und Las Palmas (östliche Kanarische Inseln) als Einreiseregionen; lokale Schwerpunkte: Algeciras, Tarifa, Fuerteventura
- Provinzen Huelva und Almería hinsichtlich der regionalen Arbeitsmärkte, v.a. im Agrarsektor; lokale Schwerpunkte: El Ejido und Moguer (Agrarplantagen)
- Sonderfälle: die Exklaven Ceuta und Melilla

### **1.5. Änderung des Forschungsplans**

Zum Zeitpunkt der Entwicklung des Dissertationsprojekts sowie in den ersten beiden Jahren der Forschungsarbeit war zunächst vorgesehen, einen Vergleich zwischen der spanischen Südgrenze sowie der polnischen Ostgrenze zu realisieren. Das wissenschaftliche Interesse eines Vergleiches zwischen den Grenzregionen in Südspanien und Ostpolen lag in erster Linie darin begründet, dass je eine – aus der damaligen Sicht – aktuelle (Südspanien) und zukünftige (Ostpolen) Schengen-Außengrenze einbezogen werden sollte. Diese Vorüberlegung wurde jedoch vom politischen Geschehen überholt. Seit dem 21. Dezember 2007 wird der *Acquis* des Schengener Übereinkommens vollständig in der Republik Polen angewandt. Somit ist die polnische Ostgrenze seitdem ebenso eine Außengrenze des Schengen-Raumes. Zudem waren forschungspraktische Umstände ein deutliches Hindernis für einen solchen Vergleich. Da der Autor die spanische Sprache fließend beherrscht, war die Auswahl des Fallbeispiels Spaniens eine Selbstverständlichkeit. Somit war von vornherein klar, dass eine problemlose Verständigung während der Feldforschungsaufenthalte möglich war, Interviews ohne die Hilfe von Übersetzern geführt und spanischsprachige Literatur verwendet werden konnte. In Polen traten hingegen zahlreiche Sprachprobleme auf, so dass in den östlichen Regionen auf die Hilfe von Übersetzern zurückgegriffen werden musste. Die Sprach- bzw. Verständigungsprobleme minderten sowohl das Volumen des auswertbaren Materials als auch die Qualität der geführten Interviews. Hinzu kommt, dass die Beschaffung von Daten zu den Bereichen Zuwanderung und Migrationskontrolle im polnischen Fall wesentlich schwieriger als im spanischen Fall war. Somit ist schließlich die Entscheidung gefallen, von einem Vergleich beider Grenzregionen abzusehen. Die durchgeführten Forschungen in Polen (u.a. die Durchführung von 46 Interviews) wurden jedoch ebenfalls wissenschaftlich verwertet. Zum einen eröffneten sie dem Autor eine Perspektive auf die Problemlage an der polnischen Ostgrenze, zum anderen flossen die Ergebnisse in drei Publikationen ein (Alscher 2004, 2005, 2010).

### **1.6. Danksagungen**

Abschließend sind an dieser Stelle noch einige Personen zu erwähnen, die den Autor während seiner Feldforschungsaufenthalte und im Laufe der Erarbeitung der Dissertationsschrift besonders unterstützt hatten. Für ihre freundliche Unterstützung bei der Bereitstellung statistischer Daten gilt ein besonderer Dank Frau Belén Caballud

Hernando von der Abteilung Ausländerwesen des spanischen Innenministeriums, Herrn José Ramón Pérez García von der Abteilung Statistik der spanischen Nationalpolizei, Herrn Oberstleutnant Antonio Sierras Sánchez von der Subdirektion für internationale Beziehungen, Zuwanderung und Ausländerwesen des spanischen Innenministeriums sowie Herrn Adolfo Peña Rudilla vom Kabinett für Studien der Inneren Sicherheit (GESI), angesiedelt am Staatssekretariat für Sicherheit des spanischen Innenministeriums.

Während der Feldforschungsaufenthalte in Spanien stellten Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften sowie von Universitäten und sonstigen wissenschaftlichen Einrichtungen eine unschätzbare Hilfe dar. Hier ist vor allem Herr John Ekow Ampam – ein liberianischer Mitarbeiter der Nichtregierungsorganisation *Algeciras Acoge* – für seine tatkräftige Unterstützung bei der Kontaktherstellung mit illegal anwesenden Migranten hervorzuheben. Ein besonderer Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Francisco Javier García Castaño, Leiter des Laboratoriums für interkulturelle Studien an der Universität Granada sowie Herrn Alberto Morillas Fernández von der Koordinationsstelle Migrationspolitik der andalusischen Landesregierung.

Im Prozess der Diskussion vorläufiger Ergebnisse des Forschungsprojekts waren die vielfachen Anmerkungen zahlreicher Kolleginnen und Kollegen von großer Hilfe. Während eines einjährigen Forschungsaufenthaltes am *Center for Comparative Immigration Studies* der *University of California* in San Diego (CCIS) erhielt der Autor der vorliegenden Dissertationsschrift Kommentare und Verbesserungsvorschläge des damaligen Leiters des CCIS Prof. Dr. Wayne Cornelius, seines damaligen Stellvertreters Dr. Takeyuki Tsuda sowie mehrerer *Research Fellows* des Instituts, wobei hier vor allem Herrn Prof. Dr. Antonio Izquierdo Escribano und Frau Dr. Helen Schwenken zu danken ist. Antonio und Helen haben sich während des Aufenthalts in San Diego nicht nur als wertzuschätzende wissenschaftliche Kollegen erwiesen, sondern wurden ebenso zu Freunden des Autors dieser Arbeit sowie seiner ebenso nach San Diego mitgereisten Familie. Die interinstitutionellen Kontakte des CCIS mit dem in Campus Tijuana des renommierten *Colegio de la Frontera Norte* führten ebenso zum Austausch mit Frau Prof. Dr. María Eugenia Anguiano Téllez, Wissenschaftlerin am COLEF, und Frau Dr. Ana María López Sala, damals Gastwissenschaftlerin am COLEF und zur Zeit Professorin an der Universidad de La Laguna in Teneriffa. Auch mit María (Maru) und Ana unterhält der Autor seitdem nicht nur wissenschaftliche, sondern auch freundschaftliche Kontakte.

Für ihre kritischen, aber sehr hilfreichen Kommentare und Änderungsvorschläge ist der Autor dieser Arbeit ebenso seinem Erstbetreuer Herrn Prof. Dr. Thomas Faist von der Universität Bielefeld sowie Herrn Prof. Dr. Ludger Pries von der Ruhr-Universität Bochum zu Dank verpflichtet. Beide boten „wissenschaftliches Asyl“ nach der Schließung des Lehrbereichs Demographie an der sozialwissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, der ehemaligen Arbeits-, Lern- und Wirkungsstätte des Autors. Für ihre emotionale Unterstützung in den Höhen und Tiefen des Dissertationsprojekts ist der Autor insbesondere seiner Ehefrau Jeanine Tapia, seinen Kindern Frida und Jan sowie seinen Eltern Theda und Dieter Alscher zu Dank verpflichtet.

Forschung ist stets auch mit Kosten verbunden. Daher gilt ein besonderer Dank auch denjenigen Institutionen, die die Forschungsarbeit des Autors finanziell unterstützt haben: das DFG-geförderte Graduiertenkolleg „Das neue Europa“ an der HU Berlin (später aufgegangen in der *Berlin Graduate School of Social Sciences*), der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) sowie das Fellowship-Programm des CCIS in San Diego.

Stefan Alscher

Texcoco/Mexiko, den 04.07.2012

## 2. Außengrenzen und undokumentierte Migration: Stand der wissenschaftlichen Debatte

*While free Europe yesterday fixed its eyes on the Wall  
to welcome in solidarity all those who crossed it,  
today it contemptuously turns its back  
on the drama of the fugitives.*  
(Juan Goytisolo, 1992: 17)

Obgleich das Verhältnis von Grenzkontrollpolitik und undokumentierter Migration ein vieldiskutiertes Thema in der wissenschaftlichen Debatte um Migration und Migrationskontrolle ist, gibt es bislang relativ wenig diesbezügliche empirische Studien mit einem regionalen Schwerpunkt auf die Europäische Union oder gar auf das hier untersuchte Fallbeispiel Südspanien. Die Mehrzahl der Forschungsarbeiten zu diesem Bereich behandelt traditionell die Grenze zwischen den USA und Mexiko. Im Folgenden wird ein Überblick zum derzeitigen Stand der Forschung gegeben, wobei einleitend zunächst eine Auswahl der Debatte zu undokumentierter Migration und Kontrollpolitik an der US-amerikanischen Südgrenze vorgestellt wird. Dem folgen Arbeiten zu den Außengrenzen der EU im Allgemeinen, bevor schließlich das Hauptaugenmerk auf regionalspezifische Studien zum mediterranen Raum sowie dem Länderfall Spanien gelegt wird. Hier ist anzumerken, dass viele der Studien nur einen der hier behandelten Aspekte behandeln, also den Schwerpunkt entweder auf Grenzkontrollpolitik oder aber auf Prozesse undokumentierter Migration legen. Insofern bleibt festzuhalten, dass die vorliegende Studie einen wesentlichen Beitrag zur Fortführung und Vertiefung der wissenschaftlichen Debatte in diesem Themenfeld, v.a. auch unter dem Gesichtspunkt der Verknüpfung von Grenzschutz und dessen Wechselwirkung mit undokumentierter Einwanderung, darstellt.

### 2.1. Die Grenze zwischen den USA und Mexiko

Die Migrations- bzw. Grenzkontrollpolitik der Vereinigten Staaten ist bereits seit den 1980er Jahren ein vieldiskutiertes Thema in der wissenschaftlichen Debatte. Audrey Singer und Douglas Massey (1998) unterscheiden zwischen drei zentralen Diskussionssträngen. Eine Richtung der Studien legt den Schwerpunkt auf die Organisation der ehemaligen US-Einwanderungsbehörde *Immigration and Naturalization Service* (INS) als Bürokratie mit einer politisch hoch sensiblen Aufgabe (Morris 1985, Calavita 1992, Heyman 1995). Demnach steht der INS in einem politischen Dilemma zwischen Unternehmensinteressen und Pro-Einwanderungsaktivisten einerseits sowie Einwanderungsgegnern andererseits. Das

jahrzehntelange Aufeinandertreffen von undokumentierten Migranten und Grenzschützern hatte sich zu einem ritualisierten Prozess entwickelt und eine spezifische Weltsicht bei Border Patrol- und INS-Agenten geschaffen (Heyman 1995). Einige Autoren bezeichnen die Arbeit des INS und der *Border Patrol* dementsprechend als „Katz-und-Maus Spiel“ (Koussoudji 1992) oder aber sehen den Wechsel zwischen relativ offener und restriktiver Grenzkontrollpolitik als „Drehtürprinzip“ (*revolving door*) (Durand 1994, Graham 1996).

Die zweite Richtung untersucht die Migrations- und Grenzkontrollpolitik aus der Perspektive der Migranten, vor allem auf der Grundlage qualitativer Ansätze. Eines der bekanntesten Beispiele ist die Studie von Julián Samora, Jorge Bustamante<sup>6</sup> und Gilberto Cárdenas (Samora 1971), die die Grenze zwischen Mexiko und den USA zusammen mit einer Gruppe undokumentierter Migranten überquert hatten. Weitere Wissenschaftler und Journalisten folgten ebenso der Methode der teilnehmenden Beobachtung (Halsell 1978, Waumbaugh 1984, Conover 1987). Auch die Methode der *oral histories* liegt mehreren Studien zugrunde (Chavez 1992, Davis 1990, Hellman 1994, Durand 1996). Diese qualitativen Ansätze illustrieren die Schwierigkeiten des illegalen Grenzübertritts auf der Basis von Erfahrungen undokumentierter Migranten, verdeutlichen aber ebenso die Bedeutung von sozialen Netzwerken bei der Organisation und Durchführung der Migration und zeigen schließlich, dass die gesammelten persönlichen Erfahrungen als migrationsspezifisches Humankapital (Singer & Massey 1998, s.u.) eine Basis für spätere Grenzübertritte darstellen.

Eine dritte Richtung schließlich bedient sich quantitativer Methoden, um die Aufgriffswahrscheinlichkeit von illegalen Grenzübertrern zu ermitteln. In seinem Modell der „wiederholten Versuche“ (*repeated trials model*) untersucht Thomas Espenshade (1990) die soziale Interaktion zwischen undokumentierten Migranten und Grenzschützern. Auf der Grundlage dieses Modells sowie einer Analyse aggregierter Aufgriffsstatistiken der *Border Patrol* kommt er zu dem Schluss, dass Festnahmen an der Grenze nicht zu einem Stopp der undokumentierten Migration führen. Seinen Berechnungen zufolge lag die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit einer Festnahme bei illegalen Grenzübertritten zwischen 1977 und 1988 bei lediglich 0,32, so dass sich jeder dritte Einreiseversuch als erfolgreich erwies. In diesem und weiteren Beiträgen

---

<sup>6</sup> Jorge Bustamante, Gründer und ehemaliger Präsident des renommierten *Colegio de la Frontera Norte* (COLEF), ist seit 2005 Berichterstatter der Vereinten Nationen zu den Menschenrechten von Migranten

(Espenshade 1994, Espenshade & Acevedo 1995) weist Espenshade auch auf die besondere Problematik der Verwendung von Aufgriffsdaten hin.<sup>7</sup>

Zu einer ähnlichen Aufgriffswahrscheinlichkeit, jedoch mit anderen Modellen und Datenquellen, kommen Keith Crane et al. (1990) sowie Massey und Singer (1995). Sherrie Koussoudji (1992) zeigt auf der Grundlage der mexikanischen EMIF-Erhebung<sup>8</sup>, dass die Zuhilfenahme eines Schleusers zwar die Wahrscheinlichkeit der illegalen Einwanderung erhöht, jedoch auch die Aufenthaltsdauer in den USA verlängert, da die Schleusungskosten abbezahlt werden müssen. Hingegen weisen Katharine Donato et al. (1992) darauf hin, dass das Risiko einer Festnahme an der Grenze eher vom Zufall als von anderen Faktoren geprägt sei.

Auf der Grundlage eines Samples des *Mexican Migration Project*<sup>9</sup> entwickeln Audrey Singer und Douglas Massey (1998) eine Theorie undokumentierter Grenzübertritte (*Theory of clandestine border crossing*). Ihrem Modell zufolge hängt die Wahrscheinlichkeit eines Aufgriffs vom Human- und Sozialkapital der Migranten, vom spezifischen Modus des Grenzübertritts sowie von der Art und Intensität der Grenzkontrollmaßnahmen ab (Singer & Massey 1998: 567). In Bezug auf Massey und Espinosa (1997) differenzieren die Autoren zwischen allgemeinem und migrationspezifischem Human- und Sozialkapital. Während bei dem ersten Versuch eines illegalen Grenzübertritts lediglich allgemeines Human- und Sozialkapital zur Verfügung steht und eine Abhängigkeit vom Wissen anderer Personen (Freunde, Familienangehörige, Schleuser) besteht, akkumuliert der Migrant schließlich eigene migrationspezifische Erfahrungen, die ihm bei späteren Grenzübertritten von großem Nutzen sind. Die bei einem Aufgriff durch die *Border Patrol* gesammelten Erfahrungen dienen Singer und Massey zufolge der „*Sozialisierung von Migranten mit den Regeln des Grenzübertrittspiels [border crossing game]*“ (Singer & Massey 1998 588). Auch zeigen die Autoren, aufbauend auf einer früheren Studie (Massey & Singer 1995), dass trotz verschärfter Grenzkontrollmaßnahmen die Wahrscheinlichkeit eines Aufgriffs seit Ende der 1980er Jahre von 1 zu 3 auf weniger als 1 zu 5 zurückgegangen ist. Dies

---

<sup>7</sup> Näheres dazu siehe S. 15 sowie S. 194 in Abschnitt 5.4.5.

<sup>8</sup> EMIF = *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte* [Umfrage über Migration an der Nordgrenze], an der mexikanischen Nordgrenze seit 1993 durchgeführte Erhebung, unter Leitung des COLEF.

<sup>9</sup> Das *Mexican Migration Project* (MMP) ist ein binationales (Mexiko / USA) Forschungsprojekt und wurde 1982 gegründet. Das MMP, unter der Leitung von Douglas Massey (*Princeton University*) und Jorge Durand (*Universidad de Guadalajara*), sammelt v.a. Feldforschungsdaten auf Haushaltsebene in Herkunftsregionen mexikanischer Migranten.

führen Singer und Massey in erster Linie auf den Abzug personeller Ressourcen des INS im Rahmen des Anti-Drogenkampfes zurück.

Ab Mitte der 1990er Jahre ist ein qualitativer Wandel in der US-amerikanischen Grenzkontrollpolitik zu beobachten: „*from a low-priority and politically marginalized activity into a high-intensity campaign commanding significant resources and media attention.*“ (Andreas 2006: 64) Nur vier Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer werden an der US-amerikanischen Südgrenze erste Grenzbefestigungen des so genannten *Tortilla Curtain* (Boyle 1995) errichtet. Hintergrund der Grenzschutzoperationen *Hold the Line*<sup>10</sup> (El Paso/Texas, 1993), *Gatekeeper* (San Diego/Kalifornien, 1994), *Rio Grande* (McAllen/Texas, 1997) und *Safeguard* (Tucson/Arizona, 1999) sind die steigende undokumentierte Einwanderung aus Mexiko sowie ein von Anti-Einwanderungsdiskursen geprägtes politisches Klima, welches derart drastische Maßnahmen begünstigt (Alscher 2001: 34; Espenshade & Calhoun 1993).

Seit der Implementierung dieser Grenzschutzoperationen setzen sich zahlreiche Studien mit den Auswirkungen dieser Maßnahmen auseinander. Anhand einer Analyse von Aufgriffszahlen der *Border Patrol* zeigen Frank Bean et al. (1994), dass die Operation *Hold the Line* durchaus zu einer Reduzierung der versuchten illegalen Grenzübertritte nach El Paso geführt habe, geben aber zu bedenken, dass der Untersuchungszeitraum lediglich ein Jahr betrug. Außerdem weisen Bean et al. darauf hin, dass undokumentierte Migranten, v.a. sogenannte *Commuter* aus der Nachbarstadt Ciudad Juárez, in Folge der verschärften Grenzkontrollmaßnahmen über längere Zeiträume hinweg in El Paso bleiben.

Karl Eschbach et al. (1999: 430) kritisieren, dass die menschlichen Kosten – also die Todesfälle an der Grenze – kaum in die öffentliche und wissenschaftliche Debatte um Grenzkontrollpolitik einbezogen werden. In ihrer Studie zu den Auswirkungen der verschärften Grenzkontrollmaßnahmen an der US-amerikanischen Südgrenze kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass bei einer Betrachtung der Todesfälle insgesamt zwar keine direkte Verbindung zur Grenzkontrollpolitik hergestellt werden könne, aber diese Verbindung bei einer Analyse der Todesumstände durchaus bestehe (ibid.: 449). Auf der Grundlage von aggregierten Berichten lokaler rechtsmedizinischer Einrichtungen an der Südgrenze zeigen Eschbach et al., dass seit

---

<sup>10</sup> Die Operation *Hold the Line* wurde am 19.9.1993 zunächst als Operation *Blockade* gestartet. Aufgrund der negativen Konnotation des Wortes *Blockade* und Protesten aus der mexikanischen Nachbarstadt Ciudad Juárez wurde sie jedoch drei Wochen später in Operation *Hold the Line* umbenannt (Bean et al. 1994: 10).

der Durchführung gezielter Grenzschutzoperationen vor allem Todesfälle aufgrund extremer Temperaturen (Hitze bzw. Kälte) angestiegen sind. Dies führen sie in erster Linie auf die Verschiebung der Migrationsrouten von urbanen Zentren wie San Diego oder El Paso in abgelegene Wüsten- und Bergregionen zurück. Auch die Todesursache des Ertrinkens, vor allem im All-American Canal (Imperial County, Kalifornien), wird auf die Änderung der Migrationsrouten zurückgeführt. Schließlich geben die Autoren zu bedenken, dass die Art und Weise des Grenzübertritts durch die Migrationspolitik – und nicht durch etwaige Grenzkontrollmaßnahmen – bestimmt werde (Eschbach et al. 2001: iii). Dies impliziert, dass eine Öffnung legaler Einreisemöglichkeiten die einzige Möglichkeit sei, um die Zahl der Todesfälle an der Grenze zwischen den USA und Mexiko zu reduzieren (ibid.: 64). In einem weiteren Beitrag untersuchen Eschbach et al. (2003) den Einfluss der Anti-Terrormaßnahmen nach den Anschlägen vom September 2001 auf undokumentierte Migration und Kontrollmaßnahmen. Dabei konstatieren die Autoren, dass das politische Ziel der „Versiegelung der Grenze“ nicht möglich sei und verweisen auf die Erfahrungen bei der Kontrolle undokumentierter Einwanderung (Eschbach et al. 2003: 46).

Wayne Cornelius (2001: 664) gibt zu bedenken, dass die Migrationsforschung meist mit Aufgriffszahlen des INS arbeitet, obgleich sich diese auf Ereignisse – und nicht auf Personen – beziehen, so dass Mehrfachzählungen wahrscheinlich sind. Dennoch verwendet auch Cornelius Aufgriffszahlen und zeigt anhand dieser Quelle die Verschiebung der Migrationsrouten vom Raum San Diego in Richtung Arizona. Als Auswirkungen der Grenzschutzoperationen nennt er die Erhöhung der Schleusungsgebühren, längere Aufenthalte undokumentierter Migranten in den USA (ibid.: 668) sowie die steigende Zahl von Todesfällen. Anhand von Daten mexikanischer Konsulate zeigt Cornelius, dass zwischen 1994 und 2000 allein an der kalifornischen Grenze der Anstieg der Todesfälle 509 % betragen hat (ibid.: 669). In einem weiteren Beitrag erklärt Cornelius die Weiterführung offensichtlich gescheiterter Politiken durch drei grundlegende Faktoren. Zum einen wird der Öffentlichkeit suggeriert, dass der Staat weiterhin die Kontrolle über die Grenze behalten habe, zum anderen symbolisiere die polizeiliche Präsenz an der Grenze auch den Kampf gegen Terrorismus. Der wichtigste Faktor ist Cornelius zufolge jedoch der Fakt, dass die US-amerikanische Wirtschaft einen „*unersättlichen Appetit*“ auf ausländische Arbeitskräfte habe (Cornelius 2005: 790); ein Umstand, den Cornelius in früheren Beiträgen bereits

als „strukturelle Einbettung“ der mexikanischen Migration (*structural embeddedness*, Cornelius 1998) bezeichnet.

Auch Belinda Reyes et al. (2002) kommen in einer umfangreichen Studie auf der Basis von Zensusdaten aus den USA und Mexiko, INS-Statistiken sowie Erhebungen in Herkunfts- und Zielregionen zu dem Schluss, dass die massive Aufstockung des Grenzschutzes in den 1990er Jahren nicht zu der angestrebten Verminderung undokumentierter Migration geführt habe. Ähnlich wie Cornelius sehen die Autoren einen Trend zu längeren Aufenthalten undokumentierter Migranten in den USA. Zusammen mit dem Bedarf an ausländischen Arbeitskräften trage die längere Aufenthaltsdauer wiederum zu einer schnell wachsenden undokumentierten Bevölkerung in den Vereinigten Staaten bei. Dennoch habe die Grenzstrategie Reyes et al. zufolge einige Ziele erreichen können. So habe sich die Wahrscheinlichkeit des Aufgriffs undokumentierter Migranten beim Grenzübertritt erhöht, die Orte der illegalen Einreise hätten sich von den urbanen zentralen in rurale Gebiete verlagert und die Kosten der undokumentierten Migration seien angestiegen.

Die höhere Aufgriffswahrscheinlichkeit infolge der Grenzschutzoperationen wird auch von Douglas Massey et al. (2003: 107) bestätigt. Auf der Basis des von Massey und Durand geleiteten *Mexican Migration Project* (MMP) verdeutlichen die Autoren, dass die Aufgriffswahrscheinlichkeit zwar bis Anfang der 1990er Jahre zurückgegangen ist, dann jedoch bereits kurz nach Beginn der Grenzschutzoperationen in El Paso und San Diego anstieg. Außerdem zeigt die Analyse der MMP-Daten, dass bis Mitte der 1990er Jahre etwa die Hälfte bis zwei Drittel der undokumentierten Migranten über die mexikanisch-kalifornische Grenze in die USA einreiste. Bereits zwei Jahre nach Beginn der Operation Gatekeeper zeigt sich ein umgekehrtes Bild: nahezu zwei Drittel reisen seitdem über andere Regionen in die USA ein: „*migrants quickly learned that crossing in Tijuana or El Paso was no longer fruitful and that the rules of the border game have changed.*“ (ibid.: 110). Auch verweisen die Autoren auf steigende Schleusergebühren, eine höhere Zahl von Todesfällen, längere Aufenthalte und eine geographische Diversifikation der mexikanischen Migration in die Vereinigten Staaten. Diese Auswirkungen führen Massey et al. in erster Linie auf den „*Unwillen*“ der US-Regierung zurück, die nordamerikanische Integration als Realität anzuerkennen. Es sei nicht möglich, einen Binnenmarkt mit freiem Austausch aller Produktionsfaktoren – jedoch unter Ausschluss des Faktors Arbeit – zu errichten (ibid.: 140 f).

Auf der Grundlage von Daten des MMP sowie einer multivariaten ökonometrischen Analyse unter Einbeziehung von Arbeitsmarktdaten der US-amerikanischen Grenzstaaten, der wirtschaftlichen Konditionen in Mexiko sowie weiterer Variablen analysiert Pia Orrenius (2004) die Auswirkungen der verstärkten Grenzschutzmaßnahmen auf die Auswahl der Orte des illegalen Grenzübertritts. Dabei weist sie nach, dass die geographisch konzentrierten Grenzschutzoperationen Migranten von der kalifornischen Grenze verdrängt haben sowie innerhalb der Grenzstaaten eine Verschiebung von urbanen zu ruralen Räumen stattgefunden hat (Orrenius 2004: 296).

Gemäß einer Studie von Jonathan Inda habe die „*governance through crime*“ (Inda 2006: 115) sowie die im Grenzschutz angewandte Technologie das Ziel einer Abschreckung potenzieller undokumentierter Migranten verfehlt. Wie die meisten Autoren in der Debatte verweist Inda auf eine Verschiebung der Migrationsrouten infolge der Grenzschutzmaßnahmen sowie auf einen damit zusammenhängenden Anstieg der Todesfälle an der Grenze (ibid.: 132 f).

Schließlich hat auch das *United States Government Accountability Office* (GAO), in etwa vergleichbar mit dem deutschen Bundesrechnungshof, in mehrfachen Berichten die Effizienz der Grenzkontrollmaßnahmen an der US-amerikanischen Südgrenze in Frage gestellt (GAO 1997, 1999, 2001, 2006). Die GAO weist u.a. darauf hin, dass sich die Zahl der Todesfälle an der US-Südgrenze im Zeitraum von 1995 bis 2005 mehr als verdoppelt hat (GAO 2006: 4).

Weitere Studien setzen sich mit der Militarisierung der Grenze und ihren Folgen, dem Kampf gegen Terrorismus sowie wirtschaftlichen Aspekten wie etwa der Liberalisierung der Handelsbeziehungen zwischen den USA und Mexiko sowie deren Auswirkungen auf Migrationsprozesse auseinander. Timothy Dunn (1996) sieht die Verschärfung der Grenzkontrollmaßnahmen als Bestandteil der *Low-Intensity Conflict* Doktrin (LIC), welche vormals v.a. als Strategie zur Bekämpfung der zentralamerikanischen Guerilla-Bewegungen eingesetzt wurde. Dunn zufolge spiegeln sich zentrale Aspekte der LIC-Doktrin in der Militarisierung der Grenze zwischen den USA und Mexiko wider, etwa hinsichtlich des Einsatzes von Militär und Polizeikräften zur Kontrolle bestimmter ziviler Gruppen sowie der Rechtfertigung von Menschenrechtsverletzungen im Interesse der nationalen Sicherheit (Dunn 1996: 31). In einer weiteren Studie zeigt Dunn (1999), dass diese Strategien zu einem Anstieg von Menschenrechtsverletzungen in der Grenzregion geführt haben.

Gordon Hanson und Antonio Spilimbergo (1999) bzw. Hanson et al. (1999) zeigen, dass eine positive Korrelation zwischen Reallöhnen in den USA und der Zahl von Aufgriffen an der US-amerikanischen Südgrenze bzw. eine negative Korrelation zwischen mexikanischen Reallöhnen und den Aufgriffszahlen an der Grenze besteht. Demnach könne nur eine Annäherung des Lohnniveaus beiderseits der Grenze zu einem Rückgang undokumentierter Migration beitragen (Hanson & Spilimbergo 1999: 1355).

In mehreren Beiträgen weist Peter Andreas (2000a; 2000b; Andreas & Biersteker 2003) auf das scheinbare Paradox zwischen liberalisiertem Handel einerseits und Verschärfung der Grenzkontrollen andererseits hin. Sowohl an der US-amerikanisch – mexikanischen Grenze als auch an den Außengrenzen der EU werde die Ausweitung grenzüberschreitender ökonomischer Aktivitäten durch eine Verschärfung von Kontrollen unerwünschter Flüsse begleitet (1999a: 591). Demnach gebe es einen Widerspruch zwischen Rhetorik und Realität: „*Despite the celebratory rhetoric about the emergence of a borderless world, a number of critical territorial divides are being politically reinforced, particularly those between developed and developing regions.*“ (ibid.: 614)

Dabei führt Andreas den Anstieg undokumentierter Migration auch auf den Freihandel zurück und verweist auf eine Studie von Raúl Hinojosa Ojeda und Sherman Robinson (1992), die eine Entwurzelung von 1,4 Mio. Mexikanern aus dem ländlichen Raum aufgrund von NAFTA prognostizierten. Wie auch andere Autoren weist Andreas darauf hin, dass die Konzentration des Grenzschutzes auf ausgewählte Regionen nicht zu einer Eindämmung undokumentierter Migration, sondern vielmehr zu neuen Routen, einer Stärkung der Schleuser (Andreas 1998: 348 f) sowie zu längeren Aufenthalten in den USA führe (1999b: 8). Somit stelle die Grenzschutzpolitik letztlich eine „*kontraproduktive Politik*“ dar (1999b: 18). Dennoch sei die Verschärfung der Grenzkontrollen im symbolischen Sinne erfolgreich gewesen, da das Bild der Grenze als kontrollierter Trennlinie wiederhergestellt werden konnte (1999a: 614 f).

In weiteren Beiträgen geht Andreas auf den Wandel an der Grenzlinie nach den Terroranschlägen vom 9. September 2001 ein. Dabei entwickelt er das Konzept des *Clandestine Transnational Actor* (CTA), welches Drogenschmuggler, Terroristen und undokumentierte Migranten umfasst (Andreas 2003: 78). Seit den Anschlägen ist die Grenzsicherungspolitik in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt und im Rahmen der „nationalen Sicherheit“ (*homeland security*) zum Bestandteil des alltäglichen Diskurses geworden. Während Andreas in früheren Beiträgen bereits davon

sprach, dass die Kriminalisierung irregulärer Migration die ökonomische Logik der Handelsliberalisierung austrumpfen würde (1996: 51), gibt er nun zu Bedenken, dass das Sicherheitsparadigma Priorität über das Freihandelsdogma bekommen habe (2006: 65) und vormalige Handelsbeschränkungen nun durch Sicherheitsmaßnahmen ersetzt werden könnten. In Bezug auf die Erweiterung der Grenzbefestigungen warnt Andreas erneut vor den kontraproduktiven Nebeneffekten wie der Stärkung von Schleusernetzwerken und dem Anstieg der Todesfälle. Außerdem würde der Anti-Amerikanismus in Lateinamerika gestärkt werden, was wiederum v.a. die Kooperation mit Mexiko ernsthaft gefährden könne (2006: 68).

In der wissenschaftlichen Debatte um die Auswirkungen der verschärften Grenzkontrollmaßnahmen an der US-amerikanischen Südgrenze herrscht weitgehende Einigkeit. Demnach haben die Maßnahmen das Ziel einer Eindämmung illegaler Grenzübertritte verfehlt und stattdessen vor allem zu einer Verschiebung der Migrationsrouten geführt. Diese Verschiebung impliziert den bisherigen Erkenntnissen zufolge eine Steigerung der Migrationskosten und damit einhergehend höhere Gewinne für Schleusernetzwerke, vermehrte Todesfälle aufgrund der Grenzübertritte in abgelegenen Regionen sowie letztlich auch eine Vergrößerung der undokumentierten Bevölkerung angesichts der Tendenz zu einem dauerhaften Aufenthalt anstatt temporärer und zirkulärer Migration zwischen Mexiko und den USA.

## **2.2. Die EU-Außengrenze**

Anders als die seit Jahrzehnten bestehende Debatte um Migrationskontrolle und undokumentierte Migration an der Grenze zwischen den USA und Mexiko begann die Diskussion um die Außengrenzen der Europäischen Union erst Mitte der 1990er Jahre.<sup>11</sup> Dies hängt in erster Linie mit drei Faktoren zusammen. Der Zusammenbruch der Sowjetunion und die darauffolgende Aufhebung der Ost-West-Trennung in Europa schürten die Ängste vor unkontrollierter Einwanderung aus den Regionen südlich und östlich der Europäischen Union. In diesem Kontext führten mehrere EU-Mitgliedstaaten seit Anfang der 1990er Jahre Reformen im Asylrecht durch, die u.a. auch zu einer Verlagerung des Problems in die Nachbarstaaten der Europäischen Union führten. Schließlich entfielen die Kontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums im

---

<sup>11</sup> Es gibt jedoch durchaus auch wissenschaftliche Beiträge, die sich mit Migrations- und Grenzkontrollpolitik in historischer Perspektive auseinandersetzen, so etwa Fahrmeir et al. (2003) oder auch Anderson (2000).

März 1995. Mit diesem Schritt haben die Außengrenzen der EU bzw. des Schengen-Raums erheblich an Bedeutung gewonnen.

Die Debatte um die Auswirkungen des neuen europäischen Grenzkontrollregimes auf undokumentierte Migration wird v.a. in zwei gesellschaftlichen Sphären geführt: zum einen in der wissenschaftlichen Debatte sowie zum anderen in der Sphäre solcher Nichtregierungsorganisationen (NRO), die in den Bereichen der Flüchtlingshilfe und Menschenrechte tätig sind. Im folgenden Abschnitt wird zunächst auf die wissenschaftliche Debatte um europäische Grenz- bzw. Migrationskontrollpolitik eingegangen. Im Anschluss daran folgt eine Übersicht über zentrale Beiträge aus dem Bereich der Nichtregierungsorganisationen. Bezüglich des Aufbaus und Inhalts der bisherigen Studien zu dieser Thematik ist anzumerken, dass das Thema der Grenzkontrolle zumeist eher am Rande behandelt wird und in den meisten Fällen empirische Grundlagen, etwa durch eine Analyse von Migrationsstatistiken und Aufgriffsdaten, fehlen.

Vor dem Hintergrund der Debatte um den Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums betrachten die ersten wissenschaftlichen Beiträge die europäische Grenzkontrollpolitik vor allem im Kontext der wachsenden polizeilichen Kooperation im Titel VI oder „dritten Pfeiler“ des EU-Vertrages (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres). Hauptkritikpunkte sind undurchsichtige Strukturen sowie unzureichende Rechenschaftspflichten der polizeilichen Zusammenarbeit (Anderson 1994; Benyon 1994, 1996; Bigo 1994; den Boer 1994). Didier Bigo kritisiert die Intransparenz der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit als ein „*battleground of bureaucracies*“ (Bigo 1994: 163), in dem Funktionäre eine Autonomie von nationaler Kontrolle schaffen würden. Malcolm Anderson warnt, dass die Eliminierung interner Grenzkontrollen von Polizei- und Sicherheitsbehörden dazu ausgenutzt werde, um ein breiteres Mandat, höhere Ressourcen und eine bessere Ausrüstung zu erhalten (Anderson et al. 1995: 61). Außerdem unterstreicht Anderson, dass „*hermetisch versiegelte Grenzen*“ unter heutigen Umständen unmöglich seien. Eine gleichmäßige Kontrolle der EU-Außengrenzen könne trotz der Harmonisierungsbestrebungen aufgrund des jeweiligen politischen und geographischen Kontextes nicht gewährleistet werden. Dies wiederum könne zu Spannungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten führen und eine weitere Vertiefung der Kooperation im Grenzschutz erschweren (ibid.: 154 f; Anderson & Bort 2000: 73). Angesichts der Vielzahl involvierter Akteure sieht auch John Benyon die

Effizienz der polizeilichen Kooperation kritisch: „*European Union policing is thus complex, involving a large number of highly differentiated forces within different structures and a variety of roles.*“ (Benyon 1994: 516).

Im Auftrag der *U.S. Commission on Immigration Reform* untersucht Mark Miller (1994) die Entwicklung der europäischen Migrationspolitik(en), insbesondere in Bezug auf Maßnahmen zur Eindämmung undokumentierter Migration. Dabei zeigt er auf, dass weder das Bild der „Völkerwanderung“ in Form einer unkontrollierbaren massiven Einwanderung noch das Bild der „Festung Europa“ als Beschreibung für die Situation in Europa zutrefte. Zum einen würden gewisse Formen gewünschter Zuwanderung zugelassen und gefördert werden, zum anderen haben die EU und ihre Mitgliedstaaten Miller zufolge durchaus Mittel zur Eindämmung unerwünschter Migration, wie etwa die Einrichtung von „*Pufferzonen*“ (Miller: 22), entwickeln können. Probleme sieht Miller etwa beim unterschiedlichen Umgang süd- und nordeuropäischer Staaten mit dem Thema der undokumentierten Migration (ibid.: 14) oder bei Szenarien instabiler Lagen in Nachbarregionen Europas.

Die Einrichtung dieser so genannten „Pufferzonen“ sowie das Bild einer „Festung Europa“ prägen einen wichtigen Diskussionsstrang in der Debatte um Migrationskontrolle. Mike King (1994a, 1994b) sieht die Rückübernahmeabkommen einzelner EU-Staaten als Domino-Effekt, d.h., eine Weiterreichung von Flüchtlingen und Asylsuchenden in jeweils weiter vom Zentrum gelegene Regionen bzw. eine „*Welle von Kontrollen*“ an den Grenzen des äußeren Europas (King 1994b: 70). Anstelle von einer „Festung“ zu sprechen, schlägt King vor, die Grenzkontrollpolitik der EU als Prozess der „Befestigung“ (*Fortification*) zu charakterisieren. Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und die mit der deutschen Asylreform von 1993 eingeführte Drittstaatenregelung bilden King zufolge die äußeren Grenzen des Befestigungsprozesses. Die sich daraus ergebene Pufferzone ist demnach sowohl auf die geographische Lage als auch auf Gesetzgebungsmaßnahmen begründet. Eine Serie konzentrischer Kreise in Europa schütze die Interessen der mächtigeren Staaten in den „inneren Kreisen“ auf Kosten der Interessen schwächerer, in den „äußeren Kreisen“ gelegenen Staaten. Auch Sarah Collinson (1996) sieht die Errichtung einer Pufferzone außerhalb der europäischen Ostgrenzen im Zusammenhang mit der Verschärfung des Asylrechts in westeuropäischen Staaten während der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Die Perspektive der Integration in die westlichen Strukturen (NATO, EU) zwang die mittel- und osteuropäischen Staaten zur Aufnahme von den im Westen abgewiesenen

Asylsuchenden sowie zur Sicherung der Grenzen Westeuropas vor unerwünschter (Asyl-)Migration (Collinson 1996: 88).

Ogleich der Begriff der „Festung Europa“ im Untertitel eines vielzitierten Buches von Saskia Sassen (1996c) an prominenter Stelle erwähnt ist, weist Sassen in ihrer Analyse der europäischen Migrationsgeschichte vielmehr darauf hin, dass sowohl die legale als auch die illegale Migration nach Europa „*sämtlichen einwanderungspolitischen Maßnahmen zum Trotz*“ (Sassen 1996c: 17) weiterhin stark angestiegen ist. Dies führt Sassen v.a. darauf zurück, dass die Migrationspolitik der EU-Mitgliedstaaten Migrationsprozesse nicht als systemische Beziehungen begreift, sondern noch auf der Wahrnehmung individueller und somit außerhalb der Einflussmöglichkeiten der Zielländer stehender *Push*-Faktoren basiert (ibid.: 169 f). Erst wenn die Politik akzeptiert, dass Migration ein „*durch vorhandene politisch-ökonomische Systeme*“ strukturierter und geformter Prozess ist „*werden Fragen der Kontrolle und Regulierung lösbar*“, so Sassen (ibid.: 174).

Auch Andrew Geddes bedient sich in den Titeln beider Auflagen seiner Monographie zu Einwanderung und europäischer Integration (Geddes 2000, 2008) dem Begriff der „Festung Europa“. Schwerpunkt beider Werke ist jedoch vielmehr die Entwicklung der europäischen Migrationspolitik bzw. Analyse des Einflusses der EU auf nationale Migrationspolitiken anhand eines Mehrebenen-Ansatzes. Im Rahmen einer Auseinandersetzung mit dem Konzept der „Festung Europa“ argumentiert Geddes (2001), dass der Begriff irreführend sei, da die Steuerung bzw. Kontrolle der Migration durch die Exekutivorgane der Mitgliedstaaten – und nicht durch die EU – durchgeführt werde.<sup>12</sup> Zudem habe Migration in die EU-Staaten trotz restriktiver Rhetorik und Politiken seit den 1970er Jahren weiterhin stattgefunden. Geddes unterstreicht hier, dass die EU-Mitgliedstaaten Migration zwar beschränken, aber nicht kontrollieren können, da Kontrollen lückenhaft („*gappy*“) seien (Geddes 2001: 35). Schließlich impliziere das Konzept der „Festung“ eine auf Diskriminierung und Rassismus basierende soziale Exklusion von Migranten in der EU. Hier bemerkt Geddes, dass einige EU-Mitgliedstaaten Schwierigkeiten haben, die Realität des Wandels zu Einwanderungsländern anzuerkennen – und dass soziale Exklusion, Diskriminierung und Rassismus durchaus existieren. Andererseits jedoch seien Rechte, einschließlich des Zugangs zur Staatsbürgerschaft, für Migranten ausgeweitet worden, so dass nicht von

---

<sup>12</sup> An dieser Stelle ist anzumerken, dass zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Artikels die europäische Grenzschutzagentur Frontex noch nicht existierte.

einer absoluten Exklusion gesprochen werden könne, sondern vielmehr von einem konditionalisierten Prozess der Inklusion (ibid.: 36).

In einer weiteren Monographie verweist Geddes (2003) am Rande auf die Debatte um einen etwaigen staatlichen Kontrollverlust in der Grenz- bzw. Migrationskontrollpolitik. Ihm zufolge bedeute etwa der Wandel der europäischen Grenzen und Grenzregimes oder die anhaltende irreguläre Migration über das Mittelmeer nicht einen Verlust staatlicher Kontrolle. Stattdessen würden sich neue Typen des „*Einwanderungsproblems*“ zeigen. Dabei führt er als Beispiel das Stützen einer „*Migrationsindustrie*“ durch wachsende Schleuseraktivitäten als Folge verstärkter Kontrollmaßnahmen an (Geddes 2003: 194). Hinsichtlich der Grenzkontrollpolitik in Süd- sowie in Mittel- und Ostmitteleuropa merkt Geddes an, dass die Staaten beider Regionen ihre nationalen Gesetze im Bereich der Migrationskontrolle den Erfordernissen der EU angepasst hätten. Es bestehe jedoch zugleich eine Passfähigkeit („*goodness of fit*“) zwischen den Zielen von EU- und nationalstaatlicher Politik hinsichtlich der Kontrolle von Außengrenzen (ibid.: 166).

In einigen seiner Werke zur Kontrollpolitik an der US-amerikanisch – mexikanischen Grenze geht Peter Andreas (1999a, 2000a, 2000b, 2003) in Exkursen auch auf ausgewählte europäische Grenzen ein. In Bezug auf die deutsch-polnische Grenze als – inzwischen ehemalige – Außengrenze der EU weist Andreas darauf hin, dass die Restriktionen im deutschen Asylrecht von 1993 zu einem Anstieg illegaler Grenzübertritte beigetragen hätten (Andreas 1999a: 611 f). Die darauffolgende Aufstockung des Grenzschutzes habe wiederum zu einer verstärkten Inanspruchnahme von professionellen Schleusern geführt. Das Ziel einer Reduzierung illegaler Grenzübertritte wurde demnach trotz Verschärfung der Grenzkontrollen verfehlt (Andreas 2000a: 120). Ebenso geht Andreas auf die deutsch-polnische Kooperation im Grenzschutz angesichts der (zum damaligen Zeitpunkt) zu erwartenden Verschiebung der EU-Außengrenze an die polnische Ostgrenze sowie auf den Ausbau der Kontrollen an der spanisch-marokkanischen Grenze ein. Im Vergleich zwischen den EU-Grenzen und der US-amerikanischen Südgrenze sieht Andreas sowohl Gemeinsamkeiten als auch erhebliche Unterschiede. Eine Gemeinsamkeit bestehe in der wachsenden Spannung zwischen den Politikzielen einer Vereinfachung des gewünschten (ökonomischen) grenzüberschreitenden Austausches einerseits und der Verhinderung oder Reduzierung unerwünschter grenzüberschreitender Migrationsprozesse andererseits (ibid.: 138). Die Unterschiede liegen Andreas zufolge im Bau physischer

Barrieren sowie der militärischen Unterstützung in den USA gegenüber einer stärkeren Bedeutung interner Kontrollen in Deutschland. Außerdem diene die Verstärkung des Grenzschatzes an den EU-Außengrenzen nicht der Behauptung nationaler territorialer Souveränität wie im Falle der Vereinigten Staaten, sondern sei vielmehr in den europäischen Rahmen einer „zusammengelegten Souveränität“ („*pooling sovereignty*“) eingebettet (ibid.: 139, Andreas 2000b: 3). Nur wenige Jahre später bezeichnet Andreas die Vergemeinschaftung der Grenzkontrollpolitik bereits als ein Beispiel dafür, dass die EU in Teilbereichen bereits wie ein traditioneller Territorialstaat handeln würde (Andreas 2003: 101). Obgleich die Effektivität der Maßnahmen im Grenzschatz unklar bleibe, erfüllen sie Andreas zufolge zumindest die symbolische Funktion der staatlichen Ausübung von Kontrolle über das Territorium und seine Grenze (Andreas 2000b: 3).

In Anlehnung an den Begriff der „symbolischen Politik“ konstatiert Bigo, dass weder die personellen noch die finanziellen Ressourcen der für den Grenzschatz zuständigen Behörden ausreichen würden, um mit der „*Rhetorik systematischer Kontrolle*“ (Bigo 1998: 158) mithalten zu können. Diese Rhetorik trage zwar dazu bei, bestehende Ängste vor unkontrollierter Einwanderung zu minimieren, berge aber gleichzeitig die Gefahr, dass xenophobe Tendenzen verstärkt würden. Monica den Boer (1994) unterstreicht die Rolle der Rhetorik hinsichtlich des Schürens von Bedrohungsszenarien durch organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Terrorismus – und Einwanderung. Diese Art von Diskursen schaffe Legitimität für die europäische polizeiliche Kooperation und ihre Ausklammerung von (parlamentarischer) Kontrolle und Rechenschaftspflicht. Anderson sieht den „*Mythos der Kontrolle*“ von grundlegender Bedeutung für die Aufrechterhaltung staatlicher Autorität und die Glaubwürdigkeit der Souveränität (Anderson et al. 1995: 152). Auch Collinson (1996: 88) weist auf die symbolische Bedeutung von Migrationskontrolle hin. Die Schutzmaßnahmen in der Migrations- und Grenzkontrollpolitik seien demnach auf der Ebene der Wahrnehmung in der Bevölkerung wichtiger als in der reellen Umsetzung dieser Maßnahmen.

Ein weiterer Diskussionsstrang betrachtet den Themenkomplex der Grenzkontrolle und undokumentierter Migration in Europa unter dem Aspekt der professionellen Schleusung (*human smuggling*). Anhand zahlreicher Beispiele zeigt Rey Koslowski (2000: 203 f), dass die EU-Staaten zwar ihre Kapazität zur Kontrolle der Grenzen erhöht haben, jedoch gleichzeitig auch die Kapazität der Schleuser durch die

Vermarktung (*marketization*) illegaler Migration verstärkt wurde. Schleuser reagieren demnach auf die Verstärkung des Grenzschutzes an Abschnitten der EU-Außengrenze mit einer Verschiebung der Routen sowie dem Einsatz gefälschter Dokumente. Außerdem kritisiert Koslowski, dass nicht-staatliche Akteure, wie Migranten oder Schleuser, in der Debatte um die Effizienz der Kontrollpolitik nicht ausreichend berücksichtigt würden. Während Staaten wie im Fall der EU zusammenarbeiten, um unerwünschte Migration zu kontrollieren, haben ebenso Migranten die Fähigkeit, sich in Form sozialer Netzwerke zusammenzuschließen und somit internationale Migration zu erleichtern (ibid.: 205).

Auch John Salt spricht von einem „*Markt für irreguläre Migrationsdienste*“, der sich in Europa entwickelt habe. Irreguläre Migranten seien sowohl den „*skrupellosen Dienstleistern*“ (Salt 2000: 31) als auch den Einwanderungs- und Polizeibehörden ausgeliefert. Salt wirft eine Reihe von möglichen Forschungsfragen für die weitere Entwicklung der wissenschaftlichen Debatte auf. Dabei sei u.a. zu untersuchen, inwiefern das Problemfeld Schleusung und Menschenhandel durch Migrationspolitik beeinflusst wird. Hier müsse auch analysiert werden, inwieweit die Priorität nationaler Sicherheit einerseits und die individuelle Sicherheit der Migranten hinsichtlich der Garantie von Menschenrechten andererseits miteinander in Konflikt treten (ibid.: 50 f).

John Morrison und Beth Crosland (2001) untersuchen die Reaktionen europäischer Regierungen auf Schleusung und Menschenhandel. Dabei kommen die Autoren zu dem Schluss, dass die politischen Maßnahmen vielmehr ein Teil des Problems als eine Lösung desselben seien. In ihrer umfangreichen Studie gehen Morrison und Crosland u.a. auf die europäischen Antworten auf Asyl- und irreguläre Migration ein. Dabei betrachten sie die Asylreformen in den frühen 1990er Jahren, die Externalisierung von Migrationskontrolle durch Rückübernahmeabkommen und die Regelung zu „sicheren Drittstaaten“ sowie die Versuche zur regionalen Lösung der Flüchtlingsmigration in ihren Herkunftsregionen (Morrison & Crosland 2001: 31 ff.). Die Reduzierung der legalen Einreisemöglichkeiten für Asylsuchende und Flüchtlinge habe zu einer Verdrängung dieser Migrationsprozesse in die Illegalität geführt und somit die professionellen Schleusernetzwerke gestärkt.

Bimal Ghosh (1998: 111 ff.) gibt in einem Abschnitt zu politischen Trends in der Einwanderungspolitik der Industrieländer eine Übersicht zu den von einzelnen EU-Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen der internen und externen Migrationskontrolle seit Anfang der 1990er Jahre. Die am weitesten verbreiteten Maßnahmen sind ihm

zufolge verstärkte Grenzkontrollen, verschärfte Strafmaßnahmen gegen Schleuser sowie Sanktionen gegen Arbeitgeber, die undokumentierte Einwanderer beschäftigen (*employer sanctions*) (ibid.: 117). In einem weiteren Werk plädiert Ghosh für ein „*new international regime for the orderly movements of people*“ (Ghosh 2000: 6 ff.). Hier geht Ghosh auch auf die wachsende Abhängigkeit der Migranten von Schleuserorganisationen und Menschenhändlern ein, die oft zu lebenslanger Abhängigkeit von Migranten führe (ibid.: 11). In Bezug auf politische Antworten auf Migration kritisiert Ghosh, dass die von den Zielländern ergriffenen Maßnahmen meist nicht auf die Ursachen der Migration zielen, sondern vielmehr rein reaktiv und restriktiv seien (ibid.: 14). Das in vielen Staaten wachsende Gefühl, dass die Migration „*außer Kontrolle*“ geraten sei, führt Ghosh zufolge zu einem „*Teufelskreis*“ („*vicious circle*“). Dadurch werde eine „*Formulierung proaktiver und vorausschauender Politiken noch schwieriger*“ (ibid. 19); stattdessen dominiere ein Krisenmanagement mit kurzfristigen Maßnahmen. Den Extrempositionen der „Festung“ einerseits und der „offenen Türen“ andererseits stellt Ghosh ein Alternativkonzept der „regulierten Offenheit“ gegenüber.

In mehreren Beiträgen beschreibt Steffen Angenendt die Entwicklung der Migration nach Europa sowie die politischen Maßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten. Dabei geht er in einigen Beiträgen am Rande auch auf undokumentierte Migration und Migrationskontrolle ein (Angenendt 1999, 2002), in anderen hingegen konzentriert er sich explizit auf das Themenfeld der undokumentierten Einwanderung (Angenendt & Kruse 2001, Angenendt 2007). In einem Sammelband zur Asyl und Migration in den Mitgliedsländern der EU-15 zeigt Angenendt (1999) u.a., dass trotz erheblicher Divergenzen nationalstaatlicher Politiken die Harmonisierung der Migrationspolitik vor allem in Süd- und Ostmitteleuropa zu einer Angleichung von Kontrollmaßnahmen geführt habe (1999: 39). Er weist ebenfalls darauf hin, dass der erschwerte Zugang zum Asylverfahren seit Anfang der 1990er Jahre zwar die Zahl der Asylsuchenden erheblich reduziert, aber dies gleichzeitig auch zu einer Zunahme irregulärer Einwanderung geführt habe. Die darauf folgende „*Spirale*“ einer weiteren Verschärfung der Kontrollen resultiert in einer verstärkten Inanspruchnahme von Schleusern und der Bildung von Netzwerken, „*die der transnationalen organisierten Kriminalität zuzurechnen sind*“ (Angenendt & Kruse 2001: 12). Außerdem gibt Angenendt zu bedenken, dass ein Versagen von Migrations- bzw. Grenzkontrollpolitik nicht nur „*Zweifel an der staatlichen Handlungsfähigkeit*“ wecken würde, sondern auch „*für den Erhalt des internationalen Systems des Flüchtlingsschutzes notwendig*“ (Angenendt

2002: 168) sei. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass sich „eine Abwehrhaltung gegenüber allen Formen von Einwanderung, auch gegenüber Flüchtlingen, verbreiten“ könne (ibid.). Eine neuere Studie von Angenendt (2007) geht von dem Ansatzpunkt der irregulären Migration als ungelöstem Steuerungsproblem aus. Hier sieht Angenendt drei zentrale Probleme: erstens sei irreguläre Migration eine Herausforderung für die Souveränität und Legitimität staatlichen Handelns; zweitens treffe diese Form der Migration auf divergierende und oft schwer miteinander vereinbarer Interessen sowohl innerhalb des Ziellandes als auch seitens der Herkunfts- und Transitländer – und drittens seien die politischen Gestaltungsmöglichkeiten durch rechtliche und faktische Rahmenbedingungen beschränkt, so dass eine „Kluft“ zwischen dem „Willen zu politischem Handeln und den tatsächlich gegebenen Spielräumen“ bestehe (Angenendt 2007: 18). Trotz erheblicher Investitionen seien Kontrollmaßnahmen bislang weder in Europa noch in anderen Weltregionen erfolgreich gewesen. Dennoch haben Angenendt zufolge die Staaten durchaus Handlungsmöglichkeiten zur Steuerung irregulärer Migration (ibid.: 31). Diesbezüglich geht er auf eine Reihe von politischen Maßnahmen ein, etwa in den Bereichen Visapolitik, Grenzkontrollen, Asylverfahren, Rückführung, Legalisierung sowie Schaffung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten – bevor er schließlich Handlungsempfehlungen für die Politik formuliert.

Anhand von Presseberichten, Dokumenten und Stellungnahmen von Funktionsträgern analysiert Liz Fekete (2003a) die Bestandteile der EU-Strategie zur Kontrolle der Außengrenzen. Die Osterweiterung der EU „immunisiere“ die Staaten West- und Mitteleuropas vor unerwünschter Einwanderung, da die Außengrenzen nach Osten verschoben werden. Dabei unterstreicht sie, dass die Einführung der Visapflicht für Bürger östlicher Nachbarstaaten sowie die Verstärkung der Grenzkontrollen Vorbedingungen für den Beitritt zur EU sind. Auch Nicht-EU-Staaten, allen voran Marokko und die Türkei, würden durch politischen Druck und finanzielle Anreize in das Migrationskontrollsystem der EU eingebunden. Diejenigen Migranten und Flüchtlinge, die den südlichen oder östlichen „Schutzgürtel“ der EU durchdringen, treffen an den Grenzen der EU auf eine militarisierte Grenzkontrolle, etwa in Form der Marinepatrouillen im Mittelmeer. In einem weiteren Beitrag geht Fekete (2003b) auf die steigende Zahl der Todesfälle von Migranten ein und führt diese Tendenz auf das EU-Grenzkontrollprogramm zurück: „Each time smugglers or traffickers seek to exploit a new route, the EU attempts to seal it off. But EU policies do not work. They do not

*deter people from coming. People just choose more circuitous and hazardous routes. EU policy is, quite literally, funnelling people to their deaths.*” (Fekete 2003b)

Im Auftrag des britischen Innenministerium (*Home Office*) untersuchen Roger Zetter et al. (2003) die Auswirkungen der Asylpolitik auf Anzahl und Muster der Asylanträge in den EU-15-Staaten für den Zeitraum von 1990 bis 2000. Dabei kommen sie zu dem Schluss, dass vor allem Maßnahmen zur Verhinderung der Einreise (*pre-entry measures*) die größte Wirkung auf die Zahl der Asylanträge hatten. Mit solchen Reformen haben demnach vor allem Deutschland, Schweden und Frankreich eine substantielle Verringerung der Asylanträge erreicht. Unter anderem gehen die Autoren auch der Hypothese nach, dass die Asylrestriktionen in einigen Ländern zu einem Anstieg der Asylanträge in anderen EU-Staaten geführt haben. Dazu gebe es jedoch keine statistischen oder empirischen Belege. Hingegen sprächen jedoch zahlreiche Indizien dafür, dass die Asylrestriktionen zu einer größeren Bedeutung von Menschenhandel und Schleusung von Asylsuchenden und ökonomisch motivierten Migranten geführt haben (Zetter et al. 2003: 130).

In einem Sammelband durchleuchten Didier Bigo, Elspeth Guild und weitere Autoren den Funktionswandel der europäischen Grenzen. Dabei gehen sie der Frage nach, inwiefern Globalisierung und Personenfreizügigkeit die Sicherheitsdiskurse beeinflussen und wie diese wiederum mit Armut zusammenhängen. (Bigo & Guild 2005). Die Beiträge untersuchen Dimensionen der Ungleichheit, Exklusion und Dominanz sowie ihre Rationalisierung durch Gewährung von Freizügigkeit einerseits und verschärfter Kontrollen andererseits. Dabei konstatieren die Autoren eine zunehmende Tendenz der Externalisierung von Kontrolle (*policing at distance*), halten aber gleichzeitig fest, dass trotz aller Kontrollpolitiken auch so genannte unerwünschte Migration nicht aufzuhalten ist, sondern vielmehr zu einer Restrukturierung der Machtverhältnisse führe:

*“They [the poor] move nevertheless and by moving they re-structure all relations of power, both externally, at the global scale between rich and poor countries and internally, at the individual level, by blocking the capacity of anybody to manage the flow of millions of individual decisions, even when all the professionals of politics seek to prevent and negate this structural transformation which endangers their power and the symbolic reassurance that they are in charge of the security in a specific territory.”*  
(Bigo & Guild 2005: 3 f)

Wenn auch aus einer anderen Perspektive, gehen ebenso die Vertreter der neueren Debatte um die „Autonomie der Migration“ (Moulier Boutang 2002; Mezzadra 2007; Bojadžijev & Karakayalı 2007) davon aus, dass Migranten die Kontrollmechanismen umgehen und Machtverhältnisse verändern. Yann Moulier Boutang (2002) kritisiert die häufig verbreitete Perspektive der *„internationale[n] Migration als bloßes Anhängsel der kapitalistischen Akkumulation“* bzw. als *„untergeordnete Folgeerscheinung“* von Kapitalbewegungen und fordert daher einen Perspektivwechsel hin zu einer Wahrnehmung der Migranten als eigenständige und unabhängige Akteure. Dabei unterstreicht er, dass Migranten sich organisieren, Geld über informelle Netzwerke beschaffen und Schleuserdienste in Anspruch nehmen, wobei diese Muster gerade durch die Verschärfung der Kontrollmechanismen an Bedeutung gewonnen haben. Manuela Bojadžijev und Serhat Karakayalı (2007) kritisieren außerdem, dass die Metapher der „Festung Europa“ nicht in der Lage sei, das *„wechselseitige Verhältnis der Determinierung“* (Bojadžijev & Karakayalı 2007: 204) zu fassen, in dem Kontrollpolitik den Migrationsbewegungen begegnet. Statt von reiner Abschottung zu sprechen, müsse vielmehr ein *„komplexes System der Limitierung, Differenzierung, Hierarchisierung und partiellen Inklusion von Migrantengruppen“* (ibid.) in das Blickfeld genommen werden. Zusammenfassend wird im Ansatz der „Autonomie der Migration“ das eigenständige – also „autonome“ – Handeln und die Subjektivität der Migranten als gesellschaftliche und politische Praxis in das Zentrum der Analyse gestellt. Das Handeln der Migranten stellt demnach eine Herausforderung für die staatlichen Versuche einer Kontrolle der Migrationsprozesse dar. Martina Benz und Helen Schwenken (2005) geben hingegen zu bedenken, dass eine *„schlichte Gegenüberstellung Staat versus MigrantIn als autonomem (Kollektiv-)Subjekt“* (Benz & Schwenken 2005: 370) zu kurz greife und die Gefahr einer Vereinheitlichung komplexer Positioniertheiten in sich berge. Dem stellen die Autorinnen den Begriff der „Eigensinnigkeit“ entgegen, der *„weder von einer Autonomie noch von Determinismen bestimmt, vielmehr nicht-linear, aber auch nicht beliebig“* sei (ibid.: 374).

Ein weiterer, relativ neuer Diskussionsstrang beleuchtet die Kontrollmaßnahmen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten als „Grenzregime“ (Hess & Tsianos 2003) bzw. „Migrationsregime“ (Düvell 2002). In Bezugnahme auf die Debatte um transnationale Migration (Basch et al. 1994; Faist 2000; Glick Schiller et al. 1992, 1995; Pries 1997) sowie auf die Kritik am *„methodologischen Nationalismus“* (Bommes 2002; Wimmer & Glick-Schiller 2002) skizzieren Sabine Hess und Vassilis Tsianos

(2003) die Entwicklungslinien des „europäischen Grenzregimes“. Dabei führen sie die Ausdifferenzierung der das Grenzregime prägenden politischen Foren (Schengen, Budapester Prozess etc.), die Verlagerung der Migrationskontrolle in Nachbarregionen der EU als „outsourcing“-Prozess, eine „neue Wissensproduktionsordnung“ sowie den „europäisierten Mehrfachgrenzraum“ als zentrale Bestandteile der Entwicklung zum Grenzregime an (Hess & Tsianos 2003: o.S.). Das Grenzregime umfasst den Autoren zufolge „nicht nur die formalen und informellen Mechanismen [...] zur Abschottung der Grenzen gegenüber Flüchtlingen und Migranten“, sondern auch interne Kontrollen sowie gesellschaftliche Hierarchien und Diskurse (ibid.: o.S.).

Unter Hinweis auf einen Vortrag von Jonas Widgren (1998), dem Gründer und ehemaligen Direktor des ICMPD<sup>13</sup>, bemerkt Frank Düvell, dass mit der Einrichtung der EG Ad-hoc Arbeitsgruppe bereits Mitte der 1980er Jahre ein erster Schritt zur Errichtung eines „europäischen Migrationsregime“ (Düvell 2002: 75 f.) gelegt wurde. Düvell beschreibt die Weiterentwicklung der europäischen Migrationspolitik als Neuauflage eines „europäischen Imperialismus“ (ibid.: 80), wobei er u.a. auf die migrationspolitische Konditionierung von Entwicklungshilfe verweist. Das Migrationsregime basiere demnach auf der Expansion der Migrationskontrolle in Herkunfts- und Transitstaaten, der „Intensivierung des Kampfes gegen Papierlose“ (ibid.) sowie einer selektiven und gesteuerten Aufnahme erwünschter Arbeitsmigration. Außerdem weist Düvell auf eine neue Qualität der Migrationspolitik hin. Der *laissez-faire* Politik der 1970er und 1980er Jahre sei durch die Konzepte der Migrationssteuerung bzw. des Migrationsmanagements, basierend auf der neoliberalen Logik, abgelöst worden (ibid.: 158 ff.). In weiteren Beiträgen geht Düvell auf die Transitmigration in den Nachbarregionen der Europäischen Union ein (Düvell 2006, 2008). Düvell zufolge ist der Begriff der Transitmigration ein Kennwort (*codeword*) für illegale Einwanderung und unerwünschte Flüchtlingsmigration, wodurch der Begriff ein kriminologisches Profil bekommen habe. Der temporäre Charakter des Begriffs „Transit“ schließe Zugehörigkeit aus und führe somit zu einer Exklusion aus konventionellen Schutzmechanismen (Düvell 2006: 24 f). Düvell identifiziert geographische Zonen der Transitmigration in Osteuropa sowie im südlichen Mittelmeerraum. Dabei weist er auf die Flexibilität der Migrationsrouten hin, die sich

---

<sup>13</sup> ICMPD = *International Centre for Migration Policy Development*, 1993 gegründet, Sitz in Wien

infolge von politischen Maßnahmen der Migrationskontrolle in ständiger Transformation befinden (Düvell 2008: 5).

Auch die Forschungsgruppe *Transit Migration* sieht die Europäische Union nicht mehr als „Festung“ und die europäische Migrationspolitik als reine Abschottungspolitik, sondern hebt am Beispiel Südosteuropas vielmehr hervor, dass ein neuer Politiktypus der „*Governance of Migration*“ (Andrijašević et. al 2005: 360; Hess & Karakayalı 2005: 46) die Grenzkontrollen vorverlagert sowie Nichtregierungsorganisationen und andere Akteure in die von der EU und IOM als „Migrationsmanagement“ bezeichneten Kontrollpolitiken eingebunden hat. Im neuen Grenzregime gehe es nicht nur um Migrationskontrolle, sondern vielmehr um eine „*relative Durchlässigkeit*“ (Andrijašević et. al 2005: 346). Im Sinne des Konzepts der „Autonomie der Migration“ konstatieren die Autoren, dass die Form und Orte der Migrationsregulierung, etwa die Einrichtung von Abschiebehaftanstalten in den westlichen Balkanstaaten, „*ein Effekt der Bewegungen und Widerstände der Migration*“ seien (ibid.: 360).

Helen Schwenken (2006) konstatiert in ihrer Analyse der Selbstorganisation und politischer Mobilisierung von Migranten, dass das europäische Grenz- und Migrationsregime zum einen auf Zuzugsbeschränkungen und der Abwehr irregulärer Migration sowie zum anderen, seit Ende der 1990er Jahre, auf der „*Herausbildung eines Systems kontrollierter und selektiver Arbeitsmigration*“ basiere (Schwenken 2006: 96). Dabei bestehe hinsichtlich der Abwehr irregulärer Migration der höchste Grad an Einigkeit zwischen den Nationalstaaten und den Akteuren auf der Ebene der EU. Schwenken geht auf die Veränderungen im europäischen Grenzregime ein und unterstreicht, dass die Migrationskontrolle in allen Stadien des Migrationsprozesses stattfinde (ibid.: 107). Ebenso habe eine Veränderung des Diskurses stattgefunden: zum einen würden positive Seiten der Migration stärker betont als zuvor, zum anderen jedoch werde die Bekämpfung irregulärer Migration nun auch von liberaleren Kräften gefordert.

Unter Hinweis auf die Verschärfung des Grenzkontrollregimes bezeichnen sowohl Henk van Houtum und Roos Pijpers (2007) als auch Ruben Zaiotti (2007) die Europäische Union als *gated community*, einem Begriff, der ursprünglich aus der Stadtsoziologie stammt und geschlossene Viertel wohlhabender Bewohner beschreibt (Blakely & Snyder 1997). Van Houtum und Pijpers kritisieren das Konzept der Festung Europa als irreführend, da die EU eine strategische Selektion von Einwanderern zur

Erhöhung des Lebensstandards vornehme, andererseits diesen Standard jedoch vor unerwünschter Einwanderung schütze. Daher sei das Konzept der „*gated community*“ treffender (van Houtum & Pijpers 2007: 292). Ruben Zaiotti (2007) bezieht das von ihm analysierte „*gated community syndrome*“ auf die europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) und konstatiert dabei eine „*Schengenization*“ der ENP.

### ***Nichtregierungsorganisationen, Aktivisten und das europäische Grenzregime***

Die Asylrestriktionen in mehreren EU-Mitgliedstaaten in der ersten Hälfte der 1990er Jahre sowie das Inkrafttreten des Schengener Abkommens haben bei Nichtregierungsorganisationen (NRO) und sonstigen Zusammenschlüssen von Aktivisten zu einer verstärkten Auseinandersetzung mit dem Thema der Migrations- und Grenzkontrollpolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten geführt. Dabei sind teilweise Parallelen zur wissenschaftlichen Debatte um das Konzept der „Festung Europa“ sowie dem Diskussionsstrang des europäischen Migrations- bzw. Grenzregimes erkennbar.

Bereits 1993 veröffentlichte die britische NRO Statewatch ein Schwerpunktheft zu Asyl und Migration in der Europäischen Union, in dem die Autoren die Verlagerung der Migrationskontrollen in Nachbarregionen der EU analysieren (Statewatch 1993a: 17 ff.). Die Aushandlung von Rückübernahmeabkommen, die Einführung der Regelungen zu „sicheren Drittstaaten“ und „sicheren Herkunftsländern“ sowie die technische und finanzielle Unterstützung südlicher und östlicher Nachbarstaaten habe zu einer drastischen Reduzierung der Flüchtlingsmigration in die EU und zu einer Weiterreichung des „Flüchtlingsproblems“ in die Staaten an der Peripherie Europas geführt, die eine „Pufferzone“ um die EU bilden. In einem Bericht zu den „*new walls of Europe*“ (Statewatch 1993b: 19ff.) konstatieren die Autoren auf der Grundlage von Interviews mit Grenzschützern, Polizeibehörden und lokalen Verwaltungen eine zunehmende Militarisierung der deutschen Ostgrenze, die zum damaligen Zeitpunkt ebenso eine EU-Außengrenze darstellte.

Die in Berlin ansässige Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM) hat seit 1995 zahlreiche Beiträge zur Grenz- und Migrationskontrollpolitik der EU, einzelner Mitgliedsländer sowie ausgewählter Nachbarstaaten veröffentlicht, darunter Länderstudien zu Polen (FFM 1995, Dietrich 2002), Rumänien (FFM 1996), der Ukraine (FFM 1997) sowie zu Marokko (FFM 2002). Das FFM greift das Konzept der „Festung Europa“ auf und kritisiert die Vorverlagerung der Grenz- bzw. Migrationskontrollen in die Nachbarstaaten der EU (Dietrich 2004). Die auf zahlreichen

Interviews mit Migranten und Aktivisten basierenden FFM-Länderberichte setzen den Schwerpunkt auf die Lebenssituation undokumentierter Migranten sowie den jeweiligen politischen und ökonomischen Kontext der Herkunfts- bzw. Transitländer.

Das europäische Antirassismus-Netzwerk *UNITED for Intercultural Action* zeichnet seit 1993 diejenigen Todesfälle von Migranten und Flüchtlingen auf, die den Kriterien des Netzwerks zufolge auf die Migrations- und Grenzkontrollpolitik der „Festung Europa“ zurückzuführen sind (UNITED 2009, 2010). Dazu zählen Todesfälle infolge von Asylgesetzen, Militarisierung der Grenzen, Haftbedingungen, Abschiebungen und den sog. *carrier sanctions* – und sind somit gemäß UNITED mit dem Schengener Abkommen, der Dubliner Konvention und der EU-Grenzkontrollprogramme verbunden. UNITED stützt sich in erster Linie auf Presseberichte zu Todesfällen und Informationen der inzwischen 560 Mitgliedsorganisationen des Netzwerks. Auf Grundlage dieser Informationen gibt UNITED Informationsschriften zu den Umständen der Todesfälle von Migranten heraus. UNITED zufolge hängt die hohe Zahl der Todesfälle in erster Linie damit zusammen, dass eine legale Einwanderung oder die Gewährung von Asyl nahezu unmöglich sei.

Die deutsche Sektion von *Medico International* sowie die Flüchtlingshilfsorganisation Pro Asyl weisen in ihrem Bericht zu „Migration und Flüchtlingsschutz im Zeichen der Globalisierung“ (Pro Asyl & Medico 2008) sowohl auf die vielfältigen Fluchtursachen als auch auf den politischen Umgang mit dem Themenkomplex Flucht und Migration hin. Die Autoren konstatieren eine zunehmende Tendenz zur Selektion von Migranten auf der Grundlage wirtschaftlicher Interessen der Zielländer und setzen sich kritisch sowohl mit der Debatte um das Konzept der temporären bzw. zirkulären Migration als auch mit der Externalisierung von Migrationskontrolle durch die Errichtung von Aufnahmeeinrichtungen in Herkunftsregionen auseinander. Pro Asyl und Medico bedienen sich ebenso des Begriffs eines europäischen „Grenzregimes“, um die Migrationskontrollpolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu beschreiben. Dabei lehnen die Autoren die Operationen der Grenzschutzbehörde Frontex unter Verweis auf eine Studie des *European Center for Constitutional and Human Rights* (Fischer-Lescano & Löhr 2007) als widerrechtlich ab und kommen zu dem Schluss, dass „die EU mitverantwortlich für das tägliche Sterben an den EU-Außengrenzen“ (Pro Asyl & Medico 2008: 16) sei. Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte konstatiert in einer Studie (Weinzierl & Lisson 2007) unter

anderem, dass bei den gemeinsamen Grenzschutzmaßnahmen auf See die Anträge eventuell Schutzbedürftiger in unzureichendem Ausmaß geprüft würden und entwickelt darauf aufbauend Empfehlungen an die Bundesregierung (Weinzierl 2007) sowie für die Legislation auf Ebene der Europäischen Union (Weinzierl 2008).

### **2.3. Mittelmeerraum und spanische Südgrenze**

In der wissenschaftlichen Debatte um undokumentierte Migration und Grenzkontrollen in der EU findet der Mittelmeerraum aus offensichtlichen Gründen die größte Beachtung. Während die europäische Ostgrenze räumlich nur schwer zu fassen ist und die östliche Außengrenze der EU im Zuge des Erweiterungsprozesses der letzten Jahre verschoben wurde, ist die südliche Trennlinie zwischen Europa und Afrika durch das Mittelmeer klar definiert. Außerdem ist es die Passage über das Mittelmeer, die undokumentierte Migrationsprozesse am sichtbarsten erscheinen lässt. Regelmäßig zeigen die Medien Bilder von überfüllten Booten, die Migranten nach Spanien, Italien, Griechenland oder Malta transportieren. Die Meerenge von Gibraltar, die Kanarischen Inseln, die italienische Insel Lampedusa sowie der Inselstaat Malta waren lange Zeit die am häufigsten genannten Orte. Dementsprechend wird diese Form der irregulären Migration auch in der Wissenschaft am stärksten reflektiert – obgleich sie nur einen Bruchteil der undokumentierten Migrationsprozesse darstellt. Da in mehreren Beiträgen der wissenschaftlichen Debatte der Mittelmeerraum insgesamt betrachtet wird, setzt die folgende Auswahl zwar einen Schwerpunkt auf den spanischen Fall, bezieht aber teilweise auch andere Regionen des Mittelmeerraums mit ein.

Bereits Anfang der 1990er Jahre identifiziert Martin Baldwin-Edwards vier Typen von „*migration policy regimes*“ in Europa, wobei er den Mittelmeerraum als semi-peripheren Raum bezeichnet (Baldwin-Edwards 1991: 203). Die diesem Raum zugehörigen Staaten (Portugal, Spanien, Italien, Griechenland) zeichne demnach aus, dass sie zwar über eine Emigrationsgeschichte, jedoch über keine Infrastruktur für Immigration verfügen. In einem weiteren Beitrag zeigt Baldwin-Edwards (1992) sowohl neue Migrationsmuster, wie die marokkanische Migration nach Spanien oder albanische Migration nach Italien, als auch migrationspolitische Antworten auf diese Prozesse, wie die Einführung von Visa, Asylrestriktionen oder die Durchführung von Legalisierungsprogrammen. Im Rückblick auf die weitere Entwicklung im Laufe der 1990er Jahre verweist Baldwin-Edwards (1997: 497) auf die Konstruktion eines „*international regime of immigration control*“ in der EU. Dabei waren ihm zufolge die

südeuropäischen Länder besonders gefordert, da diese über wenige Erfahrungen in der Kontrolle von Einwanderung verfügten. Anhand einer Analyse des europäischen migrationspolitischen „*jigsaw puzzles*“ (ibid.: 498) und nationalstaatlicher Maßnahmen in den Bereichen irreguläre Migration, Asyl und Visapolitik kommt Baldwin-Edwards zu dem Schluss, dass die südeuropäischen Staaten tendenziell die Kontrollelemente der nördlichen Nachbarn übernehmen. Dabei habe es sich jedoch nicht um eine zwangsweise Übernahme gehandelt, sondern vielmehr um einen Prozess des „*international learning*“ (ibid.: 513). Damit grenzt sich Baldwin-Edwards von den dominanten Diskussionssträngen in der Debatte um die Anpassung an EU- bzw. Schengen-Regelungen im Bereich der Migrations- und Grenzkontrollpolitik ab. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre tendierten die meisten Beiträge dazu, die Anpassung an europäische Regelungen entweder als zwangsweise Übernahme (Corredera & Díez 1994, Actis 1993, Veugelers 1994) oder den Einfluss der EU als irrelevant zu bezeichnen (Izquierdo 1993). Als besonders problematisch hebt Baldwin-Edwards hervor, dass die Übernahme von Kontrollaspekten zu einer asymmetrischen Politikentwicklung geführt habe, da der Bereich der Migrantenrechte über keine Tradition in Südeuropa verfüge.

In einer Ethnographie der spanischen Südgrenze beschreibt Henk Driessen (1996) die Beweggründe und Erfahrungen von Migranten aus Marokko und dem subsaharischen Afrika sowie Reaktionen der spanischen Bewohner in ausgewählten Grenzgemeinden Südspaniens. Das Mittelmeer entwickle sich zu einer relativ geschlossenen Grenze zwischen Europa und Nordafrika. Driessen zufolge zeige die Analyse der Ereignisse nach dem Beitritt Spaniens zum Schengener Abkommen, dass sowohl die spanischen Behörden auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene als auch die autochthone Bevölkerung nicht in der Lage seien, mit dem Phänomen steigender irregulärer Einwanderung umzugehen. Der spanische Staat alleine sei nicht in der Lage, als Grenzschützer für die europäische Außengrenze zu agieren. Außerdem würden interne Grenzlinien zwischen den etablierten Bürgern einerseits und den marginalisierten Außenseitern andererseits entstehen. Die von Driessen attestierte Unfähigkeit der EU, eine gemeinsame Einwanderungspolitik zu formulieren, führe des Weiteren zu einem Festhalten an politischen und kulturellen Trennlinien, die ihre Wurzeln im 16. Jahrhundert haben (Driessen 1996: 193). Ähnlich äußert sich der spanische Schriftsteller Juan Goytisolo, der die migrationspolitischen Maßnahmen als Bausteine eines neuen „Schutzwalls“ sieht und die Grenze zwischen Europa und

Nordafrika als „*golden curtain*“ beschreibt. Dabei komme Spanien die Rolle des Grenzwächters zu: „*Spain has become the «Marca Comunitaria», charged with vigilantly guarding the order and tranquility of the club of Croesus*“ (Goytisolo 1992: 17). In einem Artikel zu nationaler Identität, Einwanderung und Rassismus in Spanien und Portugal geht David Corkill sogar soweit, von einer „*Fortress Iberia*“ zu sprechen: „*Immigration policy has evolved in parallel with the closer alignment between northern and southern Europe, producing a «Fortress Iberia»*“ (Corkill 1996: 164 f). Auch weitere Mitte der 1990er Jahre erschienene Beiträge gehen auf die Rolle Spaniens als Südgrenze der „Festung Europa“ ein (de Lucas 1996; Pugliese 1995; den Boer 1995).

Russell King bezeichnet die euro-afrikanische Trennlinie in seiner Analyse zum Mittelmeerraum als „*sharp, even brutal divide between «developed» Europe and the very much less-developed realms of North Africa and the Middle East*“ (King, R. 1998: 109). Verweisend auf Montanari und Cortese (1993) übernimmt King den Vergleich des Mittelmeerraums als Europas „Rio Grande“: „*Like its American equivalent it is a stretch of water separating two entirely different economic and social systems*“ (King, R. 1998: a.a.O.). King unterscheidet zwischen fünf Dimensionen einer „*Entwicklungstrennlinie*“ (*development divide*) im Mittelmeerraum. Diese miteinander zusammenhängenden und sich gegenseitig verstärkenden Dimensionen definiert King als ökonomische, demographische und geopolitische Trennlinien, als kulturellen Kontrast sowie schließlich als „*migration frontier*“ (ibid.: 110), wobei er in seinem Beitrag die trennenden Aspekte innerhalb dieser fünf Dimensionen v.a. anhand statistischer Quellen näher analysiert. Hinsichtlich der Migrations-Dimension weist King darauf hin, dass noch in den 1950er und 1960er Jahren ein Großteil des mediterranen Raums beiderseits der Wasserscheide die Funktion eines „*Migrationsreservoirs*“ (ibid.: 125) für die Industrienationen Nordwesteuropas hatte. Die „*migration frontier*“ verlief ihm zufolge zwischen Nord- und Südeuropa, wurde jedoch seit den 1980er gen Süden verschoben, so dass sie nun zwischen Südeuropa und Nordafrika verlaufe. Im Vergleich zur US-amerikanisch – mexikanischen Grenze unterstreicht King, dass das Mittelmeer wesentlich schwerer zu kontrollieren sei: „*The impossibility of completely sealing the soft underbelly of the EU to unwanted migration reflects both objective geographical conditions – the impracticability of patrolling so much open sea and empty coastline – and the irresistibly strong pressures driving cross-Mediterranean migration.*“ (ibid.) Als Gegenentwurf zur „*hostile frontier*“ (ibid.: 131) schlägt King die – zumindest teilweise – Öffnung der Grenze vor, etwa durch gezielte

Programme zur legalen Einwanderung und der Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen für Saisonarbeiter, begleitet durch Antirassismus-Maßnahmen in den Zielländern.

In einem weiteren Beitrag beschreibt King (2000) den in den 1980er Jahren einsetzenden Wandel Südeuropas von einer Auswanderungs- zu einer Einwanderungsregion und leitet daraus zentrale Charakteristika eines südeuropäischen Migrationsmodells ab. So mache etwa die Geographie Südeuropas eine Versiegelung der Grenzen unmöglich, es sei denn, man setze auf eine vollständige Militarisierung und die Errichtung eines neuen „Eisernen Vorhangs“. Außerdem habe die Verschärfung der Migrationspolitik in den nord- bzw. mitteleuropäischen Staaten zu einer Ableitung von Migrationsströmen geführt, so dass sich Südeuropa von einer Transitzone zu einer Art Warteraum entwickelt habe. Die relative Offenheit der südeuropäischen Ökonomien sowie die schnelle wirtschaftliche Transformation in den 1980er Jahren haben King zufolge erheblich zum Wachstum der Zuwanderung beigetragen. Bezüglich des ökonomischen Kontexts südeuropäischer Staaten kommt King zu dem Schluss, dass vor allem die starke Nachfrage nach flexiblen Arbeitskräften mit niedrigen Lohnkosten in den saisonal geprägten Sektoren der südeuropäischen Ökonomien prägend sei. Als weitere Spezifika nennt King historische Begebenheiten wie koloniale oder religiöse Verbindungen, die Beziehung zwischen internen und externen Migrationsbewegungen sowie die in Südeuropa besonders niedrige Fertilitätsrate als demographischen Faktor.

Auch Annette Jünemann (1999) betrachtet den Mittelmeerraum insgesamt und geht in einem Beitrag auf das „*Spannungsfeld zwischen Festungsmentalität und neuen Partnerschaftsgeist*“ in dieser Region ein. Dabei weist sie darauf hin, dass der Diskurs über die Zuwanderung nordafrikanischer Migranten in Südeuropa vor allem im Bereich der Sicherheitspolitik angesiedelt sei. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts werde „*Sicherheit über eine qualitativ neue Art von Bedrohung definiert*“ (Jünemann 1999: 185). Zu den „*neuen Risiken*“ transnationalen Charakters werde nebst Drogenhandel, organisierter Kriminalität und Terrorismus auch die irreguläre Migration nach Europa gezählt. Nach einer Auseinandersetzung mit der so genannten „*Fluchtursachenbekämpfung*“ als migrationspolitische Maßnahme im Rahmen der EU-Außenbeziehungen geht Jünemann auf die migrationspolitischen Aspekte der Euro-Mediterranen Partnerschaft ein. Obgleich Migration nur im „*Dritten Korb*“ der „*Partnerschaft im kulturellen sozialen und menschlichen Bereich*“ explizit erwähnt wird, berühren auch die anderen zwei „*Körbe*“ (politische und Sicherheitspartnerschaft bzw. Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft) Aspekte der Migration, etwa hinsichtlich

der langfristigen Bekämpfung von Fluchtursachen durch wirtschaftliche Stabilisierung sowie die Maßnahmen zur Abwehr von irregulärer Migration. Jünemann sieht bei der Entwicklung einer gemeinschaftlichen europäischen Migrationspolitik jedoch kein umfassendes Migrationsregime, sondern vielmehr eine einseitige Beschränkung auf Abwehrmaßnahmen als Ausdruck einer „*Festungsmentalität*“. Positive Ansätze in der Bekämpfung der Fluchtursachen hingegen seien angesichts der „*Durchsetzung europäischer Partikularinteressen auf Kosten der Mittelmeerländer z.B. im Agrarhandel*“ eingeschränkt (ibid.: 210).

Seit Ende der 1990er Jahre sind vermehrt wissenschaftliche Beiträge zur spezifischen Situation Spaniens als Südgrenze der EU und zu der wachsenden undokumentierten Zuwanderung an diesem Abschnitt der EU-Außengrenze erschienen. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die irreguläre Migration auf dem Seeweg seit Ende der 1990er Jahre verstärkt in das Zentrum des öffentlichen Interesses gerückt ist.

Peter Gold (1999, 2000) untersucht die Rolle der spanischen Enklaven Ceuta und Melilla für die Zuwanderung nach Spanien. Gold unterscheidet zwischen drei Kategorien von irregulären Zuwanderern, die aus Afrika via Spanien in die EU einreisen. Dabei handele es sich zunächst um legal einreisende Personen, die die maximale Aufenthaltsdauer überschreiten sowie um Personen, die mit gefälschten Dokumenten über die offiziellen Grenzübergänge, v.a. in Zeiten starken Grenzverkehrs, einreisen. Die dritte Kategorie umfasst schließlich die undokumentierte Migration auf dem Seeweg, Gold zufolge „*on the back of well-established Moroccan networks of tobacco and cannabis traffickers*“ (Gold 1999: 24). Golds' Beitrag ist einer der ersten wissenschaftlichen Beiträge auf internationaler Ebene, der detailliert auf die Charakteristika der undokumentierten Migration (wie Kosten der Überfahrt, Alter, Geschlecht und Nationalität der Migranten) auf dem Seeweg von Afrika in Richtung Spanien eingeht. Auch weist Gold bereits auf erste Indizien für eine Verschiebung der Migrationsrouten in Richtung der Kanarischen Inseln statt der Meerenge von Gibraltar hin (Gold 2000: 123).

Ebenso geht Gold (1999) auf die Bedeutung des Barcelona-Prozesses für die Migrationsbeziehungen zwischen den südlichen Mittelmeeranrainern und der Europäischen Union ein. Dabei hebt er hervor, dass die europäische Mittelmeerpolitik (EMP) zwar als Antwort auf die extremen Disparitäten beiderseits des Mittelmeeres entwickelt wurde, aber nicht in der Lage sei, signifikant zu einem Wachstum der

Ökonomien der afrikanischen Mittelmeerstaaten beizutragen. Außerdem würden diverse Studien auf kontraproduktive Effekte der angestrebten Freihandelszone von EU und südlichen Mittelmeeranrainern hinweisen, etwa aufgrund der strukturellen Unterschiede bei der Wettbewerbsfähigkeit v.a. im agrarwirtschaftlichen Sektor, zu kurzen Übergangsfristen bei der Handelsliberalisierung sowie zu geringen Hilfsleistungen seitens der EU-Staaten. Ausgehend von diesem Panorama schlussfolgert Gold, dass eine Reduzierung der undokumentierten Migration von Afrika nach Europa nicht in Sicht sei. Die im Laufe der 1990er Jahre errichteten Zäune um die spanischen Enklaven spiegelten die Hürden zwischen den beiden Seiten des Mittelmeeres wider: *„The fences around the Spanish enclaves of Ceuta and Melilla are a stark and literal reminder of the cultural, political and economic barriers that remain to be overcome between Europe and its Mediterranean neighbours. As long as the intangible barriers remain, the flow of migrants from North Africa to Europe will continue.“* (Gold 1999: 34)

Wie bereits in den vorhergehenden Abschnitten zur Grenze zwischen den USA und Mexiko sowie zur EU-Außengrenze insgesamt erwähnt, behandelt Peter Andreas (2000a: 115 ff., 2003: 105 ff.) unter anderem auch Prozesse undokumentierter Migration an der spanisch-marokkanischen Grenze sowie die politischen Antworten in Form des Grenzschutzes. Dabei hebt er unter anderem hervor, dass nach der Einführung der Visapflicht für marokkanische Staatsbürger (1991) die Zuwanderung aus Marokko in klandestine Wege abgedrängt wurde, etwa durch die Einreise mit gefälschten Dokumenten oder als so genannte „blinde Passagiere“ auf Fähren und Fischerbooten. Dabei hebt Andreas hervor, dass die ebenso seit Anfang der 1990er Jahre anwachsende *patera*-Migration zwar nur einen relativ geringen Anteil am Gesamtvolumen der irregulären Zuwanderung darstellte, aber ein enormes Medienecho auslöste und somit die spanische Südgrenze auch auf europäische Ebene in das Zentrum des politischen Interesses rückte. Die spanische Südgrenze habe sich von einer kaum beachteten Grenze zu einer „*law enforcement battle zone*“ (Andreas 2003: 105) entwickelt. Andreas konstatiert, dass die Verschärfung der Grenzkontrollen nicht nur auf Druck durch die EG bzw. einzelner Mitgliedstaaten zurückzuführen ist, sondern vielmehr auch die neue Rolle Spaniens als Teil der europäischen Staatengemeinschaft reflektiert:

*„The tightening of Spain’s border controls cannot be explained simply as responding to increased illegal border crossing or to EU coercion but rather as integral to the process of shedding a historical inferiority complex and redefining Spain as part of the core of Europe. The rebordering of Spain has helped to reaffirm the country’s*

*new identity as part of the “inner club.” In the new Spain, to be Spanish is to be European, and to be European is to have more secure external borders.*“ (Andreas 2000a: 128)

Eine ähnliche Argumentation verfolgen Liliana Suárez-Navaz (1997a, 1997b, 2004) bzw. Kitty Calavita und Suárez-Navaz (2003). Auf der Grundlage ethnographischer Studien in der andalusischen Provinz Granada und der Auswertung politischer sowie medialer Diskurse kommen die Autorinnen zu dem Schluss, dass der EG-Beitritt Spaniens zu neuen Formen von Grenzziehungen gegenüber den Nachbarstaaten in Nordafrika geführt hat; ein Prozess, den Suárez-Navaz als *„mediterranean rebordering“* bezeichnet (Suárez-Navaz 1997a). Während etwa Marokkaner und Andalusier noch bis in 1970er Jahre gemeinsame Migrationserfahrungen in West- und Nordeuropa teilten und dies sich auch positiv auf das Zusammenleben beider Gruppen in andalusischen Ortschaften auswirkte, trug das Ausländergesetz L.O. 7/85 sowie die damit zusammenhängende Neudefinition von Gemeinschaft und Zugehörigkeit zu einer Distanzierung der andalusischen Lokalbevölkerung von den Zuwanderern aus Marokko und anderen afrikanischen Staaten bei. Die neue *„europäische Identität“* Spaniens bzw. Andalusiens werde als Belohnung für das wirtschaftliche Wachstum und die politische Transition gesehen, während marokkanische Arbeitsmigranten weiterhin als *„ähnlich“*, jedoch gleichzeitig als Bedrohung aufgrund ihrer Eigenschaft als billige Arbeitskräfte wahrgenommen würden: *„As Andalusian peasants increasingly see themselves not in terms of their membership in the rural working class, but as individual citizens in relationship to the liberal welfare state, they draw sharp boundaries between themselves as full and rightful citizens of the national community and those who have been constructed in the law and in the national discourse as outsiders.*“ (Calavita & Suárez-Navaz 2003: 121).

Unter besonderer Berücksichtigung der Enklaven Ceuta und Melilla unterscheidet Xavier Ferrer (2006, 2007, 2008) zwischen vier historischen Scheidepunkten,<sup>14</sup> entlang derer sich die geopolitische, funktionale und symbolische Rekonfiguration der spanisch-marokkanischen Grenze entwickelt habe. Dabei geht er u.a. auch auf die Auswirkungen des spanischen Grenzschutzsystems SIVE ein und hebt hervor, dass die verschärften Kontrollen der Migrationsroute an der Meerenge von

---

<sup>14</sup> 1956: Marokkanische Unabhängigkeit; 1986: Inkrafttreten des Ausländergesetzes (L.O. 7/85); 1991: Vollanwendung des Schengener Vertrags in Spanien; 1995: Militarisierung des Grenzstreifens um die Enklaven und gleichzeitig beginnende Handelsliberalisierung im Rahmen des Barcelona-Prozesses (Ferrer 2006: 5)

Gibraltar zu einem außergewöhnlichen Druck auf die spanischen Enklaven geführt habe. In diesem Kontext sieht Ferrer auch die Ereignisse im Herbst 2005, als mehrere tausend Migranten versuchten, die Grenzbefestigungen um Ceuta und Melilla zu überwinden. Die darauffolgende Verstärkung der Grenzanlagen bezeichnet Ferrer als Militarisierung der Grenzkontrollen, die zeitgleich mit einer Militarisierung des Diskurses um die Grenze stattgefunden habe. In Bezugnahme auf die historische Funktion der Enklaven als spanische Außenposten in Nordafrika zieht Ferrer eine bildhafte Parallele: „*Somehow the enclaves have restored their medieval fortress dimension, combining it with high-tech control mechanisms.*“ (Ferrer 2007: 85) Schließlich unterstreicht er unter Hinweis auf James Anderson (2001: 3 f), dass die Grenze der Enklaven eine „*selective permeability of borders*“ mit „*differential filtering effects*“ darstelle, da das Grenzregime den Großteil der Migranten ausschließt und nur bestimmten Gruppen einen Zugang zu den Enklaven gewährt, während Handelsströme weitgehend liberalisiert werden.

Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommt Jaume Castan (2009) in seiner Betrachtung der bilateralen Beziehungen zwischen Spanien und Marokko, wobei auch er vor allem die beiden Enklaven – sowie ihre Interaktion mit den Nachbarregionen Tetouan und Nador – untersucht. Ihm zufolge treffe am ehesten die Metapher der „*gated community*“ (van Houtum & Pijpers 2007: 302) auf die Enklaven Ceuta und Melilla zu, „*because it combines the ideas of restraining access to the gated territory and a greater level of control over those who enter it and selective permeability towards those who bring benefits to the gated community.*“ (Castan 2009: 23)

Die Tendenz zur Militarisierung des Grenzstreifens sowie der zunehmenden Exklusion unerwünschter Migration, v.a. in Bezug auf Flüchtlinge und Asylbewerber, kritisiert die Menschenrechtsorganisation Amnesty International in einem Sonderbericht zur Situation der Rechte von Migranten in Ceuta und Melilla (AI 2006). Auf der Grundlage von Feldstudien berichtet der AI-Report von widerrechtlichen Abschiebungen, mangelhaften Prozessen und exzessiver Gewaltanwendung durch die spanischen und marokkanischen Sicherheitskräfte. Dabei gehen die Autoren u.a. auch auf die Verschiebung von Migrationsrouten ein, insbesondere auf das Ablegen von Migrantenbooten von der mauretanischen und senegalesischen Küste (AI 2006: 2 f), die auf die Verschärfung der Grenzkontrollen in den spanischen Enklaven zurückgeführt wird.

Hinsichtlich des spanischen Grenzschutzsystems SIVE veröffentlichte das europäische Netzwerk Migreurop, in dem sowohl NRO als auch Wissenschaftler mitarbeiten, einen ausführlichen Bericht zu den Zielen, Kosten, Risiken und der Funktionsweise des Überwachungssystems (Migreurop 2004). Die Autoren des Berichts weisen sowohl auf technische Unzulänglichkeiten des SIVE, etwa bei Nebel oder rauer See, als auch auf erste Anzeichen einer Verschiebung der Routen undokumentierter Migration sowie eine Zunahme der Todesfälle auf hoher See hin. Somit stünden die Auswirkungen des SIVE im Gegensatz zum erklärten Ziel einer „humanen“ Migrationskontrollpolitik.

Sowohl Martin Baldwin-Edwards (2006) wie ebenso Hein de Haas (2007, 2008) kritisieren, dass die oft eurozentristische Sichtweise auf afrikanische Migration gen Europa den Blick für die spezifischen Hintergründe dieser Migrationsprozesse verliere. So würden etwa die Bedeutung Libyens als Einwanderungsland oder die historischen Wurzeln trans-saharischer Migration oft ignoriert. Stattdessen werde die Zuwanderung vom afrikanischen Nachbarkontinent meist als Armutsmigration gesehen. Demgegenüber stünden jedoch Daten zum sozioökonomischen Hintergrund sowie dem Bildungsniveau der Migranten, wie Baldwin Edwards (2007: 119) und Collyer (2006: 15 f) aufzeigen.

De Haas zeigt sowohl die historischen Wurzeln und die Entwicklung der trans-saharischen und euro-mediterranen Migration als auch die wachsende Rolle nordafrikanischer Staaten nicht nur als Transit- sondern auch als Einwanderungsstaaten. Neben dieser Dekonstruktion des „*myth of invasion*“ (de Haas 2008: 1305) geht er auf die europäische Grenzkontrollpolitik und ihre Konsequenzen ein, denen er „*limited and perverse effects*“ (ibid.: 1312) attestiert. Dazu zählt de Haas die Diversifizierung der Migrationsrouten mit der Folge einer unbeabsichtigten Erweiterung des zu kontrollierenden Raumes sowie die Professionalisierung der Schleusungsmethoden. Die steigende Tendenz zur Externalisierung der Migrationskontrolle in afrikanische Staaten habe dazu geführt, dass zwischen der EU, den südlichen Mittelmeeranrainern sowie den Staaten des subsaharischen Afrikas beachtliche Spannungen entstanden sind. De Haas nennt drei Hauptursachen für weitere Zuwanderung aus Afrika in Richtung Europa: 1) die substanziellen ökonomischen Unterschiede zwischen der EU und den Maghreb-Staaten, aber auch zwischen dem Maghreb und dem subsaharischen Afrika, 2) die strukturelle Nachfrage nach kostengünstigen und flexiblen Arbeitskräften in den Transit- und Zielländern sowie schließlich 3) das Faktum, dass eine Versiegelung der

langen Grenzen der Sahara und des Mittelmeeres unmöglich ist. Es gebe eine erhebliche Lücke zwischen der Rhetorik der Kontrolle einerseits und der politischen Praxis andererseits – denn, so de Haas, „*states are no monolithic entities but harbour diverse, often conflicting political and economic interests*” (ibid.: 1320). Ähnlich wie Andreas sieht de Haas daher den Bereich der Migrationskontrolle zunehmend als „symbolische Politik”, die das Bild des staatlichen Kontrollvermögens aufrechterhalten soll. Zu den Diskursen über eine afrikanische Massenmigration nach Europa stellt er abschließend fest: „*apocalyptic representations of a massive exodus of desperate Africans pushed out of the continent by poverty, war and drought are fundamentally flawed*” (ibid.: 1318).

Während die große Mehrzahl der Studien sich auf solche Migranten bezieht, die bereits in Europa angekommen sind, gibt es in den letzten Jahren einen zunehmenden Trend zu Studien über die Transitmigration durch Nordafrika. Auf der Basis qualitativer Feldforschung mit Transitmigranten in Marokko analysiert Michael Collyer (2006) deren Herkunftsstruktur, beschreibt ihre Reiseerfahrungen und geht schließlich auch auf ihre Überlebensstrategien in Marokko ein. Ähnlich wie de Haas weist Collyer darauf hin, dass der Begriff der Transitmigration problematisch ist, da nicht alle Migranten Nordafrika nur als Transitzone benutzen, sondern eine nicht unerhebliche Zahl sich letztlich dort temporär oder sogar langfristig niederlässt. Hinsichtlich der europäischen Migrationskontrollpolitik sowie ihrer Externalisierung nach Nordafrika gibt Collyer zu bedenken, dass diese „*significant, structural changes on the geography of migration to Europe and within the European neighbourhood*“ (Collyer 2006: 4) hervorgebracht habe. Neben der ständigen Verschiebung von Migrationsrouten ist ihm zufolge hier v.a. die Schwierigkeit des Daseins als undokumentierter Migrant in Marokko zu nennen, ausgelöst v.a. durch die Inklusion Marokkos in das Migrationskontrollregime der EU. Es gebe jedoch kaum empirische Hinweise dafür, dass die von marokkanischen Behörden zunehmend durchgeführten Abschiebungen zu einem Abschreckungseffekt geführt haben. Collyer zufolge ist Marokko nicht nur eine Durchgangspassage nach Europa, sondern vielmehr Schnittpunkt eines sub-saharischen und euro-mediterranen Migrationssystems.

Jørgen Carling analysiert die Geographie und Dynamiken der undokumentierten bzw. „*unautorisierten*“ (Carling 2007a: 5 ff.) Migration aus Afrika sowie die Konsequenzen der europäischen bzw. spanischen Grenzkontrollpolitik auf diese Migrationsprozesse (Carling 2007b). Er beschreibt in detaillierter Form die Herkunft und Routen der Migranten, wobei er ebenso auf die Rolle der Transitstaaten sowie auf

die Verschiebung der Migrationsrouten eingeht. In seinen Schlussfolgerungen hebt Carling hervor, dass die Diversität der Herkunftsregionen gestiegen ist und von Europa weit entfernte „gateway cities“ wie Agadez oder Gao (Carling 2007a: 28) eine zunehmend wichtige Rolle bei der Entscheidung über Migrationsrouten einnehmen. In einem weiteren Beitrag geht Carling (2007b) insbesondere auf die Frage ein, inwiefern die spanische bzw. europäische Migrations- und Grenzkontrollpolitik zu einer Erhöhung der Todesfälle beim Versuch der illegalen Einreise geführt hat. Dabei entwickelt er sein Modell eines „immigration interface“ (Carling 2002) weiter, indem er das Feld der unautorisierten Einreise einbezieht („unauthorised entry and immigration interface“, Carling 2007b: 319 ff.). Dieses stellt Carling zufolge die Summe der Wege dar, die entweder zur Niederlassung in Europa oder aber zur Abschiebung in die Herkunftsregion führen. Auf der Grundlage der Analyse von Aufgriffsstatistiken und diversen Quellen zu Todesfällen bei der Migration gen Europa berechnet Carling die Mortalitätsrate von Migranten und kommt zu dem Schluss, dass die steigenden Fallzahlen von verstorbenen Migranten in erster Linie nicht auf eine Verstärkung des Grenzschutz, sondern vielmehr auf eine zunehmende Zahl von Versuchen illegaler Einreise zurückzuführen sind: *„Unlike the situation on the US-Mexican border, however, it is difficult to claim that the control measures are directly responsible for the increasing number of fatalities. Apparently, the growth in the number of deaths results from an increased number of migration attempts, combined with a constant or slightly falling risk of dying on the way.“* (ibid.: 340)

In ihrer Dissertationsschrift untersucht Monika Eigmüller (2007) den Funktionswandel der EU-Außengrenze sowie die Grenzsicherungspolitiken auf nationaler und europäischer Ebene. Am Beispiel Südspaniens konstatiert sie eine *„beachtliche Diskrepanz zwischen dem europäischen Steuerungsziel (Migrationsvermeidung) und dem Ergebnis dieser Steuerungsversuche (Zunahme an illegaler Migration).“* (Eigmüller 2007: 11) Im Vordergrund ihrer Analyse steht die Funktion und Operation der Grenze. Dabei sieht Eigmüller die europäischen Außengrenzen als Institution, *„die selbst strukturierend auf die Gesellschaft und ihre Teile einwirkt, zugleich jedoch in Form und Inhalt Produkt politischer Prozesse und Entscheidungen ist.“* (ibid.: 217) Die Bemühungen der spanischen Regierung im Bereich der Migrationskontrolle dienen Eigmüller zufolge *„plakativen Zwecken“* (ibid.: 214), anstatt dass sie eine Vermeidung undokumentierter Migration zum Ziel habe. Hier ist eine Parallele zu anderen Autoren zu erkennen, die die Migrations- bzw.

Grenzkontrollpolitik als „symbolische Politik“ (Andreas 1999a, 2000b, Bigo 1998, Collinson 1996, de Haas 2008) bezeichnen.

Schließlich ist festzuhalten, dass spanische und marokkanische Nichtregierungsorganisationen wie die *Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía* (APDHA), die *Association des amis et familles des victimes de l'immigration clandestine* (AFVIC) sowie weitere im Bereich der Flüchtlings- bzw. Migrantenhilfe tätige Verbände und Menschenrechtsorganisationen wie *Amnesty International*, Migreurop oder *Human Rights Watch* ebenso Berichte zu undokumentierter Migration und den Folgen der europäischen und spanischen Grenzkontrollpolitik veröffentlichen.<sup>15</sup> Während die Publikationen der marokkanischen AFVIC sich eher auf einzelne Ereignisse beziehen (AFVIC 2008, AFVIC/CIMADE 2005), verfolgt die andalusische APDHA seit 1997 die Situation an der spanischen Südgrenze (und darüber hinaus) und gibt in regelmäßigen Abständen Berichte zur menschenrechtlichen Lage sowie politischen Entwicklungen heraus (APDHA 2005, 2006, 2007, 2008a, 2009, 2010).

---

<sup>15</sup> siehe Abschnitt 5.5.2., S. 244 f

### **3. Migrationstheoretische Einbettung**

Mit der wachsenden Binnenwanderung im Kontext der Industrialisierung in Westeuropa sowie der europäischen Auswanderung nach Amerika im 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts setzte sich auch die Wissenschaft zunehmend mit dem Phänomen der Migration auseinander. Bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert schuf Ernest George Ravenstein einen ersten theoretischen Rahmen zur Analyse von Migrationsprozessen. „*Migration means life and progress; a sedentary population stagnation*“, so Ravenstein in seinen „Laws of Migration“ (Ravenstein 1889: 288).

Bis heute existiert jedoch keine kohärente und alle Facetten umfassende Theorie internationaler Wanderungsbewegungen. Stattdessen ist die Entwicklung der Migrationstheorie durch eine fragmentierte Palette einzelner Theorieansätze geprägt, die sich zum Teil isoliert voneinander entwickelt haben. Es ist kaum möglich, die hochkomplexen Muster und Trends internationaler Migration durch die Perspektive nur eines theoretischen Ansatzes oder einer akademischen Disziplin zu erklären. Vielmehr ist eine Betrachtung des Themas aus verschiedenen Perspektiven vonnöten (Massey et al. 1993: 432). Zur Analyse der Migrationskontrollpolitik sowie irregulärer Migrationsprozesse in Südspanien wurden daher mehrere Ansätze herangezogen: der Ansatz der internationalen Migrationssysteme mit Schwerpunkt auf den „*regulatory linkages*“ (Fawcett 1989; Kritiz & Zlotnik 1992), der Ansatz der transnationalen Migration und transnationalen sozialen Räume (Faist 1997, 2000; Pries 1997, 1999, 2001), die Debatte um „*politics of migration*“ (Hollifield 2000, 2008; Cornelius & Tsuda 2004) sowie das Modell der Mehrebenenanalyse (Grande & Jachtenfuchs 2000).

#### **3.1. Internationale Migrationssysteme**

Um die Komplexität von Migrationsprozessen erfassen zu können, bezieht der Ansatz internationaler Migrationssysteme eine möglichst große Vielfalt beeinflussender Faktoren ein. Somit sollen Struktur und Operationsweise eines Migrationssystems dargestellt werden können. Ein erster Ansatz zur Verwendung des systemtheoretischen Ansatzes in der Migrationsforschung findet sich bei Akin Mabogunje (1970). Am Beispiel rural-urbaner Migrationsprozesse in Entwicklungsländern bezieht Mabogunje sowohl die Elemente und Mechanismen innerhalb eines Migrationssystems als auch die das System umgebenden Einflussfaktoren (ökonomischer Kontext, soziale Entwicklung, Technologie und Infrastruktur, politischer Kontext u.a.) ein. Dementsprechend definiert Mabogunje ein System als „*a complex of interacting elements, together with their*

*attributes and relationships.*“ (Mabogunje 1970: 3) Die Hauptaufgabe bei der Untersuchung von Migrationssystemen ist demnach eine Identifizierung der grundlegenden interagierenden Elemente, ihrer Eigenschaften und ihrer Beziehungen untereinander.

James Fawcett und Fred Arnold (1987) entwickeln am Beispiel der Migration aus dem asiatischen und pazifischen Raum einen theoretischen Rahmen zur Analyse von Migrationssystemen. Im Gegensatz zu vorherigen migrationstheoretischen Ansätzen schenke ihnen zufolge der Ansatz der Migrationssysteme beiden Enden des Migrationsprozesses – also sowohl der Herkunfts- als auch der Zielregion – Aufmerksamkeit: *„It is fairly obvious, for example, that an adequate explanation for an immigration flow must take into account conditions in the areas of both origin and destination. Yet, immigration studies seldom give equal attention to the relevant factors at both ends of the stream.“* ( Fawcett & Arnold 1987: 454)

Der Ansatz der Migrationssysteme untersucht einen Migrationsstrom im Kontext anderer Ströme bzw. ein Migrationsziel im Set von diversen Alternativzielen. Verbindungen zwischen Herkunfts- und Zielregion – wie Informationen, Güter, Dienstleistungen etc. – werden herausgearbeitet und Disparitäten zwischen Räumen – *„that seem to provide the energy underlying migration flows“* (ibid.: 456) – hervorgehoben. Somit unterstreicht dieser Ansatz, dass Migration ein dynamischer Prozess und das Verständnis historischer Gegebenheiten für die Analyse von Migrationsprozessen unverzichtbar ist. Fawcett und Arnold weisen darauf hin, dass es sich bei ihrer Abhandlung lediglich um einen konzeptuellen Rahmen handelt:

*„We propose such a conceptual framework [...] It is not a theory, because we make no effort to specify functional relationships or propose hypotheses. Rather, it is a heuristic device, a loosely structured set of concepts that we hope will provide you some stimulation and guidance for future research efforts. We refer to this framework as a migration systems paradigm.“* (ibid.: 456)

In knappen Worten definieren Fawcett und Arnold den Begriff der Migrationssysteme: *„A migration system is a set of places linked by flows and counterflows of people.“* (ibid.). Hinsichtlich der Konstruktion eines Rahmens zur Analyse von Migrationssystemen stellen sie zunächst drei konzeptionelle Kategorien struktureller und kontextualer Faktoren auf, bevor sie abschließend die sozialpsychologische Perspektive der Migration behandeln.

Unter die Kategorie der *state-to-state relations and comparisons* fallen demnach zwischenstaatliche Abkommen, Unterschiede im Entwicklungsniveau und im politischen System, migrations- und entwicklungspolitische Maßnahmen sowie Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den Herkunfts- und Zielländern der Migration. Dabei geben sie jedoch zu bedenken, dass eine komplette Matrix von *state-to-state relations* weder notwendig noch machbar sei. Dennoch würde eine Betrachtung dieses Beziehungsgeflechts das Verständnis von Migrationssystemen wesentlich erleichtern.

Die Kategorie der *mass culture connections* umfasst kulturelle Ähnlichkeiten und Unterschiede (sowie kulturelle Dependenz / Dominanz). Dazu zählen u.a. Medienverbreitung, Sprache, Religion oder religiöse Kompatibilität, Ähnlichkeiten bzw. Unterschiede im Bildungswesen sowie Kontakte durch Reisen. Hier weisen Fawcett und Arnold darauf hin, dass durch die Ausbreitung einer verwestlichten globalen Kultur mehr und mehr Menschen mit einem anderen – als angenehmer empfundenen – Lebensstil konfrontiert werden; obgleich sich dies nicht unbedingt zu einer Motivation zur Auswanderung umwandeln müsse. Prozesse der Internationalisierung, die Verbreitung von Massenmedien, ein steigendes Reiseaufkommen sowie die wachsende Verbreitung von Englisch als Weltsprache tragen ein Weiteres zur Reduzierung kultureller und sprachlicher Unterschiede bei.

*Familiäre und soziale Netzwerke* bilden schließlich die dritte Kategorie in dem Modell von Fawcett und Arnold. Freunde und Familienangehörige im Zielland können dem potenziellen Migranten bei der Einwanderung helfen, etwa bei der Arbeits- und Wohnungssuche. Außerdem kann dieser Faktor einen Migrationsfluss aufrechterhalten, nachdem der anfängliche Impetus ökonomischer oder politischer Disparitäten bereits abgeflaut ist. In diese Kategorie sollten nach Fawcett und Arnold eine Reihe von Aspekten einbezogen werden; etwa die Verteilung von Familienangehörigen, Freunden, Bekannten und *co-nationals* im Zielland, die historische Tiefe der Familien- und Gemeinschaftsmigration, Beschäftigungsnischen früherer Migrationswellen, der soziale und ökonomische Status früherer Migranten, die Häufigkeit und Höhe von Rücküberweisungen sowie normative Haushalts- und Familienstrukturen.

Die sozialpsychologische Perspektive der Betrachtung von Migrationsprozessen<sup>16</sup> beleuchtet den familiären Kontext des Migranten. Fawcett und Arnold unterscheiden hier zwischen drei Phasen: (1) eine Entscheidungsphase (*Decision*

---

<sup>16</sup> Zur Bedeutung dieser Perspektive vgl. auch Papademetriou 1984: 414

*Stage*), in welcher die Motivation zum Wechsel entsteht und die Entscheidung zur Wanderung getroffen wird; (2) eine Übergangsphase (*Transition Stage*), in der die endgültige Auswahl des Ziels und ein Aufeinandertreffen mit Migrationsbürokratien und anderen Hürden (etwa Reisekosten) erfolgt, sowie schließlich (3) eine Adaptationsphase (*Adaptation Stage*), in der die Prozesse der Anpassung an die Aufnahmegesellschaft, die Integration in den Arbeitsmarkt sowie ebenso psychosoziale Unterstützung, etwa durch Familienangehörige oder *co-nationals*, fallen.

Abschließend weisen Fawcett und Arnold darauf hin, dass eine Verbindung der Makro-Links mit der individuellen Ebene des Migranten unabdingbar sei:

*„[...] we have argued for the application of a broad migration systems paradigm within which diverse bits of knowledge can be integrated and compared. This paradigm requires the use of macro- and microdata, it presupposes a knowledge of history as well as of contemporary conditions at the origin and at alternative destinations, it seeks to explain both stability and different forms of mobility, it pays particular attention to the linkages between places, and it recognizes that the parts of a migration system are dynamically interconnected.“*

(Fawcett & Arnold 1987: 471)

**Tab. 3.1:** „Linkages“ in Migrationssystemen nach Fawcett

	<b>State-to-State Relations</b>	<b>Mass Culture Connections</b>	<b>Family and Personal Networks</b>	<b>Migrant Agency Activities</b>
<b>Tangible</b> <i>(greifbar / konkret)</i>	Handel und Finanzströme, Bilaterale Wirtschafts- und technische Hilfe	Medienverbreitung (Presse, TV, Filme etc.)	Rücküberweisungen, Korrespondenz von Migranten	Personalanwerbung und Werbematerialien, staatlich geförderte Rücküberweisungen
<b>Regulatory</b> <i>(ordnend / regelnd)</i>	Migrationspolitik, Gastarbeiterabkommen	gesellschaftliche Normen zur Auswanderung, Akzeptanz von Einwanderern	familiäre Verpflichtungen, Gemeinwesen	Regeln und Vorschriften zu Migrationsprozessen, Arbeitsverträge
<b>Relational</b> <i>(vergleichend)</i>	Verhältnis Angebot und Nachfrage von Arbeitskräften, Ökonomische Dependenz	Kulturelle Ähnlichkeiten, Kompatibilität der Wertesysteme	Relativer sozialer Status von Migranten und Nichtmigranten	Komplementarität von „Agency Activities“ in Herkunfts- und Zielländern

Quelle: Fawcett 1989: 674

In einem nur zwei Jahre später veröffentlichten Artikel baut Fawcett (1989) den oben beschriebenen Ansatz für einen theoretischen Rahmen weiter aus (vgl. Tab. 3.1.). Er unterscheidet nun zwischen vier Kategorien und drei Verbindungen (*tangible*,

*regulatory* und *relational linkages*). Die als vierte Kategorie eingeführten *Migrant Agency Activities* reflektieren den privatwirtschaftlichen Bereich innerhalb von Migrationsprozessen, wie etwa Vermittlungsagenturen im Bereich der Arbeitsmigration.

Ähnlich wie Fawcett und Arnold begründen auch Mary Kritz und Hania Zlotnik (1992) die Notwendigkeit eines Systemansatzes mit der den Migrationsprozessen innewohnenden Dynamik. Eine Vielzahl von Bereichen und Faktoren, wie Rückmigration, Rücküberweisungen sowie politische und strukturelle Bedingungen in Herkunfts- und Zielregion, müssten bei der Analyse von Wanderungsbewegungen einbezogen werden. Kritz und Zlotnik definieren ein Migrationssystem (siehe Abbildung 3.1.) als eine Gruppe von mindestens zwei Ländern, die eine relativ große Anzahl von Migranten austauschen. Dabei setzen permanente und temporäre Migranten, aber auch weitere Gruppen wie Manager, Soldaten oder Touristen die Grundlagen für spätere Migrationsströme.

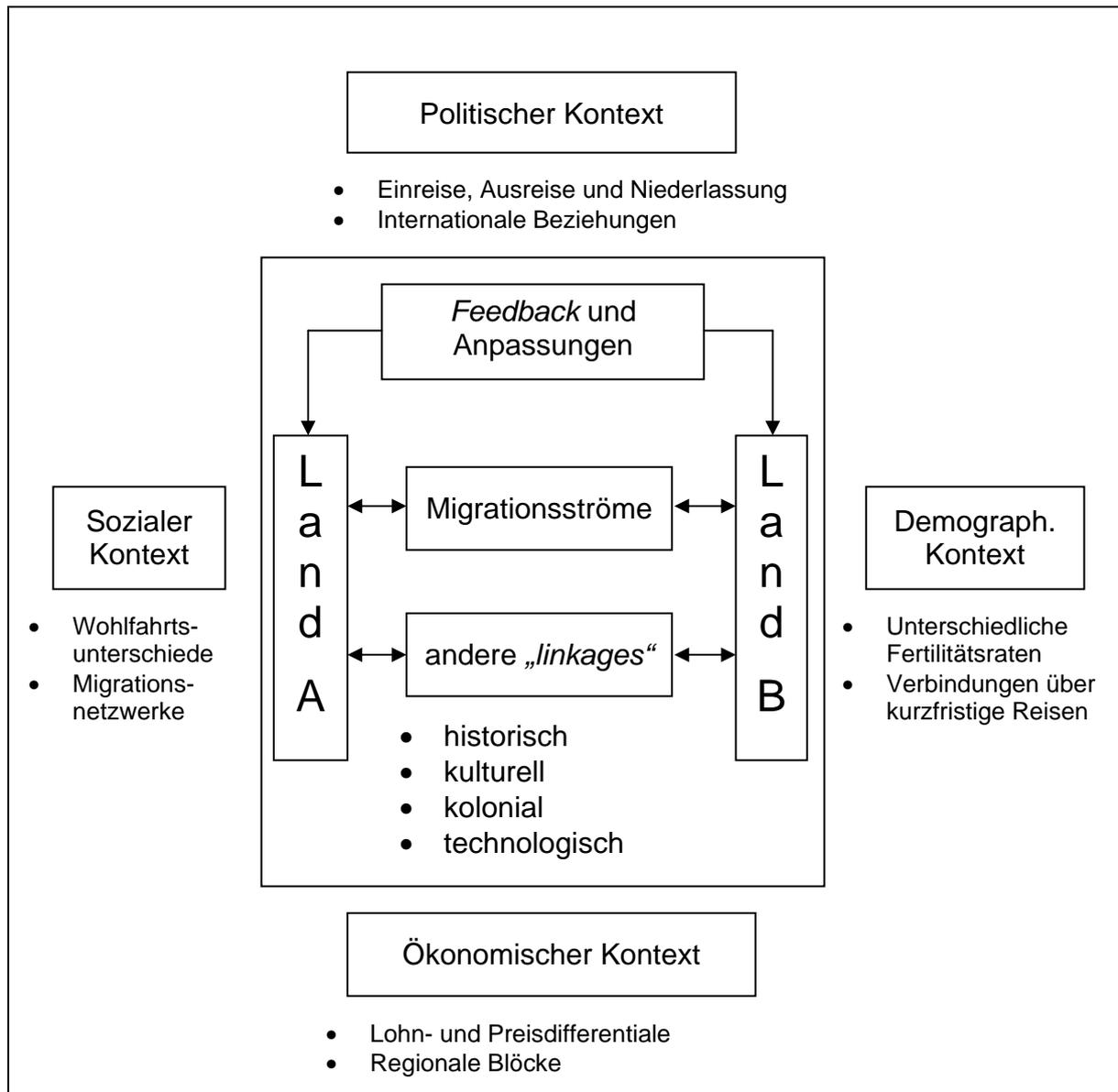
Die Schlüsselemente für die Analyse von Migrationssystemen nach Kritz und Zlotnik werden im folgenden Zitat deutlich:

*„In addition to the spatial dimension that demarcates all countries in a system, a time dimension is essential to capture flow and counterflow dynamics. Thus, a historical perspective on migration allows one to identify the pattern of interactions between migration and, on the one hand, structural conditions in the countries of origin and destination within a system and, on the other, economic and political linkages between those countries. [...] In addition to such population movements, linkages in the economic and political spheres also shape migration, evolving and changing over time and thereby affecting the supply of and demand for migrants.“*

(Kritz & Zlotnik 1992: 4)

Migrationspolitik spielt im Ansatz der Internationalen Migrationssysteme eine zentrale Rolle: *„Migration policies are an integral element of migration systems and analysis of them can elucidate how they relate to other objectives of the nation state. [...] The mechanisms and processes by which ‚grand policies‘ [...] are translated into more or less restrictive regulatory practices to achieve the aims originally intended by existing policies deserve more attention.“* (ibid.: 10) Die Bedeutung migrationspolitischer Maßnahmen zeige sich etwa bei der Kettenmigration: durch die Programme der Familienzusammenführung hätten die Industrieländer zur Entwicklung und Festigung von Migrationssystemen beigetragen.

Abb. 3.1: Systemischer Rahmen internationaler Migration nach Kritz & Zlotnik



Quelle: Kritz & Zlotnik 1992: 3, Übersetzung aus dem englischen Original

Kritz und Zlotnik unterscheiden zwischen zwei Dimensionen staatlicher Bemühungen zur Regulierung von Migrationsbewegungen. Hierbei handelt es sich zum einen um staatliches Handeln auf der Grundlage von internen Abwägungen, die ökonomischer, politischer, humanitärer oder kultureller Natur sein können. Die *policy outcomes* hängen dabei auch vom Konsens der Eliten ab – bzw. davon, welche Elite die größte Durchsetzungskraft hat. Die zweite Dimension ist das staatliche Handeln auf der Grundlage von Beziehungen zu anderen Staaten: „[it is] *important to identify how state interactions shape exit and entry policies*“ (ibid.: 12). Hier verweisen Kritz und Zlotnik auf einen Beitrag von Aristide Zolberg (1992), dessen Argumentation zufolge der Staat ein Interesse hat, sich bzw. die einheimischen Arbeitskräfte vor „feindlichen“ externen

Faktoren zu schützen. Hinsichtlich der Problematik der Zuwanderungskontrolle, ihrer Implementierung und ihrer Effizienz werfen Kritz und Zlotnik eine zentrale Frage auf:

*„It could be argued that governments could control all migration, including illegal flows, provided that they were willing to invest the time, money and personnel to do so. This raises the question as to why enforcement efforts are not greater – are the costs of controlling those movements too great or do other interests constrain governments from making those efforts?“ (Kritz & Zlotnik 1992: 14)*

Abschließend geben Kritz und Zlotnik zu bedenken, dass der Systemansatz die zwischen den beteiligten (nationalen und internationalen) Akteuren auftretenden Konflikte und Kooperationsbemühungen einbeziehen müsse. Nur so können diejenigen Kräfte, die hinter der Formulierung der *grand policies* stehen, erfasst sowie die Effizienz dieser Politiken untersucht werden.

Im gleichen Sammelband entwickelt Zlotnik Leitlinien für die empirische Identifizierung von Internationalen Migrationssystemen (Zlotnik 1992: 20, s. Abb. 3.2.). Statt von nur einem globalen Migrationssystem zu sprechen, ist angesichts der Diversität internationaler Wanderungsbewegungen und der erheblichen Disparitäten zwischen Staaten eine Identifizierung einzelner Migrationssysteme auf der Basis einer Identifizierung mehrerer Ströme notwendig. Zudem sind Zlotnik zufolge v.a. diejenigen Verbindungen (*linkages*) von Interesse, die sich von der globalen Ökonomie und von internationalen Beziehungen ableiten lassen.

**Abb. 3.2: Leitlinien für die Identifizierung von Migrationssystemen nach Zlotnik**

- (1) Systeme sollten **interagierende Nationalstaaten** beinhalten; die **Analyse von stocks & flows nach Herkunftsländern** ist notwendig.
- (2) **Festsetzen eines Schwellwerts** der Wanderungsbewegungen zwischen Herkunfts- und Zielländern; wenn dieser Wert über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren beibehalten bzw. überschritten wird, kann von der Existenz eines Migrationssystems ausgegangen werden.
- (3) Systeme können entweder aus der **Perspektive der Herkunftsländer oder der Zielländer** bestimmt werden. Wenn eine Gruppe von Ländern der gleichen geographischen Region **ähnliche Muster** von Migrationsverbindungen, vergleichbare Entwicklungsniveaus und einen hohen Grad an kultureller Affinität aufweisen, so können diese in einem System zusammengefasst werden.
- (4) **Zielländer**, die die in Punkt (3) genannten Merkmale teilen, müssen eine **gewisse Kohärenz in der Migrationskontrolle aufweisen** und durch enge politische und ökonomische Verbindungen gekennzeichnet sein.
- (5) Auch bei den **Herkunftsländern** ist eine **Kongruenz der Migrationspolitiken** notwendig, um sie in einem Migrationssystem zusammenfassen zu können. Ökonomische und politische **Verbindungen** zwischen diesen Ländern **können dabei durchaus schwächer** als bei den Zielländern sein. Diese Verbindungen wären eher zwischen Herkunfts- und Zielländern – in Form eines Dependenzverhältnisses – auffindbar und somit ein weiterer Indikator für die Existenz eines Migrationssystems.

An den Beispielen des amerikanischen Kontinents und Westeuropas arbeitet Zlotnik die wichtigsten Charakteristika von Migrationssystemen anhand der o.g. Leitlinien heraus. Im Falle Westeuropas kommt sie zunächst zu dem Schluss, dass angesichts des ähnlichen Stands in der wirtschaftlichen Entwicklung der (damaligen) EG-Staaten sowie des gemeinsamen kulturellen Hintergrunds von der Existenz eines Migrationssystems ausgegangen werden müsse. Problematisch sei hier jedoch das Fehlen vergleichbarer Daten sowie der Umstand, dass einige Herkunftsländer nur für einzelne Empfängerländer von Relevanz sind. Zlotnik unterscheidet schließlich zwischen drei Migrationssystemen innerhalb Westeuropas: (1) Kontinental-EG, (2) Großbritannien/Irland-Commonwealth sowie (3) Nordische Staaten (Zlotnik 1992: 37 f). Unter Verweis auf einen Bericht der OECD (1990) geht Zlotnik zudem von einer Zunahme undokumentierter Migration aus afrikanischen Herkunftsländern zu den Kernstaaten Westeuropas aus. Bei einer Betrachtung der heutigen Migrationsströme hat sich diese Annahme als zutreffend erwiesen.<sup>17</sup>

Tomas Hammar (1992) unterstreicht die Bedeutung der politischen Dimension für das Verständnis von Migrationsprozessen. Das Niveau der Aggregation bei der Analyse von Migrationssystemen variere zwar (Welt, Staatengruppen, Einzelstaaten, innerstaatliche Ebene), am sinnvollsten sei es jedoch, den Nationalstaat als Analyseebene zu nutzen. Dieser Ansatz beziehe die politische Teilung der Welt als fundamentalen Teil der internationalen Migration ein. Zur Determinierung hoher Interdependenz zwischen einzelnen Staaten schlägt Hammar, ebenso wie Zlotnik, die Festsetzung eines Schwellwertes der Wanderungsbewegungen vor. Sobald dieser Schwellwert über einen längeren Zeitraum erreicht bzw. überschritten wird, könne von einem Migrationssystem ausgegangen werden. Im Falle des Vorhandenseins eines Migrationsdrucks sollten ebenso potenzielle Wanderungsbewegungen einbezogen werden. Westeuropa ist Hammar zufolge von sich gegenseitig überlappenden Migrationssystemen gekennzeichnet (ehemalige Kolonialmächte, ehemalige Anwerbestaaten, Nordische Union, EU). Diese Subsysteme interagieren ihrerseits mit dem Ost-West-Migrationssystem.

Hinsichtlich der Bedeutung politischer Maßnahmen für Migrationsprozesse weist Hammar darauf hin, dass es die souveräne Macht der Staaten sei, die Einreise von Ausländern zu verweigern. Die Anwesenheit einer beachtlichen Zahl von

---

<sup>17</sup> Siehe Kapitel 5 der vorliegenden Arbeit.

undokumentierten Migranten in den meisten Industrieländern zeige jedoch, dass sich diese Maßnahmen nicht immer als effektiv erwiesen hätten. Dennoch könne der staatliche Einfluss auf die Größe der Migrationsströme nicht bestritten werden. Aus der Perspektive von Migranten lasse sich die staatliche Migrationskontrollpolitik in vier zu passierende „Kontrolltore“ unterscheiden, wobei deren Intensität von Staat zu Staat variere: (1) externe Kontrolle durch Konsulate (Visavergabe) und Grenzbehörden (Einreise), (2) interne Migrationskontrollen, (3) Erlangung permanenten Aufenthaltsrechtes sowie (4) Erlangung der vollen Staatsbürgerrechte.. Obgleich Hammars Beitrag Anfang der 1990er Jahre verfasst wurde und somit die neueren Entwicklungen in der externen Migrationskontrolle der EU noch nicht einfließen konnten, sah Hammar bereits zu jenem Zeitpunkt die Möglichkeit zu Abschottungstendenzen der EU gegenüber den Nachbarregionen:

*„The future may see a Western Europe having open borders and free circulation within the Community, but surrounded by high walls protecting it against migration inflows from Africa and Asia. Such a state of affairs would require a harsh policing of migration, the sort that most European countries have never practised.“* (Hammar 1992: 260)

Aristide Zolberg und Robert Smith (1996) zufolge kann die Herausbildung von Migrationssystemen durch drei Faktoren charakterisiert werden: Diese umfassen (1) Regierungspolitiken inklusive Migrationskontrolle und -regulierung, (2) den Wandel in der lokalen, nationalen und globalen Ökonomie als Migrationsanreiz sowie (3) Migrationsnetzwerke, die Migrationsprozesse zu einem semiautonomen Prozess werden lassen. Zudem sehen die Autoren die nationalstaatlichen Zuwanderungspolitiken der EU-Staaten in einem Dilemma, da jeder Mitgliedstaat auf Maßnahmen eines anderen Staats reagieren müsse. Bei dem Vergleich zwischen Migrationssystemen in Europa und Nordamerika seien sowohl die strukturellen Unterschiede zwischen EU und NAFTA als auch der Umfang der Entwicklungslücke (*development gap*) zwischen Herkunfts- und Zielregionen zu beachten. Laut Zolberg und Smith ist die Migrationsbeziehung zwischen den USA und Mexiko in etwa mit der Beziehung zwischen der EU und dem Maghreb sowie der Türkei vergleichbar. Eine Reduzierung der Migrationsströme wäre erst in nach einer Reduzierung des Lohngefälles zwischen Sende- und Empfängerregionen möglich, wobei diese Perspektive aber in beiden untersuchten Migrationssystemen noch nicht in Sicht sei.

Felicitas Hillmann (2000) versucht, den Ansatz der Migrationssysteme mit der Transnationalen Migration zu verknüpfen. Sie spricht von einem sich neu

formulierenden „europäischen Migrationsraum“, der sich durch das Nebeneinander diverser Migrationstypen sowie sozialer und ökonomischer Polarisierungstendenzen konstituiere. Hauptmerkmale sind Hillmann zufolge einerseits die Harmonisierung der Migrationspolitiken auf der supranationalen EU-Ebene sowie andererseits lokal polarisierte Migrationsprozesse, die durch transnationale Netzwerke mit den Herkunftsregionen verbunden sind. Diverse Entwicklungen könnten länderübergreifend in der gesamten EU beobachtet werden. Dazu zähle die Reduzierung legaler Zuwanderung sowie Restriktionen im Asylrecht seit Anfang/Mitte der 1990er Jahre, die Zunahme der Nachzugsmigration als Folge von Regelungen zur Familienzusammenführung sowie schließlich die Zunahme illegaler Migration.

Hillmann identifiziert drei Subsysteme im europäischen Migrationsraum: (1) Nordwest-Europa: die „traditionellen“ Einwanderungsländer Frankreich, Großbritannien und die Niederlande; (2) Zentrum: die durch Gastarbeiterzuwanderung geprägten Länder Deutschland, Österreich und die Schweiz sowie (3) Südeuropa: die neuen Einwanderungsländer Griechenland, Italien, Portugal und Spanien. Besonderheiten des südeuropäischen Subsystems seien ein niedriger Ausländeranteil, der Wandel von Aus- zu Einwanderung, die Dominanz irregulärer Zuwanderung, relativ häufig wiederkehrende Legalisierungsprogramme sowie ein zunehmender Souveränitätsverlust gegenüber supranationalen Institutionen. Während die Länder des südlichen Subsystems als „Einfallstore“ für die Zuwanderung nach Europa fungieren, seien im Zentrum sowie in Nordwest-Europa etablierte Migrationsnetzwerke zu beobachten.<sup>18</sup>

Die Herausbildung eines „*neuen, stärker transnational agierenden Typus von Migranten*“ (Hillmann 2000: 382) ist Hillmann zufolge auch eine Folge der verstärkt restriktiven Migrationspolitiken in der EU und ihren Mitgliedstaaten. Die Beschränkung legaler Einwanderungsmöglichkeiten befördere zirkuläre Prozesse von Pendelmigrationen zwischen Herkunfts- und Zielregionen, wobei dies v.a. auf direkte Nachbarregionen der EU zutrefte. Für Migranten aus ferner gelegenen Regionen sei hingegen das „Untertauchen“ nach Einreise in die EU oft der einzige Ausweg. Externe und interne Migrationskontrollen sowie damit einhergehende erhöhte Migrationskosten

---

<sup>18</sup> Hier ist anzumerken, dass zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Beitrages von Hillmann (2000) der Ausländeranteil in Spanien zwar im EU-Vergleich mit 2,2% noch relativ gering war, inzwischen (1.1.2011) jedoch zwischen 10,4% (legal anwesende Ausländer) und 12,2 % (nach Daten der kommunalen Meldebehörden) beträgt.

erschweren wiederholte Ein- und Ausreisen in diesem Fall. Aber auch bei diesem Migrationstypus könne von transnationalen Netzwerken ausgegangen werden, denn:

*„wenn es Migranten möglich ist, einfach „unterzutauchen“, neue Arbeitsmärkte zu „erschließen“ oder von Europa aus ihre Familie in den fernen Heimatländern per Boten oder Banküberweisung mit Geld zu versorgen, dann sollte davon ausgegangen werden, dass es zuvor einen qualitativen Sprung in der Selbstorganisation der Wandernden gegeben hat. Es ist dann sehr wahrscheinlich, dass tragfähige Migrationsnetzwerke bestehen, die zwischen der Herkunfts- und Zielregion vermitteln.“*

(Hillmann 2000: 376)

Die Entstehung solcher transnationaler sozialer Räume, so Hillman in Anlehnung an Pries (1998a), sei gerade im *„Wechselspiel von Globalisierung und neuen Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten plausibel.“* (Hillmann 2000: 377).

### **3.2. Transnationale Migration, transnationale soziale Räume & soziales Kapital**

Der Ansatz transnationaler Migration geht auf einen 1992 von Nina Glick Schiller, Linda Basch und Cristina Blanc-Szanton herausgegebenen Sammelband zurück. Die Autoren, v.a. US-amerikanische Soziologen und Anthropologen, weisen auf neuere Entwicklungen in der mexikanischen, philippinischen und karibischen Migration in den USA hin und liefern somit erste empirische Grundlagen für den Ansatz der transnationalen Migration. Im Unterschied zu vorherigen Ansätzen in der Migrationsforschung zeigen sie, dass Migrationsprozesse nicht nur unidirektional vom Herkunfts- zum Zielland der Migration verlaufen, sondern mit der Herausbildung moderner Infrastruktur (günstigere Flüge, Telekommunikation, Geldtransfers etc.) auch bidirektionale bzw. zirkuläre Migrationen zu beobachten sind, die sich zwischen der Heimatregion und dem Wohnort im Zuwanderungsland hin und her bewegen (*„the constant back and forth flow of people“*; Glick Schiller et al. 1992: 5). Daher fordern die Autorinnen einen neuen konzeptuellen Rahmen für die Analyse dieses neuen Migrationstypus ein. Glick Schiller et al. definieren Transnationalismus als *„process by which immigrants build social fields that link together their country of origin and their country of settlement.“* (ibid.: 1) Transmigranten sind dementsprechend solche Migranten, die eben diese sozialen Felder (*social fields*) bzw. Räume aufbauen und aufrechterhalten: *„Transmigrants develop and maintain multiple relations – familial, economic, social, organizational, religious, and political that span borders.*

*Transmigrants [...] develop identities within social networks that connect them to two or more societies.*“ (ibid.: 1 f) Zum Zwecke der Konzeptualisierung entwickeln die Autorinnen sechs Prämissen, welche im Folgenden kurz dargestellt werden:

- (1) Räumlich gebundene sozialwissenschaftliche Konzepte wie Volksstamm (*tribe*), ethnische Gruppe, Nation, Gesellschaft oder Kultur beschränken die Möglichkeit zur Perzeption und Analyse von Transnationalismus. Der transnationale Kontext der Lebenserfahrungen dieser Migranten entwickelt sich aus dem Zusammenspiel von historischen Erfahrungen, strukturellen Konditionen und Ideologien in Herkunfts- und Siedlungsgesellschaft.
- (2) Die Erfahrungen transnationaler Migranten sind eng verbunden mit den wandelnden Konditionen des globalen Kapitalismus; daher muss jegliche Analyse im Rahmen dieses Kontexts erfolgen. Die hohe Vulnerabilität von Migranten gegenüber Prozessen ökonomischer Restrukturierung in den Zielländern führt zu einer höheren Wahrscheinlichkeit der Konstruktion einer transnationalen Existenz.
- (3) Transnationalismus basiert auf den alltäglichen Lebenserfahrungen, Aktivitäten und sozialen Beziehungen von Migranten. Die Verbindungen (*linkages*) zwischen Herkunfts- und Siedlungsgesellschaft werden im Kontext von Familien, Institutionen, ökonomischen Investitionen und Geschäftsbeziehungen sowie politischen Organisationen und Strukturen (einschließlich Nationalstaaten) aufrechterhalten, erneuert und wiederhergestellt.
- (4) Transnationale Migranten schaffen und beziehen innerhalb ihres Netzes sozialer Beziehungen multiple und fluide Identitäten (national, ethnisch, lokal; Herkunfts- und Siedlungsgesellschaft). Dabei versuchen sie, ihre Optionen offen zu halten, indem die an einem Standort erworbene ökonomische und soziale Position in ökonomisches und soziales Kapital am anderen Standort übertragen wird.
- (5) Die Existenz transnationaler Migranten erzwingt eine Rekonzeptualisierung der Kategorien von Nationalismus, Ethnizität und Herkunft (*race*); dies wiederum kann zu einer Neuformulierung des Verständnisses von Kultur, Klasse und Gesellschaft führen.
- (6) Transnationale Migranten handeln in bzw. sind konfrontiert mit mehreren hegemonialen Kontexten (auf globaler und nationaler Ebene). Diese wirken sich auf das Bewusstsein transnationaler Migranten aus, die wiederum die Kontexte durch ihre grenzüberschreitenden Aktivitäten umformen.

Glick Schiller et al. zufolge hilft der Ansatz des Transnationalismus, die Grenzen bisheriger analytischer Kategorien in den Sozialwissenschaften zu überschreiten. Zur Konzeptualisierung des Transnationalismus müsse die Analyse von Migration von einer globalen Perspektive aus betrachtet werden, denn „*only a view of the world as a single social and economic system allows us to comprehend the implications of the similar descriptions of new patterns of migrant experience that have been emerging from different parts of the globe.*“ (ibid.: 19) Im Ansatz des Transnationalismus würden Migranten als kulturell kreative Akteure betrachtet; transnationale Flüsse von materiellen Objekten und Ideen werden in Beziehung zu ihrer sozialen Verortung und Verwendung untersucht. Somit ermögliche der Ansatz des Transnationalismus eine Beobachtung der Erfahrungen von Migranten als Prozess, eine Analyse ihrer Ursprünge, eine Überwachung der ihnen innewohnenden Wandel sowie die Effekte auf

Heimat- und Siedlungsgesellschaft – oder wie Petrus Hahn es formuliert: „*Transmigranten und Transnationalismus sind somit wissenschaftliche Konstruktionen, die helfen, die strukturell bedingten Veränderungen von Einstellungen, Aktivitäten, Erfahrungen, Identitäten und Lebensentwürfen des neuen Migrantentypus theoretisch erklärbar und erfassbar zu machen.*“ (Hahn 2006: 151)

Anhand der mexikanischen Migration in die Vereinigten Staaten analysiert Luin Goldring (1996) die Konstruktion grenzüberschreitender transnationaler Gemeinschaften. Im Unterschied zur vorherigen Community-Forschung sieht Goldring Gemeinschaft, Mitgliedschaft, Identität sowie Beziehungen zwischen Staat und Individuum (*individual-state relations*) nicht durch nationale Grenzen begrenzt, sondern schreibt transnationalen Migration die Eigenschaft zu, zur „Verwischung“ der Grenzen beizutragen (*blurring borders*). Mit dem Begriff transnationale Gemeinschaft (*transnational community*) bezieht sich Goldring auf „*dense social fields that may be constructed and maintained by transmigrants over time and across space*“ (Goldring 1996: 79), wobei die Dichte des Feldes, also der quantitative Umfang der Transmigration, das Unterscheidungsmerkmal zwischen transnationalen Migrationskreisläufen einerseits und transnationalen Gemeinschaften andererseits ist: „*Transnational community should be reserved for circuits where the density of movement and social ties is relatively high, so that a researcher’s construct of community bears a relationship to a migrant’s sense of belonging to such a community.*“ (ibid.)

Im deutschsprachigen Raum wird der Ansatz der transnationalen Migration bzw. transnationalen sozialer Räume u.a. von Thomas Faist sowie Ludger Pries vertreten. Mitte der 1990er Jahre untersuchten Pries et al. (1995; Pries 1998a, 1998b, 2002) den transnationalen Charakter mexikanischer Arbeitsmigration am Beispiel von Migranten aus dem Bundesstaat Puebla bzw. dem Raum Puebla/Tlaxcala (Herrera 2002) im Großraum New York. Aufbauend auf den Ergebnissen des Forschungsprojektes sowie in Anlehnung an den Begriff der „sozialen Räume“ von Pierre Bourdieu (1981, 1985) entwickelt Pries das Konzept transnationaler sozialer Räume. Er weist darauf hin, dass das Konzept nationalstaatlicher „Container“ für die Erklärung bestimmter Migrationsprozesse nicht mehr ausreichend ist. Stattdessen würden die neuen transnationalen sozialen Räume sowie die Alltagspraktiken der Transmigranten zu einer „Perforation“ der nationalstaatlichen Container führen („*perforación de los contenedores de Estados-nación*“, Pries 2002: 14). Gleichzeitig können sich in nur

einem nationalstaatlichen Container unterschiedliche soziale Räume anhäufen, was sich Pries zufolge etwa im Konzept der multikulturellen Gesellschaft widerspiegelt.

Pries zufolge ist der soziale Raum sowie das Alltagsleben der Transmigranten und der diese strukturierenden sozialen Institutionen also nicht auf einen unilokalen Ort beschränkt. Vielmehr verorten sich die Alltagswelten der Transmigranten an verschiedenen Orten und geographischen Räumen, d.h., in einem plurilokalen transnationalen sozialen Raum. Transnationale soziale Räume bilden sich demnach quer zu der Ankunfts- und Herkunftsgesellschaft und sind „*relativ dauerhafte, auf mehrere Orte verteilte bzw. zwischen mehrere Flächenräumen sich aufspannende verdichtete Konfigurationen von sozialen Alltagspraktiken, Symbolsystemen und Artefakten*“ (Pries 2000: 53). Dabei versteht Pries unter sozialen Praktiken Gewohnheiten und Routinen, während Symbolsysteme Sprache, Norme, Rituale etc. enthalten und Artefakte in Form von Gebäuden, Transportsystemen usw. ihren Ausdruck finden. Im Gegensatz zu Smith und Guarnizo (1999), die der „Transnationalisierung von oben“ durch Konzerne eine „Transnationalisierung von unten“ durch Migranten gegenüberstellen, sieht Pries diese beiden Komponenten als einander bedingend an.

Thomas Faist (2000: 202 ff.) unterscheidet zwischen drei Typen transnationaler sozialer Räume, nämlich (1) *transnational kinship groups* (auf der Basis von Verwandtschaftsverhältnissen), (2) *transnational circuits* (konstante Zirkulation von Gütern, Personen und Information) sowie (3) *transnational communities*. Der letztere Typus ist, ähnlich wie bei Goldring, durch eine hohe Dichte gekennzeichnet bzw. durch „*situations in which international movers and stayers are connected by dense and strong social and symbolic ties over time and across space to patterns of networks and circuits in two countries.*“ (ibid.: 207) Dabei spielen soziales Kapital und soziale Bindungen als „Meso-Bindeglied“ eine zentrale Rolle. Faist (1997) bescheinigt den Theorien internationaler Migration eine „Erklärungslücke“, da diese sich entweder auf makrostrukturelle Faktoren als Migrationsursachen oder aber auf individuelle Motivationen und Nutzenkalkulationen bei der Migrationsentscheidung konzentrieren.

Daher schlägt Faist einen neuen Analyserahmen vor, welcher ein relationales Meso-Bindeglied zwischen individueller Mikro- und struktureller Makro-Ebene in den Mittelpunkt stellt: „*In den Blickpunkt geraten damit vorrangig soziale Beziehungen zwischen Personen und die durch diese mobilisierbaren Ressourcen wie Anzahl und Art der sozialen Kontakte, Informationen, Autorität, gegenseitige Verpflichtungen und Erwartungen, die Norm der Reziprozität und Solidarität. Diese Ressourcen sind*

*Formen sozialen Kapitals und werden in verschiedenen sozialen Einheiten sichtbar*“ (Faist 1997: 64). Ein zentrales Beispiel der Bedeutung sozialer Bindung bei Migrationsentscheidungen ist Faist zufolge der Austausch von Information, etwa über Migrationswege, Arbeitsbedingungen oder Unterkünfte. Auf der Basis eben solcher Informationen können potenzielle Migranten Entscheidungen treffen, die den Nutzen ihrer Migration optimieren. Hier ist die Dichte sozialer Bindungen von besonderer Bedeutung, da das Kommunikationspotenzial mit höherer Dichte steige. Faist unterscheidet zwischen zwei Arten von Informationskanälen, nämlich einerseits Kanäle, die *„ausdrücklich für diese Gelegenheiten geschaffen werden (z.B. Kontakt mit Rückkehrern) und jene, die in anderen Zusammenhängen entstehen (z.B. Lehrer in Schulen und Universitäten, die Informationen über Zielorte in anderen Ländern weitergeben).*“ (ibid. 75 f) Die Bedeutung von Informationen als zentralem Bestandteil sozialer Bindungen wird in dem folgenden Zitat von Faist deutlich:

*„Wie soziale Bindungen Entscheidungsprozesse beeinflussen, wird an der Rolle von Information deutlich. Je nach der Verfügbarkeit von und der Möglichkeit des Zugriffs auf Informationen bezüglich Reise und Arbeits-, Wohn- und sonstigen Bedingungen in den Empfängerländern können Entscheidungen getroffen werden, welche den Nutzen des potentiellen Migranten optimieren. Solche Informationen können über vielfältige Kanäle fließen, z.B. Massenmedien, Verwandte, Freunde und Bekannte, die schon einmal migrierten, aber auch Pioniermigranten außerhalb des engeren Bekannten- und Freundeskreises.“*

(Faist 1997: 67)

Die Rolle von Informationen, nicht nur für die Migrationsentscheidung per se, sondern v.a. auch für die Wahl der Migrationsroute, wird an späterer Stelle in dieser Forschungsarbeit erneut aufgegriffen, um die Funktionen grenzüberschreitender sozialer Netzwerke an den EU-Außengrenzen zu untersuchen.

Soziale Bindungen, definiert als *„kontinuierliche Serien von Transaktionen, denen die Teilnehmer bestimmte Bedeutungen zuordnen“* (ibid.: 73), variieren je nach Typus und Dimension. Starke Bindungen mit intensiven Transaktionen seien vor allem im Falle von Familien oder Haushalten anzunehmen. Hier würden auch Emotionen und gegenseitige Verpflichtungen eine große Rolle spielen. Schwache Bindungen hingegen wären etwa bei Netzwerken potenzieller Migranten zu beobachten. Dieser Typus sei durch indirekte Beziehungen bzw. durch indirekte oder flüchtige Kontakte gekennzeichnet. Faist zufolge ist zu vermuten, dass gerade die schwachen Bindungen für die Verbreitung von Informationsflüssen wichtig sind, wenn diese Brückenköpfe

zwischen dichteren Netzwerken oder Gruppen bilden. Starke soziale Bindungen seien für die Migrationsentscheidungen an sich ausschlaggebend. Außerdem würden über ethnische und religiöse Organisationen auch symbolische Bindungen zwischen Ziel- und Herkunftsland hergestellt. Die Dimensionen sozialer Bindungen umfassen Gruppengröße, die Dichte bzw. Informationspotenzial, die Zentralität bzw. Autorität sowie jeweils relevante Handlungsorientierungen wie Verpflichtungen, Erwartungen, Reziprozität und Solidarität. Faist zufolge können Stärke, Dichte und Form sozialer Bindungen potenzieller bzw. faktischer Migranten *„von einem vollständigen Bruch mit alten sozialen Bezügen bis zur Intensivierung von sozialen Verbindungen im Rahmen von Netzwerken, insbesondere im Kontext saisonaler Migration, variieren.“* (ibid.: 72) Auch wenn sich Migranten dauerhaft im Ausland ansiedeln, können die sozialen Bindungen zum Herkunftsland weiterhin erhalten oder auch ausgebaut werden. Daher müsse ein dauerhafter Fortzug nicht zwangsläufig zu einer Schwächung oder gar einem Abbruch sozialer Bindungen zur Herkunftsregion führen.

Als weitere Kategorie spielt soziales Kapital eine zentrale Rolle im Konzept des Meso-Bindeglieds. Faist definiert dieses als *„verfügbare Ressourcen potentieller Migranten durch Partizipation in Netzwerken und Kollektiven mittels starker, schwacher und symbolischer sozialer Bindungen“* (ibid.: 73) bzw. als *„diejenigen Ressourcen [...], die Akteuren erlauben, mit Hilfe sozialer Bindungen innerhalb von Gruppen bzw. Partizipation in Netzwerken ihre individuellen bzw. kollektiven Ziele zu verwirklichen“* (ibid.: 74). Dies umfasse wiederum auch migrationspezifische Informationen, wie etwa über Arbeitsplätze, Wohnraum, Reisemöglichkeiten etc. Im Unterschied zu Humankapital sei soziales Kapital nicht als Attribut individueller Akteure zu verstehen, sondern könne nur in sozialen Beziehungen erzeugt und erhalten werden. Der Umfang des sozialen Kapitals hängt gemäß Faist von der *„Ausdehnung sozialer Netzwerke bzw Organisationen, der Stärke bzw. Intensität sozialer Bindungen, Handlungsorientierungen bei Transaktionen und dem bereits akkumulierten physischen Kapital und Humankapital der jeweils beteiligten Individuen und Kollektive“* ab (ibid.: 74). Wie auch ökonomisches oder Humankapital vergrößere soziales Kapital die Handlungsautonomie von Individuen, sei jedoch kaum fassbar, da es sich vor allem in den Beziehungen zwischen Personen finde. Faist unterscheidet zwischen den folgenden sechs Formen sozialen Kapitals (ibid.: 75):

- (1) Anzahl der sozialen Bindungen
- (2) Dichte dieser Bindungen bzw Informationen
- (3) Zentralität und v.a. Autorität in Gruppen bzw. Netzwerken
- (4) Gegenseitige Verpflichtungen und Erwartungen der Akteure
- (5) Norm der Reziprozität
- (6) Solidarität mit anderen individuellen oder kollektiven Akteuren

Für den uns hier in erster Linie interessierenden Punkt der Informationsflüsse ist festzuhalten, dass Faist zufolge diese als zentrale Form sozialen Kapitals vor allem von der Dichte der sozialen Bindungen abhängig sind. Je dichter diese Bindungen sind, umso höher ist das Kommunikationspotenzial innerhalb der Netzwerke.

### **3.3. Politics of Migration und Migrationskontrolle**

„How can we bring the state back in?“ fragt James Hollifield (2000, 2008) im Untertitel eines Beitrags zur Politik internationaler Migration. Diese Frage basiert auf seiner Beobachtung, dass die Migrationstheorie von der Soziologie und den Wirtschaftswissenschaften dominiert, aber in der politikwissenschaftlichen Forschung weitgehend vernachlässigt worden sei. In den 1980er und 1990er Jahren hat sich dennoch eine Forschungsrichtung entwickelt, die Hollifield als „*politics of international migration*“ bezeichnet, wobei er hier zwischen drei Strängen unterscheidet. Hierbei handelt es sich zunächst um den Bereich der Migrationskontrolle bzw. der Frage, inwiefern Staaten überhaupt in der Lage sind, ihre Grenzen zu kontrollieren (Brochmann & Hammar 1999; Cornelius, Martin & Hollifield 1994; Cornelius & Tsuda 2004; Freeman 1995; Hollifield 1999). Der zweite – damit unmittelbar zusammenhängende – Bereich behandelt den Zusammenhang zwischen Zuwanderung, nationalstaatlicher Souveränität und Sicherheit. Dabei geht es unter anderem auch um die Frage, warum Staaten ungewollte Migrationsströme akzeptieren (Hollifield 1998, 2004; Joppke 1998a; Martin 1994; Teitelbaum 1980; Weiner 1993) bzw. seit Anfang des 21. Jahrhunderts – im Zuge der New Yorker Terroranschläge vom September 2001 – verstärkt auch um den Zusammenhang von Zuwanderung und innerer Sicherheit (Rudolph 2006). Schließlich reflektiert der dritte Bereich die Eingliederung von Zuwanderern in Gesellschaft und Ökonomie, insbesondere die Auswirkungen von Einwanderung auf Staatsbürgerschaft sowie das politische Verhalten von Einheimischen und Migranten. Dieser Bereich beinhaltet somit auch die Debatte um nationale Identität, Staatsbürgerschaft und politische Rechte (Brubaker 1992; Soysal 1994; Jacobson 1996; Schuck 1998).

Hinsichtlich dieser Arbeit ist in erster Linie der Bereich der Migrationskontrolle von Interesse. Die Debatte in diesem Bereich lässt sich in drei Richtungen unterteilen. Vertreter der These eines Kontrollverlusts argumentieren, dass zum einen die treibenden Kräfte der Migration nicht durch Grenzkontrollmaßnahmen aufgehalten werden können und zum anderen innere und internationale rechtliche Beschränkungen (*legal constraints*) die Implementierung einer effektiven Migrations- bzw. Grenzkontrollpolitik verhindern. Gary Freeman (1998) bezeichnet diese Richtung als *thesis of declining sovereignty*. Eine zweite Richtung, von Freeman als *restrictionist thesis* charakterisiert, besagt, dass restriktive Politiken v.a. dann ergriffen werden, wenn in den Aufnahmeländern ein Erstarken rechtsextremistischer Parteien und teilweise sogar Gewaltausbrüche gegenüber Ausländern zu verzeichnen sind (Papademetriou & Hamilton 1996, Wrench & Solomos 1993, Thränhardt 1992, Miles & Thränhardt 1995, Richmond 1994, Baldwin-Edwards & Schain 1994, Costa-Lascoux & Weil 1992). Die dritte Richtung argumentiert schließlich, dass die Nationalstaaten keinesfalls ihre Fähigkeit zur Migrationskontrolle verloren haben, sondern die Kapazitäten zur Kontrolle eher wachsen. In bestimmten Situationen werde ungewollte Migration etwa aus Gründen ökonomischer Interessen akzeptiert. Vertreter dieser Richtung sind u.a. Gary Freeman (1994, 1995, 1998) sowie Christian Joppke (1998a,b). Im Folgenden werden v.a. die Argumentationslinien von Vertretern der erst- und letztgenannten Richtung, also des Scheiterns nationaler Kontrollpolitiken bzw. der Akzeptanz ungewollter Migration, dargestellt.

Während Wayne Cornelius et al. (1994) bzw. Cornelius und Tsuda (2004) die Lücke zwischen dem Ziel der Reduzierung undokumentierter Migration und den realen Ergebnissen von Migrationskontrollmaßnahmen als Politiklücken (*policy gaps*) bezeichnen, heben Yasemin Soysal (1994), David Jacobson (1996) und Saskia Sassen (1996a, 1996b, 1998) die Beschränkungen durch das „internationale Menschenrechtsregime“ (*international human rights regime*, Sassen 1996a: 89) hervor. In ihrem Werk zu „postnationaler Mitgliedschaft“ beschreibt Soysal (1994) u.a. eine Reihe von internationalen und regionalen Verträgen und Abkommen sowie rechtlichen Instrumenten, die den nationalstaatlichen Handlungsspielraum einschränken. Ähnlich wie Jacobson (1996) sieht sie diesen Kontext als Grundlage des Wandels von nationalstaatlich-territorial gebundenen Staatsbürgerschaftsrechten hin zu universalistischen personengebunden Rechten der so genannten *denizens* (vgl. Hammar 1986, 1990). Der Versuch westlicher Aufnahmeländer, Ausländer durch Reformen im

Ausländerrecht oder die Implementierung restriktiver Migrationspolitiken fernzuhalten, zeige Soysal zufolge, „*that European states have not succeeded in controlling the influx of foreigners. In particular, such measures have failed to prevent migratory flows justified on humanitarian grounds – political asylum and family unification, two major sources of persisting immigration to European countries*“ (Soysal 1994: 141). Sassen hebt hervor, dass Staaten zwar die Kontrollen für Kapital, Informationen und Dienstleistungen zunehmend abbauen, während sie jedoch bei der Kontrolle von Zuwanderern und Flüchtlingen weiterhin auf dem nationalstaatlichen Recht der Zugangskontrolle beharren:

„*We see a growing consensus in the community of states to lift border controls for the flow of capital, information, services, and more broadly, to further globalization. Yet when it comes to immigrants and refugees, whether in North America, Western Europe, or Japan, we see the national state claiming all its old splendor and asserting its sovereign right to control its borders, a right that is a matter of consensus in the community of states.*“ (Sassen 1996b: 9)

Trotz dieser Versuche der Aufrechterhaltung oder Verteidigung nationalstaatlicher Kontrolle werden laut Sassen Teilbereiche der Souveränität übertragen, etwa an supranationale Organisationen (wie der EU), internationale Konventionen sowie internationale Rechtsregime (Sassen 1996a). Außerdem würden weitere ehemals nationalstaatliche Kompetenzen an ein privatisiertes transnationales Rechtsregime für die grenzüberschreitende Mobilität des Faktors Arbeit übertragen. Dieser von Sassen (1998) als *de facto transnationalism* bezeichnete Kontext, zusammen mit einer wachsenden Zahl politischer Akteure im Feld der Migrationspolitik, limitiere zunehmend die Souveränität der Staaten im Bereich der Migrationskontrolle. Als weitere Faktoren der Beschränkung von Migrationskontrollpolitiken nennt Sassen „ungewollte“ Konsequenzen von politischen Maßnahmen, etwa in der Außenhandels- oder Entwicklungspolitik, die Verschiebung von Migrationskategorien (etwa höhere irreguläre Migration bei restriktiver Asylpolitik) sowie die Einbettung internationaler Migrationsströme in „*komplexe ökonomische, soziale und ethnische Netzwerke*“ (Sassen 1998: 62).

Gary Freeman (1994, 1995, 1998) widerspricht der Hypothese, dass liberale Demokratien nicht in der Lage seien, Migrationsströme zu kontrollieren. Eine Überprüfung der migrationspolitischen Erfahrungen ausgewählter Staaten zeige, dass sie weder bei der Regulierung und Kontrolle von Migrationsprozessen fundamental gescheitert seien, noch dass es unmöglich wäre, die Kontrollen auszuweiten. Am

Beispiel der „klassischen“ Einwanderungsländer USA, Kanada und Australien sowie der neueren Zielländer in Westeuropa kommt Freeman zu dem Schluss, dass die Kapazität der Staaten zur Regulierung von Migration eher wachse als nachlasse. Hinsichtlich der Umsetzung der Kontrollmaßnahmen seien jedoch erhebliche Differenzen zwischen den Staaten feststellbar, wobei auch zwischen einzelnen Typen der Migration (legale / illegale Migration, temporäre Arbeitsmigration, Flucht & Asyl) unterschieden werden müsse. Schließlich sei ebenfalls ein periodischer Wandel der Kontroll- und Regulierungskapazität, je nach Intensität der staatlichen Bemühungen in diesem Bereich, feststellbar (Freeman 1994: 18 f.).

Bezüglich der Kontrolle irregulärer Migrationsströme argumentiert Freeman, dass die Präsenz illegaler Zuwanderer zwar ein Fehlschlagen von Kontrollmechanismen bedeute, aber nicht mit einer Unfähigkeit zur Kontrolle nationaler Grenzen gleichzusetzen sei. An dieser Stelle vergleicht Freeman die Kontrolle irregulärer Migration mit der Kriminalitätsbekämpfung: *„Just as no country is willing to expand the resources and bear the costs necessary to reduce crime to near zero, neither would it be rational to try to establish impervious borders.“* (ibid.: 22)

Bei den Maßnahmen zur Regulierung und Kontrolle illegaler Zuwanderung ist zwischen externen Kontrollen (Maßnahmen zur Verhinderung der Einreise von Personen ohne entsprechender Erlaubnis) sowie internen Kontrollen (Überwachung von bereits im Land anwesenden Personen und die Sicherstellung, dass diese nach Ablauf ihrer Visa das Land wieder verlassen) zu unterscheiden. Die Effektivität externer Kontrollen hängt u.a. von der geographischen Lage des Ziellandes ab (Küstenlinien, Landgrenzen). Infolge der Reduzierung legaler Einreisemöglichkeiten sei auch in Europa ein Anwachsen illegaler Zuwanderung und sog. *Visa-Overstayers* zu verzeichnen. Interne Migrationskontrolle sei hier v.a. aufgrund der Verbreitung von nationalen Identitätsdokumenten einfacher durchführbar als in den Vereinigten Staaten (ibid.: 24).

In einem nur ein Jahr später veröffentlichten Artikel gründet Freeman seine Argumentation auf das Modell der Kosten-Nutzen-Analyse (Freeman 1995). Die Nachfrage nach Zuwanderungspolitik hängt demnach von dem Zusammenspiel organisierter Interessen wie Gewerkschaften und anderer Lobbygruppen ab. Um politische Maßnahmen der Migrationskontrolle erklären zu können, müsse zunächst die Verteilung von Kosten und Nutzen betrachtet werden. Darauf aufbauend könne man zwischen Gewinnern und Verlierern des *policy-making* Prozesses unterscheiden. Kosten

und Nutzen der Zuwanderung seien etwa von Knappheit oder Überfluss der Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital, Land) sowie der Ersetzbarkeit von einheimischen durch ausländische Arbeitskräfte abhängig. Wenn der Nutzen von Zuwanderung konzentriert und die Kosten breit gestreut sind, so wird laut Freeman das staatliche Handeln von Lobbygruppen bestimmt, die von einer expansiven Zuwanderungspolitik profitieren. Dieses Modell würde auch erklären, warum Staaten selbst in Perioden ökonomischer Rezession an einer relativ offenen Zuwanderungspolitik festhalten.

Außerdem seien es vor allem innenpolitische Faktoren statt eines Drucks von außen (etwa durch internationale rechtliche Verträge), die nationalstaatliche Migrationskontrolle beschränken. Neben der einflussreichen Lobby einiger Wirtschaftssektoren führt Freeman (1998: 91) hier die „einwanderungsfreundlichen“ Positionen in den staatlichen Rechtssystemen, die Rolle von Intellektuellen, antirassistischen Bewegungen sowie Massenmedien als einflussreiche innenpolitische Faktoren auf, die letztlich eine restriktive Migrationskontrollpolitik verhindern würden.

Hollifield (2000) kritisiert den Ansatz von Freeman als ökonomisch überdeterminiert. Die Reduzierung des politischen Prozesses auf ökonomische Kalküle würde wichtige Bereiche, die mit der Formulierung von Zuwanderungspolitik in Zusammenhang stehen, von vornherein ausklammern. Vor allem die Rolle des Staates als pure Reflektion von Interessengruppen sei besonders problematisch. Außerdem würden somit institutionelle und ideologische Variationen innerhalb und zwischen Staaten vernachlässigt werden:

*„Policy outputs are heavily contingent on ideational, cultural, and institutional factors, which often distort the market interests of different groups, to such an extent that some groups (like organized labor, for example) may end up pursuing policies that would seem to be irrational or somehow at odds with their economic interests.“*

(Hollifield 2000: 145, unter Verweis auf Haus 1995, 1999).

Wie auch Freeman widerspricht Christian Joppke (1998a, 1998b, Guiraudon & Joppke 2001) der Auffassung, dass sich die Nationalstaaten im Niedergang befinden und sie nicht in der Lage sind, Zuwanderung zu kontrollieren. In Anlehnung an die *Gap-Hypothese* (Cornelius, Martin & Hollifield 1994) stellt Joppke die Frage, warum liberale Staaten ungewollte Migration akzeptieren, obgleich der Einlass bzw. die

Ablehnung und Ausweisung von Nicht-Staatsbürgern ein grundlegendes Prinzip nationaler Souveränität darstelle.<sup>19</sup>

Joppke zufolge ist die staatliche Kapazität zur Migrationskontrolle angesichts der modernen Infrastruktur gestiegen. Das Fehlen einer rigorosen Implementierung von Kontrollmaßnahmen ist demnach in erster Linie auf innenpolitische Umstände zurückzuführen: „*Self-limited sovereignty explains why states accept unwanted immigration*“, so Joppke (1998b: 270). In seiner Argumentation greift Joppke auf den Ansatz der Klientelpolitiken von Freeman (1995) zurück, wobei er jedoch diesen um zwei zusätzliche Punkte modifiziert. Zunächst müsse der Rechtsweg (*legal process*), etwa im Fall der Familienzusammenführung in europäischen Staaten, als weitere Ursache für eine Ausdehnung der Akzeptanz ungewollter Migration betrachtet werden. Die zweite Modifizierung bezieht sich auf die Unterscheidung nationalstaatlicher Varianten, wie etwa der „klassischen“ Einwanderungsländer, Gastarbeiter-Regime sowie postkolonialer Regime, um somit die jeweiligen internen Logiken und moralischen Verpflichtungen verstehen zu können. Die Kapazität zur Kontrolle ungewollter Migration variere jedoch von Staat zu Staat und sei außerdem vom jeweiligen Typ der Migration abhängig. Die Akzeptanz ungewollter Migration sei letztendlich „*inherent in the liberalness of liberal states*“ (Joppke 1998b: 292).

Virginie Guiraudon und Christian Joppke (2001) versuchen, die Beziehung zwischen Migrationsströmen und Migrationspolitiken zu beleuchten. In Anlehnung an Massey et al. (1998: 286) bemerken sie, dass diese Beziehung bis dato weitgehend vernachlässigt wurde. Einleitend stellen sie fest, dass ihre Analyse in den Zeitraum eines historischen Scheidepunkts falle, in dem das Angebot an internationalen Migranten die Nachfrage nach ihnen überschritten habe. Infolgedessen habe sich Migrationspolitik in Migrationskontrollpolitik umgewandelt, was wiederum die Notwendigkeit einer Analyse der Zusammenhänge zwischen Politiken und Migrationsströmen unterstreiche, denn: „*Whenever there is the stated need for "control", there is the unstated admission that current policies have failed to prevent migration from happening. Control policies thus necessarily include theories about the causes and dynamics of flows.*“ (Guiraudon & Joppke 2001: 2)

---

<sup>19</sup> An dieser Stelle verweist Joppke auf Hannah Ahrendt: „*Sovereignty is nowhere more absolute than in matters of emigration, naturalization, nationality and expulsion.*“ Ahrendt 1973: 278, zitiert in Joppke 1998b: 267

Guiraudon und Joppke sehen die Aufnahmeländer internationaler Migration vor einem „Kontrolldilemma“. Dieses Dilemma unterteilen sie in zwei zentrale Spannungsfelder: zwischen Demokratie und Kapitalismus sowie zwischen Demokratie und liberalem Rechtsstaat. Zunächst seien sowohl Ängste der Bevölkerung vor unkontrollierter Zuwanderung als auch die privatwirtschaftlichen Interessen nach flexiblen und kostengünstigen Arbeitskräften zu beachten. Die der Globalisierung inhärente Öffnung der Grenzen für Kapital, Güter und Dienstleistungen widerspreche einer rigiden Kontrolle nationalstaatlicher Grenzen und habe ebenso Auswirkungen auf die Bewegungsfreiheit von Personen. Außerdem würden Migranten, entsprechend der Selbstbeschränkung nationalstaatlicher Souveränität (Joppke 1998b), durch verfassungsrechtlich geschützte Grundrechte sowie angesichts einer unabhängigen Rechtsprechung vor allzu restriktiven Maßnahmen geschützt werden. Dabei hänge die Bedeutung der das „Kontrolldilemma“ definierenden ökonomischen, rechtlichen und politischen Faktoren von der jeweiligen institutionellen Struktur der Aufnahmeländer ab. Ebenso geben Guiraudon und Joppke zu bedenken, dass Kontrollpolitik durchaus zu ungewollten Konsequenzen führen könne. So habe die Verschärfung der Asylgesetzgebung mehrerer europäischer Staaten Anfang der 1990er Jahre letztlich zu einem Anstieg illegaler Migration und zu einer verstärkten Inanspruchnahme professioneller Schleuserorganisationen geführt. Außerdem würden restriktivere Kontrollmaßnahmen an den Grenzen ehemals zirkuläre Migrationsprozesse in unidirektionale Migrationen – also langfristige Einwanderung – umwandeln. In Anlehnung an Andreas (2001), Kyle und Koslowski (2001) sowie Koslowski (2001) sprechen die Autoren von einem „Teufelskreis“ der Migrationskontrollpolitik: *„tight controls bring about more smuggling and illegal activities; amplified by sensational media headlines that feed further popular resentment, increased illegal migration, in turn, drives politicians to institute even stricter migration controls, and so on.“* (Guiraudon & Joppke 2001: 21)

Im Gegensatz zu Sassen (1996) stellen Guiraudon und Joppke fest, dass Staaten keinesfalls die Kontrolle über Migrationsprozesse verloren hätten: *„States have managed to circumvent constraints in cost-effective ways, allowing them to simultaneously appease public anxieties over migration, short-circuit judicial constraints on migration control, and still keep open wanted trade, labor, and tourist flows.“* (Guiraudon & Joppke 2001: 12) Dabei würden die Aufnahmeländer eine Mischung aus zwei grundlegenden Strategien, nämlich einerseits der sichtbaren

Migrationskontrolle (etwa durch Grenzzäune) sowie andererseits der Verlagerung in extraterritoriale Räume bzw. der Einbeziehung von Drittstaaten in das Migrationskontrollregime (*remote control*) verfolgen. Diese Verlagerung ermögliche eine Umgehung derjenigen nationalen und internationalen rechtlichen Normen, die eine effektive Kontrolle unerwünschter Migration verhindern würden.

Grete Brochmann (1999) sieht die Ursache für verstärkte Zuwanderungskontrolle in Westeuropa v.a. in der Zunahme internationaler Migrationsströme sowohl aus dem Süden als auch aus dem Osten. Dieser Zuwachs werde als Gefahr für den Arbeitsmarkt und das Wohlfahrtssystem wahrgenommen, so dass sich Zuwanderungskontrolle von einem marginalen zu einem zentralen Thema nationalstaatlicher und europäischer Politik entwickelt habe. Wie auch Freeman, Guiraudon und Joppke spricht Brochmann den Nationalstaaten die Fähigkeit zu, Migrationsströme kontrollieren und regulieren zu können:

*„It may probably be shown that states’ control policies, more than any other factor, can explain direction, volume and composition of international migration. Although some receiving countries may be less efficient in this control, states are generally able to construct more-or-less effective control policies such as those that characterise the international migration of the 1990s.“* (Brochmann 1999: 2)

Hinsichtlich der Motivationen für die Formulierung und Legitimierung von Migrationskontrollpolitiken sieht Brochmann ein Zusammenspiel zwischen der Ausführung nationalstaatlicher Souveränität durch die Territorialkontrolle an Außengrenzen sowie der internen Formierung und Konsolidierung sozialer und kultureller Unterschiede als Sicherung politischer Integration und Kontinuität des Nationalstaates. Dieses Zusammenspiel werde durch eine Vielzahl von Erwägungen beeinflusst:

*„a) **national security** – maintenance of peace and stability; b) **national economy** – labour market considerations – ‘absorption capacity’, sustainability of public budgets for welfare provisions, and so forth; c) **demography** – considerations attached to population density, fertility rates, the age pyramid, and so forth; d) **social and cultural cohesion** – preservation of national identity, religious traditions, social integration, etc.“* (Brochmann 1999: 6)

Des Weiteren nennt Brochmann Faktoren, welche die Wahl der Instrumente von Kontrollpolitik beeinflussen würden. Dazu zähle die Art der Verwaltungssysteme, die Migrationsgeschichte eines Landes, politische Kultur, kollektive Identitäten sowie die

Ideologie des Nationalbewusstseins. Dieses Netz von Faktoren werde wiederum vom jeweiligen internationalen Kontext, etwa der Migrationspolitik anderer Staaten, internationalen Vereinbarungen sowie den Migrationsströmen an sich, beeinflusst. Schließlich müsse auch noch ein psychologischer Faktor als „Meta-Ebene“ mit einbezogen werden, nämlich die Wahrnehmung der Zuwanderung durch die Bevölkerung. Den externen und internen Zuwanderungskontrollen schreibt Brochmann jeweils eine explizite (direkte) Dimension öffentlicher Politik sowie eine implizite (indirekte) Dimension versteckter Kontrollmechanismen zu (s. Abb 3.3.):

**Abb. 3.3: Modell zur Analyse von Zuwanderungskontrolle nach Brochmann**

	<u>Direkt / Explizit</u>	<u>Indirekt / Implizit</u>
<u>Extern</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einreisebeschränkungen / Grenzkontrollen, Visa-Bestimmungen, „carrier sanctions“</li> <li>- Datenbanken über unerwünschte Personen</li> <li>- Gesetzliche Maßnahmen gegen Schleusung</li> <li>- Präventive Maßnahmen in Herkunftsländern: Informationskampagnen, Rückübernahme-Abkommen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ungleichmäßige Anwendung von Einreisebeschränkungen, Elemente von Willkür</li> <li>- unklare Definitionen der „staatlichen Bedürfnisse“</li> <li>- Präventive Maßnahmen im Ausland: z.B. Entwicklungszusammenarbeit, Ausländische Direktinvestitionen; Abbau von Handelsbarrieren</li> </ul>
<u>Intern</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abschreckende Maßnahmen bei Antragsstellung und –prüfung</li> <li>- Interne Kontrollmaßnahmen</li> <li>- Regulierter Zugang zu Ausweisdokumenten, regulierter Zugang zu Wohnungen, Sozialleistungen, Gesundheit, Bildung</li> <li>- Temp. Aufenthalt, <i>denizenship</i>, Einbürgerung</li> <li>- Legalisierungsprogramme</li> <li>- Bestrafung illegaler Beschäftigung</li> <li>- Anreize zur Rückwanderung</li> <li>- Abschiebungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Ausnutzung des Ermessensspielraums bei Abschiebungen, Duldungen etc.</li> <li>- Diskretion bei Verwaltungsentscheidungen über Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen</li> <li>- Formierung ethnischer Gemeinschaften</li> <li>- Politik und öffentliche Meinung, die entweder Integration und dauerhafte Ansiedlung fördert oder aber soziale Segregation und Diskriminierung</li> </ul>

Quelle: Brochmann 1999: 14

Bei der Kombination externer und interner Kontrolle variiere die jeweilige Schwerpunktsetzung von Staat zu Staat. Hauptakteur der Migrationskontrolle ist nach Brochmann zwar der Staat, aber auch andere Akteure, wie z.B. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Nichtregierungsorganisationen, politische Parteien und humanitäre Verbände spielen bei der Formulierung oder auch der Behinderung von Kontrollpolitiken eine wichtige Rolle. Die Intensität von Zuwanderungskontrolle sei variabel und reiche – zumindest theoretisch – vom Extrem der Abwesenheit von Kontrolle und völliger Freizügigkeit hin zu absoluter Kontrolle im Sinne eines völligen Einwanderungsverbots.

Brochmann formuliert schließlich die Hypothese, dass im beginnenden 21. Jahrhundert die internen Kontrollsysteme verstärkt und diversifiziert sowie die Effizienz externer Kontrollen wachsen werde (Brochmann 1999: 23). Die Zusammenarbeit im

Rahmen der Europäischen Union und des Schengener Abkommens werde diese Tendenz stärken. Dabei bestehe jedoch ein erhebliches Risiko: „*the more restrictions are imposed on migration, the more clandestine and criminal will be the traffic that can be expected.*“ (ibid.) Außerdem nimmt Brochmann an, dass sowohl die Tendenz zur Externalisierung von Migrationskontrolle als auch zur Konvergenz nationalstaatlicher Migrations- und Kontrollpolitiken europäischer Staaten zunehmen werde.

Eine Tendenz wachsender Konvergenz sieht auch James Hollifield (1999), der die vorherrschende Strategie in Westeuropa und Nordamerika als Abmachung (*grand bargain*) zwischen Politikern des rechten und linken politischen Lagers bezeichnet. Das dahinterstehende Prinzip nennt Hollifield: die Hintertür der irregulären Zuwanderung schließen, um den Haupteingang offen zu halten (Hollifield 1999: 57). Staaten versuchen demnach, Migrationsströme auch dadurch zu beeinflussen, indem sie die Rechte und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen für Ausländer einschränken. Soweit möglich, würden liberale Staaten externe Strategien zur Migrationskontrolle auswählen, wobei Grenz- bzw. Territorialkontrollen der naheliegendste Ansatz wäre. Territoriale Fragen seien für den souveränen Nationalstaat von existenzieller Bedeutung und würden am wenigsten hinterfragt werden. Wenn außerdem die Möglichkeit zu extraterritorialer Kontrolle bestehen sollte, würde auch diese angestrebt werden. Als klassisches Beispiel nennt Hollifield hier das Schengener Abkommen, welches eine Pufferzone um die beteiligten Staaten geschaffen und somit zur Verschiebung einiger der Lasten und Dilemmas von Migrationskontrolle auf Jurisdiktionen außerhalb des Schengen-Raumes geführt habe. Falls Externalisierung von Kontrolle jedoch nicht möglich sei, komme laut Hollifield eine Reihe von internen Kontrollpolitiken ins Spiel. Diese reichen von Kontrollen des Arbeitsmarktes über die Einschränkung von sozialen Rechten bis hin zur Limitierung des Zugang zur Staatsbürgerschaft. In liberalen Staaten sei die Zurückdrängung politischer und bürgerlicher Rechte die am schwierigsten durchführbare Strategie. Wie auch Joppke erwähnt Hollifield hier die Rolle der Judikative als einschränkender Instanz. Insgesamt gebe es eine Reihe von diversen Schutzmechanismen und Einschränkungen gegenüber der Implementierung interner Kontrollmechanismen: „*[...] with respect to internal control, liberal states are constrained institutionally, ideologically, culturally, and ultimately by their civil societies. Strategies for internal controls bend to these constraints. Otherwise, the legitimacy of the state itself is threatened.*“ (ibid.: 59)

In dem Standardwerk von Wayne Cornelius et al. (1994) entwickeln Cornelius und Martin zwei zentrale Hypothesen<sup>20</sup>, die anhand von zahlreichen Länderbeispielen überprüft werden. Sie beziehen sich zum einen auf eine wachsende Konvergenz der Migrations-, Integrations- und Kontrollpolitik von Zielländern internationaler Migration (*convergence hypothesis*), zum anderen auf eine wachsende Lücke zwischen Zielen und Resultaten politischer Maßnahmen (*gap hypothesis*). Die von Cornelius und Martin aufgestellte Konvergenz-Hypothese besagt, dass es zwischen industrialisierten, arbeitskraft-importierenden Staaten zunehmende Ähnlichkeiten in folgenden Feldern gebe:

- (1) *the policy instruments chosen for controlling immigration, especially unauthorized immigration and refugee flows from less developed countries;*
- (2) *the results of efficacy of immigration control measures;*
- (3) *social integration policies (the measures adopted by labor-importing countries that affect the extent and rate of social, economic, and political integration among immigrants who become long-term residents; and*
- (4) *general-public relations to current immigration flows and evaluations of government efforts to control immigration*  
(Cornelius et al. 1994: 3)

Cornelius und Tsuda (2004) bieten mehrere Erklärungen für die Entstehung bzw. Existenz politischer Konvergenzen an. Zunächst einmal nähern sich Politiken unterschiedlicher Länder aufgrund ähnlicher innenpolitischer Mechanismen – *domestic pressure and constraints* – an. Diesen Prozess bezeichnen die Autoren als parallele Pfadentwicklung (*parallel path development*). Konvergenz kann ebenso von ähnlich strukturierten politischen Institutionen sowie Trends öffentlicher Meinung herrühren. Ein weiterer Erklärungsansatz ist die Politik-Imitation, also die Beobachtung der Migrationspolitik und ihrer Konsequenzen in anderen Staaten, um aus diesen Erfahrungen Lehren für die Formulierung der eigenen Migrationspolitik zu ziehen. Auch Prozesse regionaler Integration stellen eine Erklärung für die Konvergenz dar. Dies sei vor allem am Beispiel der EU deutlich zu beobachten. Schließlich beeinflussen globale Ereignisse und Geopolitik die Formulierung von Migrations- und

---

<sup>20</sup> Cornelius und Tsuda geben in der 2. Auflage (2004) zu bedenken, dass die sog. „Gap-Hypothese“ keine Hypothese, sondern eher ein Faktum darstellt: „*It is perhaps misleading to refer to the gap hypothesis as a true hypothesis since it is an empirical fact that few labor-importing countries have immigration control policies that are perfectly implemented or do not result in unintended consequences.*“ (Cornelius & Tsuda 2004: 4 f.)

Kontrollpolitik, wie etwa die Effekte globaler ökonomischer Krisenprozesse sowie die Terroranschläge vom 11. September 2001.

Die *Gap-Hypothesis* bezieht sich auf die Lücke zwischen offizieller Migrationspolitik und den Resultaten dieser Politik (*policy outcomes*). Cornelius und Tsuda zufolge ist zwischen zwei Typen von Politik-Lücken (*policy gaps*) zu unterscheiden. Hierbei handelt es sich demnach zum einen um Lücken, die durch unbeabsichtigte Folgen der Politik entstehen sowie zum anderen um solche, die aus einer fehlerhaften Implementierung der Politik resultieren (Cornelius & Tsuda 2004: 5). Dabei stelle sich jedoch die Frage, wie diese Lücken gemessen und erklärt werden können. Wenn Zuwanderungspolitik auf einem Quotensystem basiert oder an Zielvorgaben orientiert ist, stellt die Diskrepanz zwischen der offiziell vorgegebenen Nummer und der tatsächlichen Zahl der eingewanderten Migranten demnach die Politiklücke dar. Ähnlich ist die Messung auch bei einer staatlich vorgegebenen Aufenthaltsdauer; in jenem Falle muss die Erneuerung von Aufenthaltstiteln bzw. – soweit möglich – das sog. *Visa-Overstaying* betrachtet werden. Selbst wenn solche staatlichen Vorgaben nicht klar ersichtlich sind, ist es laut Cornelius und Tsuda meist dennoch recht offensichtlich, wenn die Zahl der tatsächlich eingereisten Migranten höher ist als dies von der jeweiligen Regierung erwünscht war. Auch die Vorgaben zu Merkmalen von Zuwandern – wie Qualifikationen oder Herkunft – sind ein weiterer Indikator. Schließlich sind Daten zu undokumentierter Migration ein Instrument zur Messung von Politiklücken, obgleich diese Daten zumeist schwieriger zu bewerten sind.

Als weiteren Indikator für *policy gaps* nennen Cornelius und Tsuda die öffentliche Meinung in Form von Umfrageergebnissen. Je größer die Lücke zwischen Zielen und Resultaten, desto größer sei demnach die negative Gegenreaktion. Sie geben jedoch ebenso zu bedenken, dass die Nutzung von Umfrageergebnissen, etwa aufgrund fehlenden Detailwissens oder vorgefertigter negativer Einstellungen, problematisch ist. Auch sei zu beachten, dass die öffentliche Meinung in äußerst heterogene Interessengruppen unterteilt werden kann: während einerseits die Mehrheit der Bürger mit einer restriktiven Zuwanderungspolitik zufrieden sein könnte, ist von Seiten der Nichtregierungsorganisationen, aber auch seitens der Unternehmerverbände, eine Parteinahme für offenere Migrationspolitik zu erwarten.

Hinsichtlich der Entstehung und Verfestigung von *policy gaps* verweisen Cornelius und Tsuda auf vier Erklärungsansätze. Dazu zählt das Festhalten an Politiken mit imminenden Fehlern, makro-strukturelle Erklärungen, innen- und außenpolitische

Zwänge sowie unklare Politikziele. Die Gastarbeiterprogramme der 1940er bis 1960er Jahre (*Bracero*-Programm in den USA, Gastarbeiteranwerbung in der BRD) und ihre unerwarteten Konsequenzen sind demnach ein klares Beispiel für ein nicht funktionierendes Instrument der Migrationspolitik. Aber auch die Grenzkontrollpolitik der USA und der EU in den 1990er Jahren werden als Beispiele herangezogen. Die massive personelle und technische Aufstockung des Grenzschutzes an den Außengrenzen habe zwar zu einer höheren Zahl an Aufgriffen geführt, dennoch habe es keinen erkennbaren Effekt auf die illegalen Einreiseversuche insgesamt gegeben: „*Highly motivated migrants driven by powerful economic incentives have found ways to circumvent tougher border controls, notably by relying to a greater extent on professional people-smugglers and by crossing in border areas not yet heavily fortified.*“ (Cornelius & Tsuda 2004: 8)

Der makro-strukturelle Erklärungsansatz besagt, dass die Nachfrage nach Migranten bereits ein struktureller Bestandteil der Wirtschaft und Gesellschaft von Zielländern internationaler Migration geworden ist. Solange diese Nachfrage vorhanden ist, wird es Cornelius und Tsuda zufolge auch einen Zuzug von Migranten auf der Angebotsseite geben, ob nun auf legalem oder illegalem Wege. Außerdem hätten die weltweiten sozialen und ökonomischen Disparitäten zu einem Wachstum der Migrationsströme, einer Stärkung von Migrationsnetzwerken sowie der Entwicklung einer globalen „Migrationsindustrie“ (ibid.: 11) beigetragen. Auch innen- und außenpolitische Zwänge tragen zu einer Ausweitung der Politiklücke zwischen Zielen und Resultaten von Migrationspolitik bei, so Cornelius und Tsuda. An dieser Stelle verweisen sie u.a. auf das von Gary Freeman (1995) entwickelte Modell der Klientelpolitiken in liberalen Demokratien sowie das Konzept des *International Human Rights Regime* von Saskia Sassen (1996a).

Bei der Betrachtung von Regierungspolitiken sei schließlich auch zu beachten, dass die deklarierten Ziele nicht unbedingt den wirklichen Zielen entsprechen müssen: „*As a result, the ensuing »unintended consequences« of immigration control policies may not be so unintended, or may in fact be fully intended.*“ (Cornelius & Tsuda 2004: 6). Hierzu zähle nicht nur die Politik des Wegsehens, etwa bei Arbeitsmarktkontrollen, sondern vor allem auch Differenzen zwischen diversen für Migrations- und Kontrollpolitik zuständigen Regierungsinstitutionen oder aber auch zwischen den Regierungen auf nationaler, subnationaler und lokaler Ebene. Typisch sind hier etwa Interessenskonflikte zwischen Innen- und Wirtschaftsministerien (Sicherheit versus

Arbeitsmarkt). Wenn die Politikziele der nationalen Ebene außerdem nicht mit denen der subnationalen oder lokalen Ebene übereinstimmen, ist ebenfalls von einer Politiklücke auszugehen. Dies kann Cornelius und Tsuda zufolge entweder zu einer offeneren oder aber zu einer restriktiveren Implementierung auf der subnationalen oder lokalen Ebene führen.

Auch Stephen Castles (2004) geht in einem Beitrag ausführlich auf die Lücke zwischen erklärten Zielen und Ergebnissen der Migrations(kontroll)politik ein. Dabei unterscheidet er zwischen drei Faktoren für die Ausgestaltung (*shaping*) von Migrationsprozessen, die zugleich Ursachen des Scheiterns staatlicher Versuche zur Migrationskontrolle darstellen. Die der Migration innewohnenden sozialen Dynamiken führen Castles zufolge etwa dazu, dass Migrationsprozesse sich zu selbst-erhaltenden (*self-sustaining*) Prozessen entwickeln, die sich wiederum nicht durch staatliche Kontrollpolitiken beeinflussen lassen. Auch die Globalisierung, die globale Trennlinie zwischen Nord und Süd sowie die Entwicklung transnationaler Gemeinschaften stellen einen weiteren Faktor dar, der Migrationsprozesse gestaltet und Migrationspolitiken scheitern lässt. Hier weist Castles darauf hin, dass die Globalisierung einen inhärenten Widerspruch aufweist: einerseits verstärkt diese die Entwicklungslücke zwischen Nord und Süd, andererseits schafft sie aber auch die technologischen und kulturellen Mittel (Verkehrsmittel, Kommunikation etc.), um diese Lücke auf dem Wege der Migration einfacher zu überschreiten. Zudem schreibt Castles den transnationalen Gemeinschaften eine große Bedeutung zu. Wenn Migration zu einem Bestandteil des Alltagslebens wird, so fällt es der weiterhin der nationalstaatlichen Logik folgenden Kontrollpolitik besonders schwer, solche transnationalen Prozesse zu beeinflussen oder gar aufzuhalten (Castles 2004: 212). Schließlich sind drittens solche Faktoren von Bedeutung, die aus dem politischen System an sich erwachsen. Hier führt Castles auf, dass Migrationspolitik oft versteckte Ziele (*hidden agendas*) in sich berge, d.h., dass die eigentlichen Ziele der politischen Maßnahmen aus strategisch-taktischen Gründen nicht preisgegeben werden. Zudem unterstreicht er, dass eine der Aufgaben von politischen Systemen im Ausgleich von Interessenkonflikten liegt. Der Staat versucht, im Wettstreit stehende Interessen auszubalancieren oder zumindest einzelne Gruppen davon zu überzeugen, dass ihre Interessen berücksichtigt werden. Es sei daher besonders wichtig, die Interessenkonflikte zwischen den diversen Akteuren in den Entscheidungsprozessen der EU sowie ihrer Mitgliedstaaten zu analysieren (ibid.: 222).

### **3.4. Mehrebenenanalyse und Europäische Migrationsarena**

Die politisch-rechtliche Struktur der Europäischen Union ist im globalen Vergleich einzigartig. Originär nationalstaatliche Kompetenzen, etwa in den sensiblen Bereichen der Außen- oder der Innen- und Justizpolitik, wurden im Laufe des europäischen Integrationsprozesses zum Teil auf die Ebene der Gemeinschaft übertragen, sei es durch intergouvernementale Zusammenarbeit oder aber in Form vergemeinschafteter Politik. Migrationspolitik ist eines derjenigen Politikfelder, die von der europäischen Harmonisierung erfasst worden sind. Dementsprechend ist bei einer Analyse migrationspolitischer Maßnahmen von EU-Mitgliedstaaten eine Betrachtung der politischen und rechtlichen Prozesse im Rahmen der Union unausweichlich. Die Entwicklung der Europäisierung von Migrations- und Grenzkontrollpolitik wird im Kapitel 4 ausführlich behandelt. An dieser Stelle wird hingegen zunächst ein Überblick über die Mehrebenenanalyse als Instrument zur Analyse von Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene gegeben sowie auf dessen Grundlage das Modell der Europäischen Migrationsarena entwickelt.

Während sich die Europaforschung über lange Zeit primär mit den Ursachen und Zielen der europäischen Integration beschäftigte, sind v.a. seit Mitte der 1990er Jahre die Folgen des Integrationsprozesses in den Vordergrund des Interesses gerückt. Dies geht auf die Annahme zurück, dass die großen Integrationsschritte in den 1980er (Einheitliche Europäische Akte) und 1990er Jahren (Vertragswerke von Maastricht und Amsterdam) zu einer neuen Qualität der Kompetenzen der EG bzw. EU geführt haben. Auf der EU-Ebene getroffene Entscheidungen haben inzwischen einen rechtsverbindlichen Charakter. *„Kurz gesagt: Auf europäischer Ebene wird **regiert**, und aus diesem Grund ist es unverzichtbar, auch die Europäische Union unter dem Blickwinkel des «Regierens» zu betrachten und ihre demokratische Legitimation zu hinterfragen.“* (Grande 2000: 11 f)

Ein weiterer Wandel in der Europaforschung betrifft das Wesen des politischen Systems der EU an sich. Es entspricht weder dem traditionellen Modell des Nationalstaates, noch lässt es sich mit den Konzepten des Bundesstaates oder des Staatenbundes beschreiben. In der politikwissenschaftlichen Literatur wird v.a. seit Mitte der 1990er Jahre von den Begriffen des „Mehrebenensystems“ und der „Multi-Level-Governance“ gesprochen.<sup>21</sup> Das dahinter liegende Forschungsinteresse bezieht

---

<sup>21</sup> Vgl. Marks 1993, Grande 1996, Scharpf 1994, 1999, Hooghe 1996, Jachtenfuchs & Kohler-Koch 1996, Kohler-Koch & Eising 1999; Hix 1998

sich in erster Linie auf die institutionellen Strukturen des Mehrebenensystems und dessen Eigenschaften sowie den Kontext des Regierens in der EU. Eine der zentralen Hypothesen dieses Ansatzes lautet, „*dass die institutionelle Struktur des europäischen Mehrebenensystems entscheidenden Einfluss auf die Problemlösungsfähigkeit europäischer Politik hat.*“ (ibid.: 12)

Edgar Grande (2000) weist darauf hin, dass sich die Verwendung des Begriffs des Mehrebenensystems in der politikwissenschaftlichen Forschung enorm ausgeweitet habe. Daher sei es notwendig, diesen bislang eher deskriptiv verwendeten Begriff zum Theoriekonzept weiterzuentwickeln. In der Literatur kann zwischen einem institutionellen und einem funktionellen Zugang zur Definition von Mehrebenensystemen unterschieden werden. Der institutionelle Zugang betrachtet territoriale Ebenen staatlichen Handelns, die konstitutionell und institutionell voneinander abgegrenzt sind (EU, Nationalstaaten, Regionen, Kommunen).<sup>22</sup> Der funktionelle Zugang hingegen betrachtet die Beiträge von privaten und öffentlichen Akteuren im politischen Entscheidungsprozess. An dieser Stelle spricht Grande von *interdependenten Politikarenen*, in denen die handelnden Akteure zwar formal voneinander unabhängig sind, ihr Handeln *de facto* und funktional jedoch durchaus voneinander abhängig – also interdependent – ist. Dazu Grande weiter:

*„Der Vorzug dieses weiten Verständnisses von Mehrebenensystemen besteht darin, dass sich auf diese Weise eine größere Komplexität von Politikarenen und Verhandlungssystemen erfassen lässt. Mehrebenensysteme in diesem Sinne können aus einer Mehrzahl von sowohl vertikalen (d.h. territorial definierten) als auch horizontalen (d.h. funktional definierten) Politikarenen und Verhandlungssystemen bestehen. [...] Erst mit einem solchen funktionalen Verständnis von Mehrebenensystemen lässt sich die reale Komplexität europäischer Politikprozesse angemessen begreifen. [...] Die EU muss also begriffen werden als ein hochkomplexes, integriertes Verhandlungssystem mit mehreren, unterschiedlich definierten und ineinander verschachtelten Politikarenen.“*

(Grande 2000: 14)

Um die Grundstruktur des europäischen Mehrebenensystems untersuchen zu können, müssen gemäß Grande die Akteure und Institutionen hinsichtlich ihres Akteurstatus und der Politikarena, in denen sie handeln, in nationale und supranationale Akteure und Institutionen unterschieden werden. Dadurch würden vier Verhandlungsebenen erkennbar werden. Dabei ist sowohl jede dieser Ebenen durch eigene Institutionen,

---

<sup>22</sup> vgl. Hooghe 1996, Tömmel 1997, Benz 1998, Benz & Eberlein 1999

Akteure und Verfahrensweisen gekennzeichnet, als auch mit den anderen Ebenen untereinander vernetzt. Grande zufolge muss eine politische Sachfrage zumindest die ersten drei genannten Verhandlungsebenen durchlaufen. Dieses äußerst komplexe Verhandlungssystem der EU basiert auf der Entwicklung des europäischen Institutionengefüges aus den unterschiedlichen rechtlichen und politischen Traditionen der Mitgliedstaaten.

<i>intra-gemeinschaftlich:</i>	supranationale Akteure (z.B. EU-Kommission, europaweite Interessengruppen) handeln in supranationalen Politikarenen
<i>inter-national:</i>	nationale Akteure (Minister, Beamte, Interessengruppen) handeln auf supranationaler Ebene
<i>intra-national:</i>	nationale Akteure (private und öffentliche) handeln in nationaler Politikarena, um nationalen Standpunkt zu EU-Politiken zu ermitteln
„reverse lobbying“	Supranationale Akteure, die in der nationalen Arena handeln

Hinsichtlich der Frage nach der Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit des Mehrebenensystems besteht Grande zufolge das zentrale Anliegen darin, die Auswirkungen der „*Eigenheiten der Systemarchitektur auf die Performanz des Systems*“ (ibid.: 23) zu ermitteln. Obgleich sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Politikwissenschaft eher eine negative Einschätzung der europäischen Problemlösungsfähigkeit überwiegt,<sup>23</sup> gibt Grande zu bedenken, dass die bisherigen empirischen Befunde nicht verallgemeinbar seien. Außerdem hätten die institutionellen Reformen der 1980er und 1990er Jahre zu einer geringeren Anfälligkeit für Entscheidungsblockaden geführt, so dass in einigen Politikbereichen – etwa im Umwelt- und Verbraucherschutz – relativ hohe Regulierungsniveaus erreicht werden konnten. Die Problemlösungsfähigkeit des europäischen Mehrebenensystems sei von Fall zu Fall unterschiedlich. Dabei komme es jedoch nicht primär auf die „*formellen institutionellen Eckpfeiler*“ der EU an, sondern vielmehr auf „*die teils formellen, teils informellen institutionellen Arrangements im Kleinen, die in den einzelnen*

---

<sup>23</sup> Die wohl bekannteste Kritik am europäischen Mehrebenensystem ist die von Fritz W. Scharpf entwickelte These der „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 1985). Diese besagt, dass Strukturen der Politikverflechtung zu suboptimalen Ergebnissen führen. Insbesondere bei komplexen Verteilungsproblemen besteht die Gefahr, dass die beteiligten Akteure innovative Lösungen blockieren, wenn diese ihren kurzfristigen Eigeninteressen widersprechen.

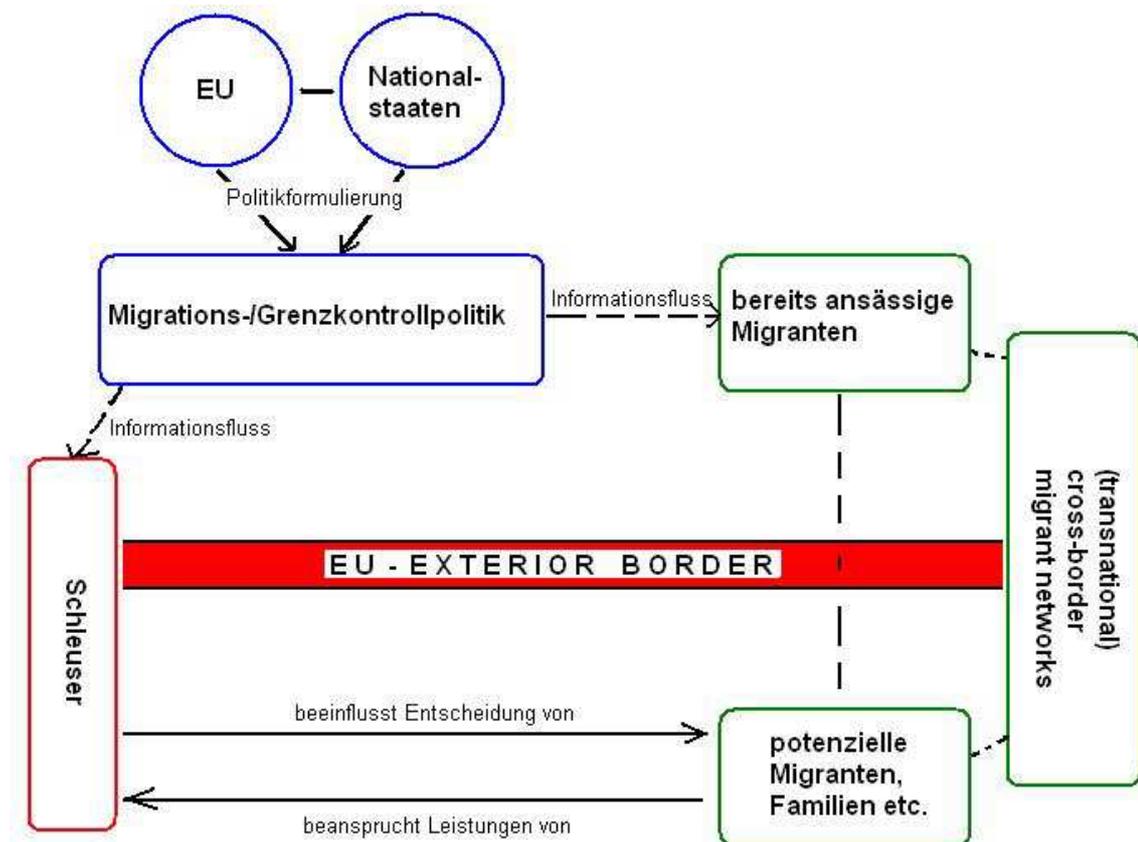
*Politikfeldern eine Rolle spielen und die häufig dazu beitragen, dass das europäische Mehrebenensystem funktioniert“ (ibid.: 24).*

In Anlehnung an die Politikarenen des Mehrebenensystem-Modells wird in dieser Forschungsarbeit zwischen vier Ebenen einer „Europäischen Migrationsarena“ unterschieden, wobei die Europäische Union als META-Ebene über den drei Subebenen der Nationalstaaten (MAKRO), der Grenzregionen (MESO) und der Kommunen (MIKRO) steht. Die besondere Stellung der EU wird im Schaubild (Anhang 2: Europäische Migrationsarena) deutlich und deckt sich mit dem Forschungsinteresse, die Durchsetzungsfähigkeit der EU-Grenzsicherungspolitik auf der lokalen und regionalen Ebene zu überprüfen. Außerdem zeigt das Schaubild in Anhang 2 die am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure in den jeweiligen Ebenen, wobei eine Unterscheidung zwischen drei Grundtypen von Akteuren vorgenommen worden ist. Zunächst ist hier der Bereich Regierung, Verwaltung, Parteien und Exekutivorgane (Polizei und Grenzschutz) zu nennen. Ein weiterer Akteurytypus sind Migrantenorganisationen, aber auch – auf lokaler Ebene – die einheimische und Migranten-Bevölkerung in den untersuchten Kommunen. Schließlich umfasst der dritte Grundtyp private und öffentliche Verbände als Lobbygruppen im Entscheidungsprozess; darunter fallen die Unternehmensverbände, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen sowie Kirchen und Wohlfahrtsverbände. Zusätzlich werden als externe (also außerhalb der EU agierende) Akteure Regierungen und Grenzschutz der Nachbarstaaten ebenso wie Familienangehörige von Migranten sowie in den Nachbarstaaten agierende Nichtregierungsorganisationen mit einbezogen. Ziel dieser Herangehensweise ist eine möglichst umfassende Darstellung der beteiligten Akteure und ihrer jeweiligen Positionen. Dabei gilt das Hauptaugenmerk nicht den Entscheidungsprozessen an sich, sondern vielmehr den Auswirkungen der auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene gefällten Entscheidungen auf der regionalen und lokalen Ebene. Darauf aufbauend ist die Durchsetzungsfähigkeit der migrationspolitischen Maßnahmen – mit Schwerpunkt im Bereich der Grenzkontrolle – zu überprüfen.

Die unten stehende Abbildung 3.4. verdeutlicht in verkürzter Form, wie die Formulierung von Migrationskontrollpolitiken die Entscheidungsprozesse potenzieller Migranten beeinflusst. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde in diesem Schaubild darauf verzichtet, die EU-Migrationsarena vollständig – also einschließlich der o.g. Akteure – einzubauen. Auch der Prozess der Politikformulierung wird nur sehr verkürzt

dargestellt (EU, Nationalstaaten). Abbildung 3.4. zeigt, dass die gefällten Entscheidungen im Bereich der Migrations- und Grenzkontrollpolitik als „Informationsfluss“ sowohl von bereits im Land lebenden Migranten als auch von Schleusern aufgenommen werden. Diese Informationen werden über grenzüberschreitende Migranten-Netzwerke und/oder über Schleuser an die potenziellen Migranten weitergegeben. Dies hat zur Folge, dass der potenzielle Migrant eine Strategieänderung, etwa durch die Auswahl einer anderen Migrationsroute oder einer anderen Migrationsform, in Erwägung zieht. Es ist jedoch fraglich, ob aufgrund von (restriktiven) migrationspolitischen Maßnahmen eine Entscheidung dahingehend geändert wird, dass ein potenzieller Migrant auf die Auswanderung verzichtet. Die Anwendbarkeit des Modells ist im Laufe dieser Arbeit zu überprüfen.

**Abb. 3.4: Formulierung v. Migrationskontrollpolitiken & Entscheidungsprozesse potenzieller Migranten**



## **4. EU-Migrationspolitik im Spannungsfeld**

Kaum ein EU-Gipfeltreffen vergeht, ohne dass der Bereich der Zuwanderungspolitik ebenfalls auf der Tagesordnung steht. Gleichzeitig tragen immer wiederkehrende Medienberichte über steigenden „Migrationsdruck“ an den EU-Außengrenzen, Probleme bei der Integration von bereits in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen sowie das Ausspielen von einheimischen versus ausländischen Arbeitskräften in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit zu einer erhitzten Debatte in der Öffentlichkeit bei. Die geschürten Ängste werden durch die seit den Anschlägen vom September 2001 anhaltenden Diskussion um Terrorismus und Sicherheitsbestimmungen weiter vertieft (vgl. Faist 2005). Obgleich die Harmonisierung der Migrationspolitik ein zentrales Feld im europäischen Integrationsprozess darstellt, kommt es gerade hier zu ständigen Spannungen zwischen nationalstaatlichen Interessen einerseits sowie europäischen Integrationsbestrebungen andererseits. Schließlich wird gerade in diesem Politikbereich die nationalstaatliche Souveränität berührt.

Dieses Kapitel soll das „Spannungsfeld EU-Migrationspolitik“ näher betrachten. Dabei wird zunächst der Prozess der Vergemeinschaftung in der Zuwanderungspolitik betrachtet. Schwerpunkt ist hier eine Übersicht derjenigen Verträge, Abkommen und Gipfeltreffen, die das Politikfeld Migration besonders beeinflussen bzw. beeinflusst haben. Dem folgt eine nähere Untersuchung des für diese Arbeit besonders relevanten Schengener Übereinkommens und seiner Bedeutung für die Zuwanderungs- und Grenzkontrollpolitik. Ein weiterer Abschnitt beleuchtet die Rolle der Nationalstaaten bei der Formulierung von EU-Migrationspolitik sowie viceversa ebenfalls die Rolle der EU bei der Formulierung nationalstaatlicher Migrationspolitiken. Schließlich folgt eine Betrachtung der im Prozess der Politikformulierung involvierten Akteure auf unterschiedlichen Ebenen, womit wiederum eine der Grundlagen für die Analyse des Fallbeispiels Spanien gelegt wird.

### **4.1. *Zuwanderung nach Westeuropa 1945 bis heute***

Die Folgen des Zweiten Weltkrieges und die damit einhergehende Neuordnung des europäischen Kontinents im Kontext der entstehenden bipolaren Weltordnung bestimmten das europäische Migrationsgeschehen der späten 1940er und frühen 1950er Jahre. Die Vertreibung ethnischer Minderheiten und von Staatsangehörigen besiegter Nationen, massive und teilweise gewaltsame Umsiedlungen, die Rückkehr von Kriegsflüchtlingen und Rückführung von Kriegsgefangenen waren die Hauptmerkmale

der Wanderungsbewegungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Das in den 1950er Jahren einsetzende Wirtschaftswachstum in Westeuropa führte in einigen Staaten zu einer Knappheit der Arbeitskräfte, der durch die gezielte Anwerbung von Gastarbeitern (z.B. Deutschland, Österreich) oder aber durch eine liberale Einwanderungspolitik gegenüber Bürgern aus den Kolonien (z.B. Frankreich, Großbritannien) begegnet wurde. Die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte setzte sich in den 1960er und frühen 1970er Jahren fort, bis sie schließlich im Kontext der Ölkrise von 1973 abrupt beendet wurde. Nicht nur Deutschland und Österreich, sondern auch die ehemaligen Kolonialmächte wie Belgien, Frankreich, Großbritannien und die Niederlande schränkten die Einreise und Zuwanderung von Bürgern ihrer ehemaligen Kolonien ein (Hollifield 1992). Trotz der Erschwerung von Einreise- und Einwanderungsbestimmungen setzte sich auch in den 1970er und 1980er Jahren die Zuwanderung nach Westeuropa weiter fort. Denn der Anwerbestopp von 1973 hatte den Nebeneffekt, dass die Rückwanderung von Migranten gebremst wurde und eine Verlängerung ihrer Aufenthaltsdauer in Westeuropa zu verzeichnen war (Kuijsten 1994). Somit wurde dann auch der Nachzug von Familienangehörigen von bereits in Westeuropa lebenden Zuwanderern der dominierende Migrationstypus, da dieser Form der Zuwanderung angesichts des verfassungsrechtlichen Schutzes kaum Schranken entgegengesetzt werden konnten.

Im Laufe der 1980er Jahre, v.a. jedoch gegen Ende jener Dekade, verzeichneten mehrere westeuropäische Staaten einen starken Anstieg der Asylbewerberzahlen. Hintergrund dafür war das Aufflammen von Konflikten und Krisenprozessen in unterschiedlichen Regionen der Welt.<sup>24</sup> Die westeuropäischen Staaten, allen voran die Bundesrepublik Deutschland, reagierten auf die wachsenden Migrationsströme mit rigorosen Einschränkungen des Asylrechts.<sup>25</sup> Dabei war eine Art Kettenreaktion innerhalb Westeuropas zu beobachten. Nach dem so genannten Asylkompromiss in Deutschland (1992/93) nahm zunächst v.a. in Großbritannien und den Niederlanden die Zahl der Asylanträge zu, so dass diese beiden als auch weitere Staaten ihre Asylgesetzgebung und –verfahren verschärften, um potenzielle Asylsuchende vor einem

---

<sup>24</sup> Um nur eine Auswahl dieser Konflikte zu nennen: Iran-Irak-Krieg 1980-1988; Tamilen-Konflikt in Sri Lanka 1983-2001/02; Afghanistan-Krieg 1979-89; Kriegerrecht in Polen 1981-1983; Zusammenbruch der Sowjetunion 1988-1991; ethnische Konflikte und Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien 1991-2000.

<sup>25</sup> Näheres zum so genannten „Asylkompromiss“ von 1993 siehe Bade 1994, Blahusch 1994, Weinzierl 2009. Auch der jahrzehntelang in der BRD privilegierte Aussiedler-Zuzug wurde angesichts wachsender Zuwanderungszahlen restriktiver geregelt.

Ausweichen auf ihre Territorien abzuschrecken (Bade 2001: 33).<sup>26</sup> Die zunehmenden Asyl-Restriktionen in mehreren EU-Mitgliedsländern führten zwar zu einem Rückgang der Asylanträge in den jeweiligen Staaten – gleichzeitig ist seitdem aber auch ein Anwachsen der undokumentierten Migration in die EU feststellbar (Angenendt 1999, 2001, Morrison & Crosland 2001, Fekete 2003b). Spätestens seit dem Zusammenbruch des Staatssozialismus und dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ zwischen Ost- und Westeuropa ist die neue Qualität der Migrationsprozesse nach und in Europa nicht mehr zu leugnen. Neben die ehemaligen Kolonialmächte und Gastarbeiter-Anwerbestaaten sind nun auch frühere Auswanderungsländer wie Spanien, Italien oder Griechenland als Zielländer internationaler Migration getreten. Und auch einige der mittel- und osteuropäischen Staaten scheinen ähnliche Entwicklungen wie die südeuropäischen Länder zu durchlaufen, da ihr Beitritt zur EU deren Attraktivität als Zielländer von Migrationsprozessen steigert. Hier werden die Grundlagen für zukünftige Migrationsnetzwerke gelegt.

#### **4.2. Die Vergemeinschaftung der EU-Migrationspolitik**

Im gemeinschaftlichen Rahmen fand der Bereich der undokumentierten Einwanderung erstmals in einer EntschlieÙung vom 21. Januar 1974 über ein *Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen* (Rat der EG 1974) Erwähnung. Der Rat<sup>27</sup> erkannte darin erstmals die Bedeutung der Wanderungs- und Integrationspolitik der Mitgliedstaaten für die Sozialpolitik der Gemeinschaft. Das Aktionsprogramm wurde schließlich am 9. Februar 1976 vom Rat beschlossen und die Koordinierung der zwischen den Mitgliedstaaten abzustimmenden Wanderungspolitik der Kommission übertragen. Es sei notwendig:

*„die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Arbeitnehmern, die Staatsangehörige dritter Staaten sind, zu intensivieren und dafür zu sorgen, dass angemessene Sanktionen gegen die Vermittlung illegal arbeitender Arbeitskräfte und die Missbräuche im Zusammenhang mit der illegalen Einwanderung vorgesehen werden und dass die Arbeitgeber ihren Verpflichtungen nachkommen und die Rechte der Arbeitnehmer aus geleisteter Arbeit gewahrt werden, unbeschadet der übrigen Konsequenzen, die aus dem unerlaubten Charakter ihres Aufenthalts und ihrer Beschäftigung zu ziehen sind“* (Rat der EG 1976)

---

<sup>26</sup> Eine detaillierte Analyse ausgewählter nationaler Asylpolitiken (Belgien, Deutschland, Großbritannien, Niederlande, Österreich und Schweiz) und der Verschiebung von Asilmigration findet sich bei Efiomyi-Mäder et al. 2001.

<sup>27</sup> Mit der Bezeichnung „Rat“ ist der Rat der EG bzw. nach Inkrafttreten des EUV der Rat der EU gemeint (Ministerrat). Im Falle der Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs ist hingegen vom Europäischen Rat die Rede.

Zudem wurden bereits seit Mitte der 1970er Jahre Arbeitsgruppen zur Bearbeitung von Zuwanderungsfragen beauftragt (1975: TREVI-Gruppe<sup>28</sup>, 1986: ad-hoc Gruppe „Einwanderung“). Seit Mitte der 1980er Jahre wurde die migrationspolitische Kooperation zum einen in das Projekt des gemeinsamen Binnenmarkts, zum anderen in den Rahmen des Schengener Vertragssystems überführt.

Am 14. Juni 1985 unterzeichneten Regierungsvertreter der BRD, Frankreichs und der Benelux-Staaten ein Abkommen zum schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Vertragsstaaten.<sup>29</sup> Der als „Schengener Abkommen“, „Schengener Übereinkommen“ oder „Schengen I“ bekannt gewordene Vertrag stellte eine neue Qualität im europäischen Integrationsprozess dar. Erstmals wurde eine Parallelstruktur zum EG-Vertragswerk geschaffen, an dem nur ein Teil der damaligen EG-Mitgliedstaaten teilnahm. Fünf Jahre später, am 19. Juni 1990, folgte die Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ bzw. „Schengen II“)<sup>30</sup>, welches primär die konkrete Umsetzung des Schengener Abkommens in technischer und rechtlich-gesetzlicher Hinsicht beinhaltet. Infolge der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen sollten Ausgleichsmaßnahmen einen „*einheitlichen Raum der Sicherheit und des Rechts*“ gewährleisten. Dazu zählen u.a. die Vereinheitlichung der Vorschriften für die Einreise und den kurzfristigen Aufenthalt von Ausländern im „Schengen-Raum“ (einheitliches Schengen-Visum, SDÜ Titel II, Kap. 3), die Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren (SDÜ Titel II, Kap. 7) sowie Bestimmungen zum Schengener Informationssystem (kurz: SIS, SDÜ Titel IV).

Mit Inkrafttreten des Schengener Vertragswerks am 26. März 1995 wurden die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zwischen den fünf Gründerstaaten des Abkommens sowie Spanien und Portugal abgeschafft. In den darauf folgenden Jahren trat das Abkommen in weiteren Staaten in Kraft, so dass seit 2001 in nahezu der gesamten ehemaligen EU-15 (außer Großbritannien und Irland) sowie Island und Norwegen generell keine Kontrollen an den Binnengrenzen durchgeführt werden.<sup>31</sup> Seit

---

<sup>28</sup> TREVI steht für *Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International*.

<sup>29</sup> Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14.06.1985, GMBI 1986: 79 ff.

<sup>30</sup> Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen

<sup>31</sup> Die Schengen-Staaten können zeitweise Kontrollen an den Binnengrenzen durchführen, wenn dies aus Gründen der „öffentlichen Ordnung“ oder der „nationalen Sicherheit“ erforderlich ist (Art. 2(2) SDÜ). Während des belgischen Legalisierungsprogramms im Januar 2000 griffen die Behörden für einen Zeitraum von drei Wochen auf diese Möglichkeit zurück. Vgl. auch Art. 64 (2) EGV

Ende 2007 sind ebenso die Kontrollen an den Schengener Binnengrenzen der mittelosteuropäischen Beitrittsstaaten (Baltikum, Slowenien und Visegrad-Staaten) sowie der Mittelmeerinsel Malta entfallen, ein Jahr später folgte der Wegfall der Kontrollen an den Schweizer Landgrenzen (siehe Tab. 4.1.).

**Tab. 4.1: Beitritte zum Schengener Vertragswerk seit 1990**

Beitritt	in Kraft	Unterzeichnerstaaten
27.11.1990	26.10.1997	Italien
25.06.1991	26.03.1995	Portugal, Spanien
06.11.1992	08.12.1997	Griechenland (Wegfall der Kontrollen am 26.03.2000)
28.04.1995	01.12.1997	Österreich
19.12.1996	25.03.2001	Dänemark <sup>2)</sup> , Finnland, Schweden + Island <sup>1)</sup> , Norwegen <sup>1)</sup>
29.05.2000	02.06.2000	Großbritannien <sup>3)</sup> , Irland <sup>3)</sup>
01.05.2004	21.12.2007	Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn <sup>4)</sup> , (Zypern) <sup>5)</sup>
01.01.2007	unbestimmt	Bulgarien, Rumänien (noch nicht vollständig in Kraft)
16.10.2008	12.12.2008	Schweiz <sup>1)</sup> (auf Flughäfen seit 29.03.2009)

<sup>1)</sup> keine EU-Mitglieder

<sup>2)</sup> auch Grönland und die Färöer-Inseln sind Mitglieder des Schengener Abkommens, aber nicht der Europäischen Union

<sup>3)</sup> Großbritannien und Irland haben Ausnahmeregelungen durchgesetzt, so dass in diesen Staaten die Bestimmungen zur Reisefreiheit nicht gelten (Teilnahme bei Strafverfolgung und polizeilicher Zusammenarbeit)

<sup>4)</sup> Umstellung an Flughäfen der Beitrittsstaaten (Baltikum, Malta, Visegrad, Slowenien) am 30.03.2008

<sup>5)</sup> vollständiges Inkrafttreten nicht vor Lösung des Zypern-Konfliktes

Nahezu zeitgleich mit dem SDÜ wurde am 15. Juni 1995 die Dubliner Konvention als weiterer Baustein europäischer Migrationspolitik, jedoch gültig für alle EU-Mitgliedstaaten, unterzeichnet (in Kraft seit 1. September 1997). Prinzipiell muss demnach ein Asylsuchender seinen Antrag in jenem Staat stellen, dessen Territorium er zuerst betreten hat (Art. 6). Dieses Land ist dann im Regelfall für den gesamten Asylprozess zuständig. Dabei gilt das *One-Chance-only*-Prinzip, d.h., es kann nur ein Asylantrag gestellt werden. Wenn dieser verwehrt wird, besteht keine Möglichkeit zur erneuten Antragsstellung im gleichen oder einem anderen Mitgliedsland. Im März 2003 wurde die Dubliner Konvention durch die so genannte Dublin II-Verordnung ersetzt und in das Gemeinschaftsrecht übertragen.

### ***Via Maastricht nach Amsterdam***

Seit Mitte der 1980er Jahre fanden weitere Prozesse zur Harmonisierung der Migrationspolitik statt, so etwa die von der Kommission vorgelegten Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft (EG-Kommission 1985) sowie das Weißbuch zur

Vollendung des Binnenmarktes (14. Juni 1985). Auf der Grundlage des Weißbuches wurde 1986 schließlich die Einheitliche Europäische Akte (EEA)<sup>32</sup> als Richtlinie für die Vollendung des Binnenmarktes der „vier Freiheiten“ (Waren, Kapital, Dienstleistungen, Personenverkehr) unterzeichnet. Der Binnenmarkt als Raum ohne Binnengrenzen (Art. 8a EWGV)<sup>33</sup> sollte gemäß der EEA bis 1992 realisiert werden. Die Mitgliedstaaten unterstrichen jedoch ebenso, dass die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen durch verstärkte Kontrollen an den Außengrenzen weiterhin überwacht werden müsse.

Der 1992 unterzeichnete Maastrichter Vertrag<sup>34</sup> nahm schließlich Teile der Migrationspolitik in den institutionellen Rahmen der EU auf, wobei jedoch nur eine teilweise Anbindung an die so genannte „Erste Säule“ gemeinschaftlicher Entscheidungsverfahren stattfand. Die für den Bereich der Zuwanderung relevante Bestimmung ist hier der Art. 100c EGV, welcher der Gemeinschaft Kompetenzen in der Visapolitik übertragen hat. Auf der Grundlage des Art. 100c Abs. 1 EGV erstellte der Rat erstmals 1995 eine Liste von den Drittländern, deren Staatsbürger bei einer Einreise in die EU ein Visum benötigen (sog. „Negativ-Liste“).<sup>35</sup> Die „Zweite Säule“ des Maastrichter Vertrags betraf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Von migrationspolitischer Bedeutung hingegen war die „Dritte Säule“ des Unionsvertrags (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres). Hier handelte es sich jedoch um eine rein zwischenstaatliche (intergouvernementale) und nicht um eine gemeinschaftsrechtliche (supranationale) Zusammenarbeit. Im Titel VI, Art. K 1 Nr. 1-3 EUV wurden die Bereiche der Asylpolitik, die Kontrolle der Außengrenzen sowie die Einwanderungs-, Einreise- und Aufenthaltspolitik als „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“ genannt.

Da der Maastrichter Vertrag zumindest Teile der Migrationspolitik in die institutionelle Struktur der EU eingebunden hatte, stellte das Vertragswerk eine wesentliche Änderung gegenüber der vorherigen Situation dar (Klos 1999: 27). Außerdem wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich gegenseitig über Maßnahmen

---

<sup>32</sup> unterzeichnet am 17.2.1986 von neun EG-Mitgliedstaaten (Benelux-Staaten, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Portugal, Spanien), in Kraft seit 1.7.1987, in ABl. EG Nr. L 169 v. 29.6.1987

<sup>33</sup> Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags Art. 14 EGV

<sup>34</sup> Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet am 7.2.1992 in Maastricht, in Kraft seit 1.11.1993, ursprüngliche Fassung im ABl. EG Nr. C 191 v. 29.7.1992, konsolidierte Fassung im ABl. EG Nr. C 325 v. 24.12.2002

<sup>35</sup> Verordnung EG 2317/1995 im ABl. EG Nr. L 234 v. 3.10.1995, Verordnung EG 574/1999 im ABl. EG Nr. L 72 v. 18.3.1999, Verordnung EG 539/2001 im ABl. EG L 81 v. 21.3.2001, Verordnung EG 453/2003 im ABl. EG Nr. L 69 v. 13.3.2003, Verordnung EG 851/2005 im ABl. EG Nr. L 141 v. 4.6.2005, Verordnung EG Nr. 1932/2006 im ABl. EG Nr. L 405 v. 30.12.2006; sog. „Negativ-Liste“ siehe auch Anhang 3.

in diesem Bereich zu informieren und ihre Aktivitäten untereinander zu koordinieren (Art. K 3 EUV). Problematisch war jedoch, dass im zentralen Entscheidungsgremium – dem Rat der EU – weiterhin das Prinzip der Einstimmigkeit galt. Auch war eine Abgrenzung zwischen den Zuständigkeiten im Rahmen der „Ersten“ bzw. der „Dritten Säule“ teilweise unklar. Bald zeigte sich, dass eine Neuregelung der Bestimmungen erforderlich war.

Diese Neuregelung war schließlich Bestandteil des Vertrags von Amsterdam vom 2. Oktober 1997.<sup>36</sup> Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag überführte den Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik von der „Dritten“ in die „Erste Säule“ des EGV und zeigte somit die Absicht der Mitgliedstaaten, die Migrationspolitik in mittel- bis langfristiger Perspektive zu europäisieren. Ein Bereich, der *„bis vor kurzem als eine der letzten innerstaatlichen Domänen begriffen wurde“* (Klos 1999: 29) sollte somit endgültig vergemeinschaftet werden. Die diesbezüglichen Regelungen wurden gemäß Art. 3 I d) EGV im neugeschaffenen Titel IV (Art. 61 bis 69) des konsolidierten EGV (*„Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“*) niedergelegt. Ebenso wurde mit dem Amsterdamer Vertrag der Besitzstand der Schengener Übereinkommen in den Rahmen der EU überführt.<sup>37</sup> Dies hat zur Folge, dass sämtliche neu beitretende Mitgliedstaaten den Schengener *Acquis* vollständig übernehmen müssen.<sup>38</sup>

Im Folgenden sind einige migrationspolitisch relevante Inhalte des durch den Amsterdamer Vertrag revidierten EGV darzulegen.<sup>39</sup> Das Vertragswerk griff das im Art. 2 EUV genannte Ziel des *„schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“* (Art. 61 EGV) auf und konkretisierte die dafür zu treffenden Maßnahmen, welche zu einem großen Teil einwanderungsrechtliche Vorschriften umfassen. In einem Zeitraum von fünf Jahren ab dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags – also bis zum 1. Mai 2004 – sollten Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs nach Art. 14 EGV sowie die damit verbundenen

---

<sup>36</sup> Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte; hier Bezugnahme auf konsolidierte Fassung, veröffentlicht im ABl. EG Nr. C 325/33 v. 24.12.2002

<sup>37</sup> Art. 2 (1) des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union: *„Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Amsterdam ist der Schengen-Besitzstand [...] unbeschadet des Absatzes 2 dieses Artikels für die in Artikel 1 aufgeführten dreizehn Mitgliedstaaten sofort anwendbar.“* (in ABl. EG Nr. C 340 v. 10. 11. 1997: S. 93 ff.)

<sup>38</sup> Das Vereinigte Königreich und Irland nehmen nur in beschränktem Umfang an den Bestimmungen des Titels IV sowie am Besitzstand der Schengener Übereinkommen teil. Vgl. auch Art. 69 EGV

<sup>39</sup> Für eine detailliertere Betrachtung siehe Klos 1999: 29-34, Angenendt 2002

Begleitmaßnahmen in Bezug auf die Kontrolle der Außengrenzen, Asyl und Einwanderung sowie der Kriminalitätsbekämpfung vom Rat erlassen werden. Die Personenfreizügigkeit bezieht sich seit dem Amsterdamer Vertrag nicht mehr ausschließlich auf Unionsbürger, sondern auch auf die legal in der Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Art. 62 1 EGV). Obgleich prinzipiell der Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen gelten sollte, können Mitgliedstaaten im Falle „*einer Notlage aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Staatsangehörigen dritter Länder*“ die Reisefreiheit vorübergehend einschränken (Art. 64 (2) EGV).

Die folgende Übersicht zeigt grundlegende Entscheidungen des Rates in den Feldern der Visa-, Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik vom Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages bis zum Ablauf der Frist am 1. Mai 2004:

### **Visapolitik:**

- Verordnung (EG) Nr. 539/2001 vom 15.3.2001: Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (sog. „Negativ-“, und „Positivliste“, s. Anhang 3); zuletzt geändert durch folgende EG-Verordnungen: 2414/2001 v. 7.12.2001, 453/2003 v. 6.3.2003, 851/2005 v. 2.6.2005, 1932/2006 v. 21.12.2006, 1244/2009 v. 30.11.2009 sowie durch Abl. EU L 236 v. 23.9.2003 [*Grundlage: EGV Art. 62 2b) i)*]
- Verordnung (EG) Nr. 334/2002 vom 18.2.2002: Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 über eine einheitliche Visagegestaltung [*Grundlage: EGV Art. 62 3b) iii)*]

### **Asyl- und Flüchtlingspolitik**

- Entscheidung vom 28.9.2000: Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds (2000/596/EG); Ziel: Unterstützung derjenigen Mitgliedstaaten, die Leistungen im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen erbringen [*Grundlage: EGV Art. 63 2b)*]
- Richtlinie 2001/55/EG vom 20.7.2001: Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms, Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind [*Grundlage: EGV Art. 63 2b)*]
- Richtlinie 2003/9/EG vom 27.1.2003: Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern; sog. „Aufnahmebedingungen-Richtlinie“ [*Grundlage: EGV Art. 63 1b)*]
- Verordnung (EG) Nr. 343/2003 vom 18.2.2003: Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen gestellten Asylantrags zuständig ist; sog. „Dublin II-Verordnung“ [*Grundlage: EGV Art. 63 1a)*]
- Richtlinie 2004/83/EG vom 29.4.2004: Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes; sog. „Anerkennungs-Richtlinie“ [*Grundlage: EGV Art. 63 1c) und 2a)*]

*Erst nach Ablauf der Frist verabschiedet:*

- Richtlinie 2005/85/EG vom 1.12.2005: Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft; sog. „Asylverfahrensrichtlinie“ [*Grundlage EGV Art. 63 1d*]

### **Migrations- und Integrationspolitik:**

- Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 vom 13.6.2002: einheitliche Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige [*Grundlage EGV Art. 63 3a*]
- Richtlinie 2003/86/EG vom 22.9.2003: Harmonisierung des Rechts auf Familienzusammenführung von sich legal in der EU aufhaltenden Drittstaatsangehörigen einschließlich anerkannter Flüchtlinge [*Grundlage EGV Art. 63 3a*]
- Richtlinie 2003/109/EG vom 25.11.2003: Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen [*Grundlage EGV Art. 63 4*]

### **Illegale Migration, Menschenhandel und Rückführung**

- Richtlinie 2001/40/EG vom 28.5.2001: gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen [*Grundlage EGV Art. 63 3b*]
- Richtlinie 2001/51/EG vom 28.6.2001: Haftung von Beförderungsunternehmen [*Grundlage EGV Art. 63 3b*]
- Globaler Aktionsplan 6621/1/02 vom 28.2.2002: Bekämpfung der unerlaubten Einwanderung und des Menschenhandels [*Grundlage EGV Art. 63 3b*]
- Richtlinie 2002/90/EG vom 28.11.2002: Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt [*Grundlage EGV Art. 63 3b*]
- Rückführungsaktionsprogramm 14673/02 vom 28.11.2002; Ziel: Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Rückführung ausreisepflichtiger Drittstaatsangehöriger; Erarbeitung von Mindeststandards für Rückführungen, länderspezifische Rückkehrprogramme sowie Intensivierung der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten [*Grundlage EGV Art. 63 3a*]
- Richtlinie 2003/110/EG vom 25.11.2003: Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg [*Grundlage EGV Art. 63 3a*]
- Verordnung (EG) Nr. 377/2004 vom 19.2.2004: Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen (Entsendung von Beamten in Drittstaaten) [*Grundlage EGV Art. 63 3b*]
- Richtlinie 2004/81/EG vom 29.4.2004: Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren [*Grundlage EGV Art. 63 3b*]
- Richtlinie 2004/82/EG vom 29.4.2004: Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln [*Grundlage EGV Art. 63 3b*]
- Entscheidung 2004/573/EG vom 29.4.2004: Organisation vom Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten [*Grundlage EGV Art. 63 3a*]

Eine Durchsicht dieser Liste zeigt die deutliche Schwerpunktsetzung in den Bereichen Asyl und Flucht sowie illegale Migration und Rückführungsmaßnahmen. Im Bereich der legalen Migration sowie Integrationspolitik hingegen wurden wesentlich weniger Richtlinien und Verordnungen vom Rat erlassen. Dennoch stellt der Schritt einer Überführung weiter Bereiche der Asyl- und Migrationspolitik auf die Gemeinschaftsebene eine bemerkenswerte Entwicklung dar, da gerade dieses Politikfeld

vormals als „*Inbegriff nationalstaatlicher Bastionen begriffen*“ wurde (Haase & Jugl 2007). Einige Richtlinien und Verordnungen wurden nur wenige Tage vor Ablauf der Frist verabschiedet. Eine derart späte Kompromissfindung weist auf die Schwierigkeiten im Verhandlungsprozess zwischen den Regierungsvertretern der EU-Staaten hin. Hinsichtlich der Asylverfahrensrichtlinie wurde sogar erst sieben Monate nach Ablauf der Frist ein beschlussfähiger Kompromiss gefunden.

In den weiteren Artikeln des Titels IV werden u.a. die anzuwendenden Entscheidungsverfahren geregelt. Grundsätzlich galt bei migrationspolitischen Entscheidungen gemäß Art. 67 (1) EGV im Übergangszeitraum von 1999 bis 2004 weiterhin das Prinzip der Einstimmigkeit im Rat.<sup>40</sup> Über anderthalb Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Nizza (1. Februar 2003) einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten schließlich auf dem Gipfeltreffen von Brüssel (4./5.11.2004), bis spätestens zum 1. April 2005 die qualifizierte Mehrheit sowie das Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGV) in den Bereichen Asyl, illegale Einwanderung und Grenzschutz anzuwenden. Die Bereiche der legalen Einwanderung und der Integrationspolitik blieben jedoch weiterhin dem Einstimmigkeitsprinzip unterworfen (Europäischer Rat 2004: 17). Außerdem handelt der Rat seit Ablauf der Übergangsfrist auf der Grundlage von Vorschlägen der Europäischen Kommission anstatt auf der Grundlage von Initiativen der Mitgliedstaaten. Solche Initiativen sind nunmehr zunächst von der Kommission zu prüfen, bevor diese dem Rat einen Vorschlag unterbreitet.

### ***Gipfelmарathon von Tampere nach Sevilla***

Mit der fortschreitenden Überführung der Asyl- und Einwanderungspolitik in den gemeinschaftlichen Rahmen sind mehr und mehr migrationspolitisch relevante Entscheidungen auf die Ebene der EU verlagert worden. Daher werden im Folgenden in erster Linie nur jene Entscheidungen und Maßnahmen beleuchtet, die die Bereiche der undokumentierten Migration und des Grenzschutzes betreffen.<sup>41</sup> Auf dem Gipfeltreffen von Tampere (15./16.10.1999) setzten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-

---

<sup>40</sup> Eine Ausnahme bildete die Erstellung der Negativ- und Positivlisten für Visa sowie die einheitliche Visagegestaltung gemäß Art. 62 Nr. 2. b) i) und iii). Hier war bereits die qualifizierte Mehrheit ausreichend. Die Verfahren und Voraussetzungen für die Visumerteilung durch die Mitgliedstaaten sowie die Vorschriften für ein einheitliches Visum werden nach dem Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 EGV entschieden.

<sup>41</sup> Eine nähere Betrachtung weiterer Bereiche (Asyl, langfristiger Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen etc.) findet sich z.B. bei Angenendt 2002.

Mitgliedstaaten die Schaffung eines „*Gemeinsamen Europäischen Asylsystems*“ zum Ziel. In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes betonten sie die Rolle der EU als Einwanderungsregion im Zusammenhang mit dem „*gemeinsamen Bekenntnis zur Freiheit*“:

*„Diese Freiheit sollte jedoch nicht als ausschließliches Vorrecht für die Bürger der Union betrachtet werden. Die Tatsache, dass sie existiert, hat Sogwirkung auf viele andere Menschen in der Welt, die nicht in der Freiheit leben, die die Unionsbürger als selbstverständlich empfinden. Es stünde im Widerspruch zu den Traditionen Europas, wenn diese Freiheit den Menschen verweigert würde, die wegen ihrer Lebensumstände aus berechtigten Gründen in unser Gebiet einreisen wollen. Dies erfordert wiederum, dass die Union gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitiken entwickelt und dabei der Notwendigkeit einer konsequenten Kontrolle der Außengrenzen zur Beendigung der illegalen Einwanderung und zur Bekämpfung derjenigen, die diese organisieren und damit zusammenhängende Delikte im Bereich der internationalen Kriminalität begehen, Rechnung trägt.“*

(Europäischer Rat 1999: 1 [Punkt 3])

Ogleich die Kommission die Beschlüsse von Tampere als „*Meilenstein im Integrationsprozess*“ (zitiert aus Angenendt 2003: 189) bewertete, blieben angesichts nationalstaatlicher Bedenken wichtige migrationspolitische Themen weiterhin ausgespart: „*So gab es weder eine Einigung über ein konkretes Einwanderungskonzept, das gemeinsame Kriterien für die legale Zuwanderung vorgesehen hätte, noch über eine Zuwanderungspolitik, die der demografischen Überalterung in den Mitgliedstaaten entgegenwirken könnte.*“ (Angenendt 2002: 148)

Bei einer Überprüfung des Stands der Umsetzung dieser Beschlüsse stellten die Regierungschefs auf dem Gipfel von Laeken (14./15.12.2001) fest, „*dass zwar gewisse Fortschritte erzielt wurden, es jedoch neuer Impulse und Leitlinien bedarf, um die in bestimmten Bereichen eingetretenen Verzögerungen aufzuholen.*“ (Europäischer Rat 2001: 10). Aufbauend auf dieser Einsicht spezifizierte der Rat Leitlinien für eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik. Im Kontext der Terroranschläge vom 11. September 2001 wurde sicherheitspolitischen Aspekten eine besondere Bedeutung zugeschrieben, so dass restriktive Maßnahmen die Tagesordnungen des Rates dominierten.

Auf der Grundlage einer Kommissions-Mitteilung zur Bekämpfung illegaler Einwanderung (EU-Kommission 2001: 12) wurde ein „*Globaler Aktionsplan*“ zunächst auf einer informellen Sitzung in Santiago de Compostela (14./15.2.2002) von der spanischen Ratspräsidentschaft vorgestellt und auf der EU-Ministerratssitzung für Justiz

und Inneres in Brüssel (28.2.2002) angenommen.<sup>42</sup> Dieser Aktionsplan enthielt Maßnahmen in den Bereichen Visa-Kontrolle, Datenspeicherung, Grenzschutz und behördliche Zusammenarbeit sowie eine Erweiterung der Einsatzbereiche der europäischen Polizeibehörde Europol. Auf dem Gipfeltreffen von Sevilla (21./22.6.2002) legte die spanische Ratspräsidentschaft, unterstützt v.a. von der britischen Regierung, zudem weitergehende Maßnahmen vor. Diese sahen unter anderem Sanktionen gegen Herkunftsstaaten von Migranten vor, die sich im Bereich der Rückübernahme nicht kooperationswillig zeigen und Flüchtlinge nicht an einer Ausreise in Richtung EU hindern.<sup>43</sup> Der Vorstoß fand jedoch keine Mehrheit im Europäischen Rat, so dass schließlich eine Kompromissformel gefunden wurde, die eine systematische Evaluierung der Beziehungen „in allen einschlägigen Bereichen“ zu solchen Staaten vorsieht, wobei „eine unzureichende Zusammenarbeit [...] einer Intensivierung der Beziehungen zwischen dem betreffenden Land und der Union abträglich sein“ könnte (Europäischer Rat 2002: 11, Pkt. 35). Falls der Rat eine „nicht gerechtfertigte mangelnde Kooperation“ feststellt, können Maßnahmen ergriffen werden, jedoch „ohne dabei die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu gefährden“ (ibid.: 11, Pkt. 36). Außerdem wurde beschlossen, dass zukünftige Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und Herkunftsländern eine Klausel über die gemeinsame Kontrolle der Migrationsströme sowie über die obligatorische Rücknahme von illegal eingereisten Migranten beinhalten sollen.

Im Bereich des Grenzschutzes kamen die Staats- und Regierungschefs der Union in Sevilla überein, gemeinsame Aktionen der nationalen Grenzschutzbehörden durchzuführen und ein Netz zwischen den Verbindungsbeamten der Mitgliedsländer zu errichten. Auch wurde eine Überprüfung der so genannten Negativ-Liste beschlossen sowie eine Überführung der Dubliner Konvention in das Gemeinschaftsrecht angestrebt. Letzteres geschah per Beschluss des Rats der Innen- und Justizminister am 18. Februar 2003 durch die Dublin II-Verordnung (Rat der EU 2003).<sup>44</sup> Im Wesentlichen ist laut Dublin II-Verordnung derjenige EU-Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig, der die Einreise (etwa durch die Ausstellung eines Visums) veranlasst oder –

---

<sup>42</sup> Siehe ABl. C 142 vom 14.6.2002, S. 23-36.

<sup>43</sup> Auch die Regierungschefs Dänemarks, Deutschlands und Österreichs schlossen sich dieser Linie an. Widerspruch gegen die Einführung von Sanktionen kam v.a. von belgischer, französischer und schwedischer Seite sowie von der Europäischen Kommission; vgl. Alscher 2002b.

<sup>44</sup> Artikel 24 der Dublin II-Verordnung, Verordnung (EG) 343/2003 des Rates v. 18.02.2003: „Diese Verordnung ersetzt das am 15. Juni 1990 in Dublin unterzeichnete Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags (Dubliner Übereinkommen).“ (Rat der EU 2003: 9)

durch nachlässige Grenzkontrollen – nicht verhindert hat. Dementsprechend verstärkten die an den EU-Außengrenzen gelegenen Staaten ihre Grenzkontrollmaßnahmen, um sich somit vor Asylverfahren und den damit verbundenen Kosten zu schützen.

### ***Von Thessaloniki nach Den Haag: Externalisierung der Migrationskontrolle***

Auch beim Gipfeltreffen von Thessaloniki (20./21.6.2003) war die Verhinderung illegaler Zuwanderung erneut zentrales Thema der Beratungen. Unter anderem wurde eine Aufstockung der Mittel für die Grenzsicherung sowie die Schaffung einer EU-Visadatenbank beschlossen (Europäischer Rat 2003). Im Vorfeld des Gipfeltreffens schlug die britische Regierung die Errichtung so genannter *Transit Processing Centres* (TPC) in den wichtigsten Transitländern am Rande der Union vor. Nach Einwänden v.a. aus Schweden und Deutschland, die ein Unterlaufen der Genfer Flüchtlingskonvention befürchteten, zog die britische Regierung diesen Vorstoß zurück.

Die Tendenz einer Externalisierung der europäischen Zuwanderungskontrolle zeigt sich auch in zahlreichen weiteren Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, etwa in den Bestimmungen zur Bestrafung des Transports von Passagieren ohne gültige Einreisedokumente (*carrier sanctions*), den so genannten *pre-checks* an Flughäfen in ausgewählten Herkunftsländern sowie v.a. in der finanziellen, technischen und personellen Unterstützung von Grenzschutzbehörden der EU-Nachbarstaaten. Dieser Trend ist jedoch kein neues Phänomen. Bereits 1991 wurde ein Konsultationsprozess zwischen 40 Regierungen und rund 10 internationalen Organisationen eingerichtet. Ziel des so genannten „Budapester Prozesses“ ist die Verringerung undokumentierter Einwanderung im gesamteuropäischen Raum – also über die EU hinaus. Insbesondere die Bedürfnisse der mittelost-, südost- und osteuropäischen Staaten im Bereich der „Bekämpfung illegaler Einwanderung“ werden im Budapester Prozess überprüft, wobei sich die westeuropäischen Staaten zu einer Unterstützung ihrer Kooperationspartner etwa hinsichtlich der Verbesserung der Grenzkontrollen verpflichten und Rückübernahmeabkommen aushandeln. Auch finden in diesem Rahmen „gemeinsame Aktionen“ – so auch im Bereich koordinierter Abschiebungen – statt. Der Budapester Prozess ist insofern ein Instrument zur Implementierung von EU-Migrationskontrollpolitik im gesamteuropäischen Raum.

Die Externalisierung der Migrationskontrolle spiegelt sich in verstärkter Form seit Sevilla auch in den Gipfeltreffen und Sitzungen des Rats für Inneres und Justiz wider. Ein Beispiel dafür ist das in Brüssel (4./5.11.2004) verabschiedete „Haager Programm“

für den Zeitraum 2005 bis 2010. Schwerpunkte des Programms sind die Vollendung des bereits in Tampere erwähnten „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“, die Steuerung legaler Zuwanderung sowie eine Lastenverteilung bei der Kontrolle der EU-Außengrenzen. Aber auch Externalisierung spielte eine Rolle. Unter anderem forderten die Staats- und Regierungschefs die Europäische Kommission zur Ausarbeitung von Berichten über Möglichkeiten von Asylverfahren innerhalb und außerhalb der Union auf (Europäischer Rat 2004: 17 f., Pkt. 1.3.) Die „externe Dimension von Asyl und Migration“ wird außerdem im Abschnitt 1.6 des Haager Programms eigens behandelt. Dabei wird explizit die Unterstützung von Drittstaaten bei der Bekämpfung undokumentierter Migrationsprozesse erwähnt:

*„Die Politik der EU sollte darauf ausgerichtet sein, Drittländer partnerschaftlich und gegebenenfalls unter Verwendung vorhandener Gemeinschaftsmittel zu unterstützen, um ihre Fähigkeit zur Regulierung von Wanderungsbewegungen und zum Schutz von Flüchtlingen zu verbessern, illegale Zuwanderung zu verhindern und zu bekämpfen, über legale Zuwanderungsmöglichkeiten zu informieren, Flüchtlingsproblemen durch besseren Zugang zu dauerhaften Lösungen zu begegnen, Grenzschutzkapazitäten aufzubauen, die Dokumentensicherheit zu verbessern sowie die Rückkehrproblematik anzugehen.“*

(Europäischer Rat 2004: 20, Pkt. 1.6.1)

Anknüpfend an die Beschlüsse von Sevilla sollte der Bereich Migration vollständig in die Außenbeziehungen mit Drittstaaten einbezogen werden. Die Staats- und Regierungschefs der Union bekräftigten ihren Willen, bis Ende 2006 das gemeinsame Visa-Informationssystem (VIS) in Betrieb zu nehmen.<sup>45</sup> Die Kontrolle der Außengrenzen sollte hingegen weiterhin im Kompetenzbereich der nationalen Behörden bleiben, unterstützt durch die seit Mai 2005 eingerichtete Europäische Grenzschutzagentur Frontex.

### ***Lastenverteilung und Rückführung***

Angesichts der anhaltenden irregulären Migration an den Südgrenzen der EU entbrannte im Herbst 2006 eine Kontroverse im Rat der Innen- und Justizminister über die regionale Umverteilung der Kosten beim Grenzschutz sowie der Erstaufnahme von illegal eingereisten Migrantinnen. Unterstützt von Regierungsvertretern Italiens und Maltas

---

<sup>45</sup> Ratsentscheidung 2004/512/EG v. 8.6.2004, Amtsblatt Nr. L 213 v. 15.6.2004, S. 5-7; aufgrund technischer Probleme wurde die Inbetriebnahme jedoch mehrfach verschoben. Am 11.10.2011 nahm das VIS schließlich seinen Betrieb auf. Eine Kommissionsentschließung vom 30.11.2009 legte bereits die Reihenfolge derjenigen Regionen vor, in denen VIS zunächst implementiert werden soll: 1. Nordafrika, 2. Naher Osten, 3. Golfregion, siehe Az. K(2009) 8542 veröffentlicht im ABl. L 023 v. 27.1.2010, S. 62-64.

drängte v.a. die spanische Regierung auf eine solche Lastenverteilung, während sich die Vertreter Deutschlands und der Niederlande dagegen aussprachen und v.a. Spanien angesichts der Legalisierungsprogramme kritisierten. Nur eine Woche nach der Ratssitzung sprach sich das Europäische Parlament in einer Entschließung zur „Gemeinsamen Einwanderungspolitik“ u.a. auch für eine „*Teilung der Verantwortung und der finanziellen Belastung zwischen den Mitgliedstaaten*“ aus.<sup>46</sup> Basierend auf einem Vorschlag der Europäischen Kommission<sup>47</sup> stimmten im Mai 2007 schließlich das Europäische Parlament sowie der Rat der Justiz- und Innenminister der Einrichtung von drei Fördertöpfen im Rahmen des Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ zu.<sup>48</sup> Dabei handelte es sich um einen „Außengrenzfonds“ (ab 2007), einen „Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ (ab 2007) sowie einen „Europäischen Rückkehrfonds“ (ab 2008). Diese Fonds sollten den seit dem Jahr 2000 bestehenden europäischen Flüchtlingsfonds ergänzen. Für das Programm sind im Zeitraum von 2007 bis 2013 insgesamt 5,866 Mrd. Euro vorgesehen, davon 1,184 Mrd. Euro für den Bereich Asyl, 759 Mio. Euro für den Rückkehrfonds, 1,771 Mrd. Euro für die Integration von Drittstaatsangehörigen sowie 2,152 Mrd. Euro für den Grenzschutz (EWSA 2006: 15), womit letzterer den größten Posten (36,7%) darstellt.

Ein weiterer Schwerpunkt der migrationspolitischen Zusammenarbeit der letzten Jahre war die so genannte EU-Rückführungsrichtlinie.<sup>49</sup> Bereits im September 2005 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie „über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger“<sup>50</sup> vor. Das in diesem Bereich anzuwendende Mitentscheidungsverfahren wurde schließlich am 18. Juni 2008 durch die Zustimmung des Europäischen Parlaments abgeschlossen.<sup>51</sup> Zweck der Richtlinie ist die Festlegung einheitlicher Verfahren und Standards im Umgang mit illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen. Gemäß der Richtlinie wird gegen illegal aufhältige Personen aus Drittstaaten unmittelbar nach deren Aufgriff eine so genannte „Rückkehrentscheidung“ erlassen.

---

<sup>46</sup> Entschließung P6\_TA-PROV (2006)0386 vom 28.9.2006, Punkt 12.

<sup>47</sup> KOM(2005)123 endg. vom 6.4.2005

<sup>48</sup> Entscheidungen 573/2007/EG, 574/2007/EG, 575/2007/EG des Rates und des EP vom 23.5.2007 sowie Entscheidung 435/2007/EG des Rates vom 25.6.2007 (Integrationsfonds, nur vom Rat verabschiedet)

<sup>49</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, in: ABl. der EU Nr. L 348 vom 24.12.2008, S. 98-107.

<sup>50</sup> KOM(2005)391 endg. vom 1.9.2005

<sup>51</sup> mit 369 Ja-Stimmen gegen 197 Nein-Stimmen und bei 106 Enthaltungen

Dem folgt eine Frist von sieben bis 30 Tagen zur freiwilligen Ausreise. Wenn dieser Frist nicht nachgekommen wird, kann der „rückzuführende“ Migrant bis zu sechs Monate in Abschiebehaft genommen werden. In besonderen Fällen kann die Haftdauer sogar bis zu 18 Monate betragen. Migrantenverbände, Flüchtlingshilfs- und Menschenrechtsorganisationen, aber auch der Zusammenschluss der nationalen katholischen Bischofskonferenzen (COMECE) sprachen sich im Vorfeld der Entscheidung gegen den Richtlinienentwurf aus.

Auf dem Pariser Gipfeltreffen am 15./16. Oktober 2008 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten auf den von der französischen Ratspräsidentschaft vorgelegten „Pakt zu Einwanderung und Asyl“. Im Bereich der Steuerung legaler Zuwanderung und Integration sollte die Attraktivität der EU im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitskräfte, u.a. durch die Einführung einer so genannten *Blue Card*, gesteigert werden. Zur Bekämpfung illegaler Zuwanderung war der Abschluss weiterer Rückübernahmeabkommen sowie die vermehrte Durchführung von Sammelabschiebungen vorgesehen. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich außerdem, von weiteren Legalisierungsprogrammen in großem Umfang abzusehen. Die Grenzkontrollen sollten verstärkt und die finanziellen Mittel für die Grenzschutzbehörde Frontex aufgestockt werden. Auch sah der Pakt vor, die Beziehungen zu Herkunfts- und Transitstaaten auszubauen. Im Sinne der Maxime des „Förderns und Forderns“ seien zwar einerseits legale Zuwanderungsmöglichkeiten (etwa durch befristete zirkuläre Migration) zu schaffen, im Gegenzug werden die Herkunftsländer jedoch verpflichtet, sich an der Bekämpfung illegaler Migration stärker zu beteiligen. Im Wesentlichen führte somit der „Pakt zu Einwanderung und Asyl“ die Leitlinien des Haager Programmes fort.

Der Pariser Pakt bildete schließlich auch die Grundlage für das so genannte „Stockholmer Programm“, einem Mehrjahresprogramm der Bereiche Innen- und Justizpolitik für den Zeitraum von 2010 bis 2014.<sup>52</sup> Das von der schwedischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2009 entwickelte Programm wurde am 10./11. Dezember vom Europäischen Rat auf seiner Sitzung in Brüssel verabschiedet. Schwerpunkte der migrationspolitischen Leitlinien im Stockholmer Programm sind Regelungen zur befristeten Zuwanderung, eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern, ein

---

<sup>52</sup> Dokument 17024/09 vom 2.12.2009, veröffentlicht in ABl. der EU 2010/C 115/01

Neuansiedlungsprogramm zur Umverteilung von Flüchtlingen sowie die vielzitierte Bekämpfung irregulärer Zuwanderung, v.a. durch eine Stärkung der Grenzschutzbehörde Frontex, den Auf- und Ausbau des europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR sowie durch die Einführung eines Ein- und Ausreiseregisters. Weitergehende Vorschläge der Kommission, wie etwa ein gemeinsames System zur Steuerung der Arbeitsmigration sowie die Schaffung eines einheitlichen Rechtsstatus für legale Einwanderer, fielen den Auseinandersetzungen zwischen den EU-Institutionen sowie den Mitgliedstaaten zum Opfer (Angenendt & Parkes 2009: 4).

### **4.3. Die Rolle der Kommission & des Europäischen Parlaments**

Seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages, der Beendigung der in jenem Vertragswerk vorgesehenen Übergangsfristen sowie den Verträgen von Nizza und Lissabon ist die Rolle der Kommission und vor allem auch des Parlaments gewachsen, so dass nicht mehr nur der Rat die entscheidende Instanz ist. Im Folgenden werden zentrale Dokumente der Kommission in einer Übersicht dargestellt. Aufgrund der immer größer werdenden Zahl von migrationspolitisch relevanten EU-Dokumenten werden hier ausschließlich solche Dokumente im Zeitraum 2001 bis 2008 aufgeführt, die die Bereiche der undokumentierten Migration, der Rückführung und des Grenzschutzes betreffen.

#### **Übersicht zu relevanten Dokumenten der Europäischen Kommission**

- 15.11.2001: KOM (2001) 672 endg, Aktionsplan auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung (Teil III, 4.1. - 4.8.). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung
- 10.04.2002: KOM (2002) 175 endg, Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen
- 07.05.2002: KOM (2002) 233 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten
- 14.10.2002: KOM (2002) 564 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen.
- 03.12.2002: KOM (2002) 703 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern.
- 03.06.2003: KOM (2003) 323 endg., Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat im Hinblick auf den Europäischen Rat in Thessaloniki: Entwicklung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Außengrenzen und Rückführung illegal aufhältiger Personen.

- 28.12.2004: KOM (2005) 835 endg., Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt
- 06.04.2005: KOM (2005) 123 endg., Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“
- 01.09.2005: KOM (2005) 391 endg., Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger
- 10.10.2005: KOM (2005) 480 endg., Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Einrichtung eines Verfahrens zur gegenseitigen Information über asyl- und einwanderungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.
- 30.11.2005: KOM (2005) 621 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court.
- 25.01.2006: KOM (2006) 26 endg., Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl
- 19.07.2006: KOM (2006) 402 endg., Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen
- 30.11.2006: KOM (2006) 733 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat: Ausbau von Grenzschutz und –verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union
- 16.05.2007: KOM (2007) 247 endg., Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der Europäischen Union
- 13.02.2008: KOM (2008) 67 endg., Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX

Das Initiativrecht, welches in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission innehatten, wurde von den Akteuren sehr unterschiedlich wahrgenommen. Die Vorschläge der Kommission versuchten meist, sowohl die Interessen der Staaten als auch die der Einwanderer zu berücksichtigen und die Übereinstimmung mit völkerrechtlichen Verpflichtungen wie etwa der EMRK oder GFK sicherzustellen. Die Vorschläge der Mitgliedstaaten hingegen behandeln größtenteils technisch-administrative Einzelfragen zu Abschiebungen oder anderen restriktiven migrationspolitischen Maßnahmen. Der nationalstaatlichen Logik der Eigeninteressen folgend, orientieren sich ihre Vorschläge an der größtmöglichen Übereinstimmung mit den eigenen ausländerrechtlichen Bestimmungen statt an grund- und menschenrechtlichen Bestimmungen internationaler Vereinbarungen, was teilweise auch zu Verstößen gegen die Europäischen Menschenrechtskonvention führte (Groenendijk 2003: 38).

Aber auch bei der Kommission ist seit den Jahren 2001/02 ein Paradigmenwechsel zu beobachten. Unter dem Eindruck der Terroranschläge von New York, Madrid und London wird gerade undokumentierte Einwanderung auch von Seiten der Kommission zunehmend unter sicherheitspolitischen Aspekten diskutiert. Unter diesem Vorzeichen ist davon auszugehen, dass gerade jene Maßnahmen, die einen eher polizeilichen und sicherheitspolitischen Ansatz verfolgen, auch in den nächsten Jahren prioritär behandelt werden. Dies spiegelt sich auch in der Entwicklung des EU-Haushaltskapitels 18 02 („Solidarität – Außengrenzen, Rückkehr, Visapolitik und Freizügigkeit von Personen“) wider. Das seit 2004 bestehende Kapitel finanzierte zunächst v.a. Maßnahmen im Rahmen der Erweiterung des Schengen-Raumes (sog. „Schengen-Fazilität“, Verpflichtungen 2004-2006: 961,45 Mio. Euro) und löste somit die Maßnahmen aus dem Phare-Programm (1997-2003: insg. 413,3 Mio. Euro) ab.<sup>53</sup> Seit 2006 fließen aus diesem Kapitel Mittel an die EU-Grenzschutzagentur Frontex und seit 2007 ebenfalls in den Außengrenzfonds. Tabelle 4.2. zeigt die Entwicklung der finanziellen Verpflichtungen in den beiden letztgenannten Haushaltslinien von 2006 bis 2010 und verdeutlicht die steigende Bedeutung von Grenzschutzmaßnahmen anhand des stetig wachsenden Budgets in diesem Bereich.

**Tab. 4.2: Haushaltslinien Frontex und Außengrenzfonds, 2006-2010 (in Mio. Euro), „Verpflichtungen“**

	2006	2007	2008	2009	2010
Frontex	15,5	21,2	68,0	78,0	83,0
Außengrenzfonds	0,0	170,0	169,5	185,5	207,5

Quelle: Gesamthaushaltspläne der EU, 2006 bis 2010, erstellt auf der Grundlage von EUR-Lex Haushaltsplan online <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-de.htm>

Auch die zunehmende Bedeutung der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten zeigt sich bei einer genaueren Betrachtung des EU-Haushalts. Die Haushaltslinie B7-667 („Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Migration“, 2001-2003) sowie 19 02 03 („Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl“, seit 2004) ist seit ihrer Einführung ebenso kontinuierlich angestiegen. Während die Verpflichtungen in dieser Haushaltslinie im Jahr 2003 noch

<sup>53</sup> Außerdem wurden im Zeitraum von 2002 bis 2006 rund 450 Mio. Euro aus den Instrumenten TACIS und MEDA Maßnahmen in direktem Zusammenhang mit Migration bereitgestellt (Stärkung institutioneller Kapazitäten, Bekämpfung der illegalen Zuwanderung & des Menschenhandels, Grenzschutz, Rückführung, Aufnahme von Flüchtlingen etc.), v.a. für die Balkanstaaten, den Mittelmeerraum sowie Osteuropa.

20 Mio. Euro betragen, stieg das Budget im Jahr 2005 bereits auf 44,4 Mio. Euro und liegt seit 2008 bei 51 bis 53 Mio. Euro.<sup>54</sup>

Die zunehmende Schwerpunktsetzung auf Maßnahmen der Migrations- und Grenzkontrolle ist ebenfalls beim Europäischen Parlament zu beobachten. Traditionell spielte das Parlament eher die Rolle eines kritischen Beobachters der Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitiken, wobei es stets auf die Einhaltung der Menschen- und Grundrechte von Migranten und Flüchtlingen hinwies sowie die Integration der bereits in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen einforderte. Seitdem das Europäische Parlament jedoch stärker in den Entscheidungsprozess eingebunden ist (Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV bzw. seit 1.12.2009 „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ nach Art. 294 AEUV des Vertrags von Lissabon, siehe Anhang 4), war es auch direkt an der Verabschiedung restriktiver Maßnahmen beteiligt. Beispiele dafür sind die Verabschiedung der EU-Rückführungsrichtlinie im Juni 2008 sowie die Ablehnung des Kommissions-Vorschlags zur Angleichung der Leistungen für Asylbewerber an die jeweils geltenden Sozialhilfesätze.<sup>55</sup> Hier ist auch zu beachten, dass sowohl mit den Erweiterungsrounds 2004 und 2007 als auch durch die Europawahlen vom Juni 2009 die konservativen Kräfte innerhalb des Parlaments gestärkt wurden.

#### **4.4. Die europäische Grenzschutzbehörde FRONTEX**

Ein zentrales Instrument in der „Bekämpfung illegaler Zuwanderung“ ist die „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen“ bzw. Frontex (*Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures*). Auf der Grundlage des Haager Programms sowie konkret der EG-Verordnung 2007/2004 vom 26.10.2004 nahm die Grenzschutzagentur Frontex im Mai 2005 ihre Arbeit mit Sitz in Warschau auf. Hauptaufgabengebiete sind die Koordinierung des in nationaler Kompetenz liegenden Schutzes der EU-Außengrenzen sowie die Beratung und operative Unterstützung der nationalen Grenzschutzbehörden, etwa bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten oder der Erstellung von

---

<sup>54</sup> Sämtliche Angaben zum EU-Haushalt basieren auf folgenden Quellen: (1) Gesamthaushaltspläne der EU, 2003-2010, in: EUR-Lex Haushaltsplan Online (<http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-de.htm>) sowie (2) KOM(2006)26 endg. vom 25.1.2006, Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl.

<sup>55</sup> Legislative Entschließung P6\_TA(2009)0376 vom 7.5.2009 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Neufassung)

Risikoanalysen. Auch unterstützt Frontex die Mitgliedstaaten bei der Organisation von Rückführungsmaßnahmen und koordiniert die Kooperation mit den Sicherheitsbehörden von Drittstaaten. Seit Einrichtung der Frontex wurde nicht nur das Aufgabenspektrum ständig erweitert, sondern ebenso das Budget der Behörde Jahr für Jahr aufgestockt (siehe Tab. 4.3.):

**Tab. 4.3: Budget (Mio. Euro) & Personal von Frontex**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Budget	6,2	19,2	42,0	70,4	88,2	87,9
Personal	45	72	130	181	222	281

Quellen: Frontex 2006, 2007, 2008, 2009a sowie Laitinen 2010: 27; Budget: Frontex Budget, in: <http://www.frontex.europa.eu/finance> (Zugriff: 12.2.2010)

Der Großteil der Finanzen stammt aus dem EU-Haushalt (Linie 18 02 03, siehe Tab. 4.2.), aber auch die Nicht-EU-Staaten Island und Norwegen sowie die Schengen-Teilnehmer-Staaten Großbritannien und Irland zahlen Beiträge.

Die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 forcierte eine Erweiterung der Kompetenzen von Frontex durch die Einrichtung von so genannten „schnellen Eingreiftruppen“ (RABIT, *Rapid Border Intervention Teams*)<sup>56</sup> unter Beteiligung von Grenzschutzbeamten aller Mitgliedstaaten, die auf Anforderung in Krisensituationen mit polizeilichen Befugnissen zur Verfügung stehen. Bei Frontex-Einsätzen kann die Behörde zwar nicht auf eigene Gerätschaften zurückgreifen, sie koordiniert jedoch die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten technischen Mittel sowie das Personal. Nebst dem RABIT-Schnelleingreifteam steht Frontex seit Mai 2007 ein ständiges Netz von Küstenpatrouillen (*European Patrols Network*) zur Verfügung (Spongenberg 2007).

Auf der Grundlage so genannter Risikoanalysen (vgl. Frontex 2009b) koordiniert Frontex seit 2006 zahlreiche Grenzschutzoperationen an Flughäfen, Land- und Seegrenzen der EU (siehe Tab. 4.4.), wobei die Operationen im Mittelmeerraum sowie zwischen den Kanarischen Inseln und der westafrikanischen Küste den größten Bekanntheitsgrad erlangt haben. Ziel dieser Operationen ist, die Haupttrouten illegaler Migration auf dem Seewege zu unterbrechen und dabei möglichst nah an den Küsten der Abreiseländer zu operieren, um Bootsflüchtlinge frühzeitig zu stoppen und deren Schiffe zur Umkehr zu bewegen. Außerdem werden Interviews mit undokumentierten

<sup>56</sup> Verordnung (EG) Nr. 863/2007 vom 11.7.2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke [...], ABl. der EU vom 31.7.2007

Migranten geführt, um somit das Wissen der Behörde zu den Routen und Methoden der Schleuser zu erweitern.

**Tab. 4.4: Frontex-Grenzschutzoperationen, 2006 bis 2008**

<b>Zeitraum oder Jahr</b>	<b>Dauer</b>	<b>Name</b>	<b>Ort / Aktion</b>	<b>Ergebnisse</b>
2006	Juni/Juli	Poseidon	Östl. Mittelmeerraum, griechische Hoheitsgewässer und griechisch-türkische Landgrenze	422 Fälle von versuchten illegalen Einreisen
2006	3 Wochen	Amazon	große Flughäfen in div. EU-Staaten, Ziel: Aufdeckung illegaler Einreisen aus Südamerika	3166 Personen Einreise verweigert, 1992 aus Südamerika
2006	ab 17.7.	Hera I	Kanarische Inseln; Ziel: Identifizierung der Herkunft illegaler Einwanderer, Feststellung der Herkunft	Rückführung von 6076 illegal eingereisten Migranten
2006	11.8.- 15.12	Hera II	Kanarische Inseln und westafrikanische Küste; Kontrolle der Seepassage	3887 illegale Einwanderer in 57 Cayucos umgelenkt
2006	ab 1.5.; 5.-15.10.	Nautilus I	Seegrenze in Malta und Süditalien; Ziele: Identifizierung Einw., Kontrolle der Seepassagen	keine Angaben
2007	22 Tage in 5 Monaten	Indalo	Südl. EU-Grenze, von Nordafrika nach Spanien, gemeinsame Patrouillen	343 Aufgriffe in 27 Vorfällen
2007	59 Tage in 12 Monaten	Hera III	Äußere Seegrenzen der EU, zwischen Westafrika und Kanaren; gemeinsame Patrouillen	2020 Aufgriffe in 31 Vorfällen, 1559 Rückführungen
2007	25.6.-27.7.	Nautilus 2007	Kontrolle der Seegrenze am Zentralen Mittelmeer	401 Aufgriffe in 13 Vorfällen
2008	365 Tage	EPN	Mittelmeerraum	keine Angaben
2008	202 Tage	Poseidon 2008	Ägäisches Meer	keine Angaben
2008	152 Tage	Nautilus 2008	Zentraler Mittelmeerraum (Malta, Süditalien)	Malta: 2321, Italien: 16098 Aufgriffe
2008	315 Tage	Hera 2008	Westafrikanische Küste, Kanaren	9615 Aufgriffe, 5969 umgelenkt
2008	64 Tage	EPN – Hermes	Zentraler Mittelmeerraum (Italien, Spanien)	keine Angaben
2008	33 Tage	Minerva 2008	Westlicher Mittelmeerraum (Spanien)	keine Angaben
2008	22 Tage	EPN - Indalo	Westlicher Mittelmeerraum (Spanien)	keine Angaben
2008	31 Tage	EPN - Euxine	Schwarzes Meer (Rumänien)	keine Angaben

*Quellen: Frontex-Jahresberichte (Frontex 2006, 2007, 2008, 2009a), nur Operationen auf See*

Ein grundsätzliches Problem der Frontex-Operationen auf See ist deren Rechtslage. Gemäß den Bestimmungen des internationalen Seerechts müssen seeuntüchtige Schiffe – wie es die weitaus meisten der von Bootsflüchtlingen genutzten Schiffe sind – prinzipiell gerettet werden, anstatt sie in Hoheitsgewässer von Drittstaaten zu eskortieren (vgl. Weinzierl & Lisson 2007). Außerdem war es bis vor kurzem juristisch umstritten, ob Grenzschutzbeamte auch außerhalb der 12-Seemeilen-Zone zur Berücksichtigung internationaler Flüchtlingsrechte, wie etwa dem *non-*

*refoulement* Prinzip, verpflichtet sind. Während die deutsche Bunderegierung die Position vertrat, dass sich „*der Grundsatz des non-refoulement seine Wirkung erst bei territorialem Gebietskontakt*“ entfalte (BMI 2007: 6), ist das UNHCR der Auffassung, dass dieses Prinzip sowie innerhalb als auch außerhalb der Seegrenzen gelte. Im Februar 2012 sprach sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gegen die bis dahin gängige Praxis aus, auf hoher See aufgegriffene Migranten ohne Prüfung eventueller Schutzansprüche in Drittländer zurückzuschicken (Az. 27765/09).

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt an den Operationen von Frontex ist die fehlende Unterscheidung zwischen einerseits so genannten Wirtschaftsmigranten sowie andererseits berechtigten Asylsuchenden. Bei der Umleitung von Flüchtlingsschiffen in die Hoheitsgewässer afrikanischer Staaten werden eventuelle Asylansprüche der Insassen ignoriert, was wiederum als ein Verstoß gegen das Recht auf Asyl gewertet werden kann (ECRE & BRC 2007). Auch kritisieren Nichtregierungsorganisationen die Rückführung von Migranten in einige der als „sichere Drittstaaten“ deklarierten Länder. Die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch führt in einem Bericht zu Libyen zahlreiche Beispiele von Misshandlungen zurückgeführter Migranten auf (HRW 2009, Pro Asyl 2009). Schließlich ist anzumerken, dass Frontex gegenüber den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten keiner Informationspflicht nachzukommen hat. Nur das Europäische Parlament sowie der Rat der EU können den Frontex-Exekutivdirektor zur Berichterstattung auffordern.

#### **4.5. Außengrenzen, interne Kontrollen & der gläserne Migrant**

Seit der Unterzeichnung von Schengen I wird das Vertragswerk von Datenschützern, Rechtsanwälten sowie Nichtregierungsorganisationen kritisiert. Dabei stehen bürger- und datenschutzrechtliche Defizite sowie vor allem die Implikationen für Migranten aus Drittstaaten im Vordergrund. Denn: die Binnenfreizügigkeit ging nicht nur mit schärferen Kontrollen an den Außengrenzen, sondern auch mit einem Ausbau anderer Methoden der Identitätskontrolle einher. Dazu zählen etwa vermehrte Kontrollen im Binnenland sowie an zentralen Verkehrsachsen. Hier besteht etwa die Gefahr der willkürlichen Kontrolle von Personen auf der Grundlage äußerlicher Merkmale, wie Hautfarbe, ethnischer Herkunft (*racial profiling*) oder gar anhand der Kleidung. Auch wurde von Razzien in Gebieten mit einer hohen Präsenz von Einwanderern berichtet (Mac Éinrí 2001).

Besonders häufig stand das seit 1995 bestehende Schengener Informationssystem (SIS) im Zentrum der Kritik. Das SIS ist eine nichtöffentliche Datenbank, in der allein von Mitte der 1990er Jahre bis 2003 rund 15 Millionen Fahndungsdatensätze gespeichert worden sind, darunter etwa eine Million Datensätze zu Personen, bei denen eine Aufenthaltsermittlung ausgeschrieben wurde (Hayes 2005: 2).<sup>57</sup> Einem Bericht der Nichtregierungsorganisation Statewatch zufolge bezogen sich im Jahr 2003 etwa 89 % der Personeneinträge auf solche Fälle, denen eine Einreise in den Schengenraum gemäß Art. 96 SDÜ verweigert wurde. Zum 1. Januar 2010 betrug die Zahl der gespeicherten Datensätze bereits 31,6 Mio. Einträge. Von den knapp 930.000 Einträgen zu „gesuchten Personen“ war etwa 80% der Kategorie „unerwünschte Ausländer“ nach Art. 96 SDÜ zugeordnet (736.868 Fälle) (Rat der EU 2010).

Ein Eintrag nach Art. 96 SDÜ kann „auf die Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die nationale Sicherheit, die die Anwesenheit eines Drittausländers auf dem Hoheitsgebiet der Vertragspartei bedeutet, gestützt werden“ (Art. 96 (2)). Absatz 3 des Art. 96 legt fest, dass Entscheidungen zum Eintrag in das SIS auch darauf beruhen können, „dass der Drittausländer ausgewiesen, zurückgewiesen oder abgeschoben worden ist“. Bei einer Betrachtung der Verteilung dieser Einträge nach Ländern fällt auf, dass allein die Behörden Deutschlands und Italiens etwa drei Viertel dieser Einträge vorgenommen haben (Tabelle 4.5.).

**Tab. 4.5: Einträge nach Art. 96 SDÜ  
(Stand 1. Februar 2003)**

Italien	335.306
Deutschland	267.884
Griechenland	58.619
Frankreich	52.383
Österreich	33.732
Spanien	10.882
Niederlande	9.363
Schweden	4.454
Finnland	2.727
Portugal	1.744
sonst. (N, L, B, DK, IS)	1.793
<b>Gesamt</b>	<b>778.887</b>

Quelle: Statewatch 2005

<sup>57</sup> Die restlichen Datensätze betreffen Sachen – so etwa verlorene oder gestohlene Ausweise, Kraftfahrzeuge, Banknoten und Waffen.

Der hohe Anteil von Einträgen seitens dieser beiden Schengen-Staaten ist auf die unterschiedlichen nationalen Praktiken bei der Dateneingabe im SIS zurückzuführen.<sup>58</sup> In 2008 waren die personenbezogenen Einträge im SIS (Art. 95 bis Art. 99) in erster Linie aus Italien (436.000), Deutschland (130.000), Frankreich (109.000), Ungarn (70.000) sowie Spanien (70.000). Somit wurden 78,7% aller Datensätze (Gesamt = 1,04 Mio.) zu Personen in lediglich fünf EU-Staaten eingetragen (Rat der EU 2009: 10). Der Eintrag eines Drittstaatsangehörigen nach Artikel 96 SDÜ führt automatisch zur Einreiseverweigerung im gesamten Schengenraum. Dabei bleiben die jeweils spezifischen Bedingungen, die zu einem solchen Eintrag geführt haben können, jedoch weitgehend unklar – ebenso wie die Dauer eines solchen Eintrages. Begriffe wie „Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ und „nationale Sicherheit“ können von verschiedenen Behörden durchaus unterschiedlich interpretiert werden. Es besteht zwar ein eingeschränktes Recht auf Einsicht in die gespeicherten Daten sowie ein Recht auf Korrektur oder Löschung dieser Daten (Art. 110 SDÜ) im Falle unrichtiger Daten, aber aufgrund des schwierigen Zugangs zur SIS-Datenbank nützen diese Möglichkeiten dem jeweils betroffenen Migrant kaum etwas. Zugänglich sind die Daten hingegen den Beamten an den inzwischen über 500.000 Terminals des SIS (Stand September 2009)<sup>59</sup>. Hier besteht die Gefahr, dass sensible persönliche Daten nicht ausreichend geschützt sind. Fälle eines Datenmissbrauchs durch Beamte sind bereits vorgekommen (Mac Éinrí 2001).

Voraussichtlich im Jahr 2013 wird das Schengener Informationssystem durch das SIS II ersetzt. Die vormals geplante Inbetriebnahme bis 2007/2008 bzw. daraufhin bis Ende 2010 war aus technischen und logistischen Gründen nicht möglich, so dass das ursprüngliche SIS im September 2007 zunächst durch eine erweiterte Version, das so genannte *SIS one4all* abgelöst wurde. Erst dadurch wurde eine Teilnahme der 2004 beigetretenen neuen EU-Mitgliedstaaten am Schengener Fahndungsverbund möglich, was wiederum eine der grundlegenden Voraussetzungen für den Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen zwischen den „alten“ und „neuen“ EU-Staaten war. Die neuen Mitgliedstaaten hatten zwar qua Beitritt zur EU am 1. Mai 2004 auch den gesamten Schengen *Acquis* übernommen, dennoch wurde Schengen dort bis Ende 2007 nicht vollständig implementiert, da das bisherige SIS nicht auf einen Beitritt weiterer Staaten

---

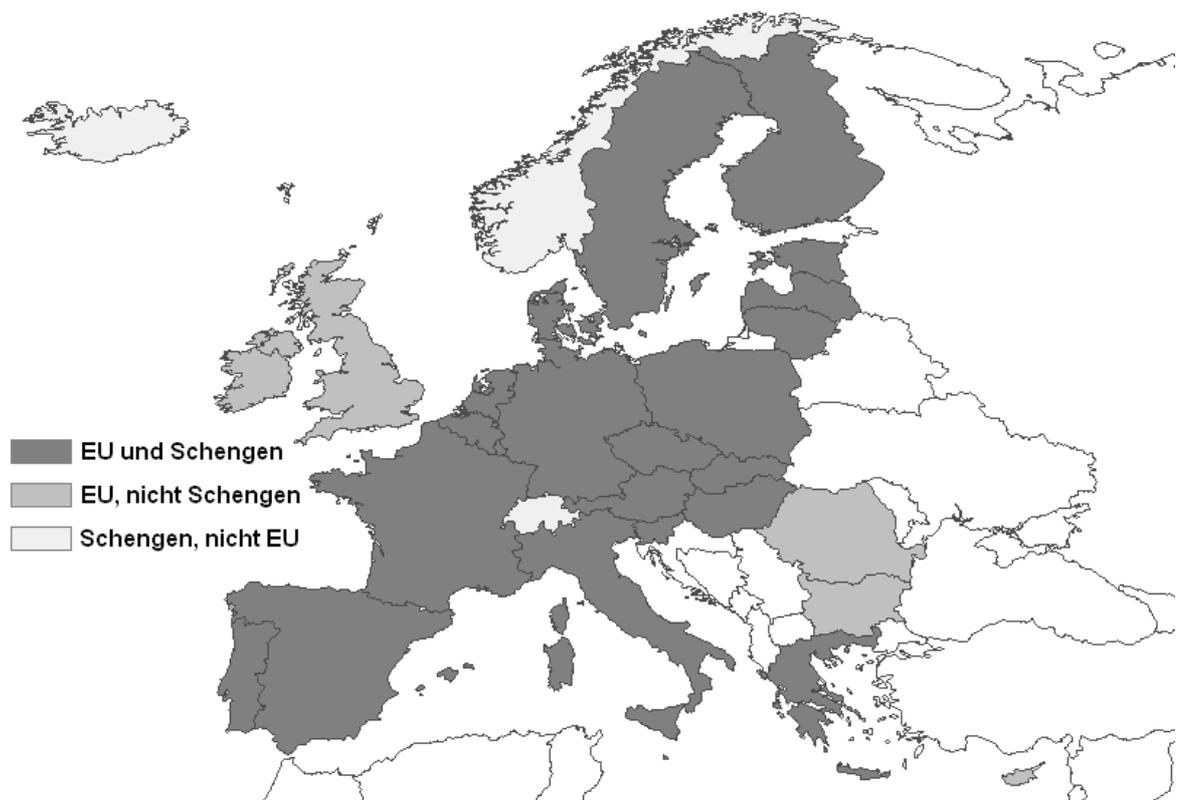
<sup>58</sup> Die deutschen Behörden registrieren sämtliche abgelehnten Asylbewerber im SIS; die zuständigen Stellen in Italien tragen laut Statewatch alle unwillkommenen Migranten *en masse* ein (Statewatch 2005).

<sup>59</sup> Siehe Dok. 13305/09 des Rats der EU vom 15.9.2009, S. 3

ausgerichtet gewesen war. Außerdem wurden die Beitrittsstaaten dazu verpflichtet, ihren Grenzschutz an den neuen EU-Außengrenzen weiter auszubauen.

Während der Rat der EU über die „Schengen-Fähigkeit“ jedes einzelnen Landes entscheidet, ist hingegen die Dubliner Konvention bereits seit dem EU-Beitritt in allen neuen Mitgliedstaaten gültig. Die vollständige Anwendung des Schengener Vertragswerks in den neuen Mitgliedstaaten hat vor allem den Abbau der Binnengrenzen zu den ehemaligen EU-15 und eine Verschiebung der Schengen-Außengrenzen nach Osten und Südosten zur Folge (siehe Abb. 4.1.).

**Abb. 4.1: Der Schengen-Raum**



Quelle: eigene Erstellung durch Autor

Anmerkungen: Großbritannien und Irland sind Teilanwenderstaaten des Schengener Abkommens; Island, Norwegen und die Schweiz sind Schengen-Vollanwenderstaaten (ohne EU-Mitgliedschaft); Bulgarien, Rumänien und Zypern gelten als zukünftige Schengen-Vollanwenderstaaten

Die neue östliche Schengen-Außengrenze verläuft nun größtenteils an der Außengrenze der erweiterten EU. Die längsten Grenzabschnitte der Schengen-Außengrenze sind die polnische Ostgrenze (1.465 km inkl. Grenze zu Kaliningrad), die finnisch-russische Grenze (1.313 km) sowie die ungarische Süd- und Südostgrenze (1.041 km, davon 443 km mit dem EU-Mitglied Rumänien). Bei einer vollständigen

Anwendung des Schengener Abkommens in Bulgarien und Rumänien würde die Grenze Rumäniens zur Ukraine (531 km) sowie zur Moldawischen Republik (450 km) einen weiteren langen Außengrenzabschnitt darstellen.

Das SIS II steht vor allem wegen der Einführung neuer Kategorien, der Erweiterung der Einträge sowie der Speicherung biometrischer Daten in der Kritik. Zu den neuen Kategorien werden mit Inbetriebnahme des SIS II auch die so genannten *Visa-Overstayers* zählen. Hierbei handelt es sich um Personen, die zwar mit einem gültigen Visum eingereist sind, aber die maximale Aufenthaltsdauer des Visums überschreiten und dennoch im Schengenraum verbleiben. Hinzu kommt, dass bei Inbetriebnahme des SIS II auch biometrische Daten in Form von digitalisierten Fotografien und Fingerabdrücken aufgenommen werden. Zusammen mit der Erfassung biometrischer Daten bei der Ausstellung der neuen Europa-Reisepässe sowie der bereits beschlossenen Anwendung der biometrischen Erfassung bei Visa-Antragsstellern und Inhabern von Aufenthaltsgenehmigungen ist somit eine enorme Datenbank im Entstehen begriffen. Das SIS II sowie das Visa-Informationssystem (VIS) werden über eine gemeinsame technische Plattform verfügen,<sup>60</sup> wobei der Zugriff auf die Datensätze um die europäische Polizeibehörde Europol, die europäische Strafverfolgungsbehörde Eurojust sowie nationale Strafverfolgungsbehörden erweitert wird. Sämtliche Visa-Antragssteller werden ab 2007 im VIS gespeichert – unabhängig davon, ob ihr Antrag angenommen oder abgelehnt wurde. Zusammen mit den bei der Einreise aufgenommenen Daten soll dadurch festgestellt werden können, ob sich ein Drittstaatsangehöriger länger als in seinem Visum vorgesehen im Schengenraum aufhält.

Ein grundlegendes Problem des Schengener Vertragswerks sowie der Datenbanken des Schengener Informationssystems sowie des Visa-Informationssystems ist die mangelnde demokratische Legitimität. Bei der Entwicklung des Schengener *Acquis* spielten nationale Parlamente nur eine geringe Rolle, das Europäische Parlament wurde von der Aushandlung des Vertragswerks sogar gänzlich ausgeschlossen. Vor der Implementierung des Schengener Informationssystems fanden keine öffentlichen Debatten statt. Der Rat der EU hatte dies erfolgreich verhindern können, so dass

---

<sup>60</sup> 2004/512/EG Entscheidung des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS), in ABl. EG Nr. L 213 v. 15.6.2004, S. 5-7; KOM(2004) 835 endgültig, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt

lediglich einige Nichtregierungsorganisationen wie etwa die britische NRO Statewatch vor den Folgen des SIS warnten (Statewatch 2004, 2005).

Die seit Anfang 2003 in Betrieb genommene Eurodac-Datenbank<sup>61</sup> ist das erste Beispiel für die Erfassung biometrischer Daten. Mit der Eurodac-Verordnung von 2000 haben sich die Mitgliedstaaten zur Abnahme von allen zehn Fingerabdrücken eines jeden Asylbewerbers verpflichtet. Diese Daten werden im Eurodac gespeichert, um somit einen Nachweis für den Ersteintrittsstaat und für die Zuständigkeit im Asylverfahren gemäß der Dubliner Konvention zu schaffen. Mithilfe der Datenbank sollen Asylbewerber davon abgehalten werden, in mehreren Mitgliedstaaten einen Asylantrag zu stellen. Wenn sich bei der Abnahme von Fingerabdrücken herausstellt, dass diese bereits im Eurodac gespeichert sind, erfolgt im Regelfall eine Überstellung des Asylbewerbers an denjenigen Mitgliedstaat, der die erstmalige Speicherung vorgenommen hat. Obgleich ursprünglich nur die Speicherung der Fingerabdrücke von Asylbewerbern geplant gewesen ist, wurde Eurodac noch während der Planungsphase Ende der 1990er Jahre auf undokumentierte Migranten ausgeweitet (Groenendijk 2003: 40). Personen, die bei einem illegalen Grenzübertritt festgenommen oder aber innerhalb eines Mitgliedstaats ohne gültige Aufenthaltsdokumente aufgegriffen worden sind, sind gemäß der Eurodac-Verordnung ebenfalls einer erkennungsdienstlichen Behandlung zu unterziehen (Rat der EU 2000).

Die Europäische Kommission bewertet das Eurodac-System seit dem im Mai 2004 veröffentlichten ersten Jahresbericht stets als vollen Erfolg. Im Laufe des ersten Jahres der Anwendung von Eurodac (2003) wurden 17.287 Fälle von Doppelasylanträgen erfasst; dies entspricht einem Anteil von etwa 7% aller registrierten Asylbewerber (EU- Kommission 2004: 12). Tabelle 4.6. zeigt die Entwicklung der Einträge von Fingerabdrucksätzen in der Eurodac-Datei von 2003 bis 2008. Hier geht deutlich hervor, dass die Zahl der gespeicherten Fingerabdrucksätze von Asylbewerbern (Kategorie 1) tendenziell eher rückläufig ist (trotz eines Anstiegs in 2007 und 2008 gegenüber den Vorjahren), während die Zahl der Datensätze über illegal eingereiste (Kategorie 2) bzw. illegal aufhältige (Kategorie 3) Drittstaatsangehörige seit Inbetriebnahme von Eurodac angestiegen ist. Dies unterstützt die Annahme, dass die Asyl-Restriktionen zu einem Anstieg der irregulären Migration geführt haben. Der

---

<sup>61</sup>Verordnung Nr. 2725/2000 des Rates vom 11.12.2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, in ABl. Nr. L 316 vom 15.12.2000.

Anstieg dieser Zahlen kann jedoch auch auf eine höhere Kontrolldichte (vgl. Espenshade & Acevedo 1995; Kraler & Vogel 2008: 55) zurückgeführt werden. Bemerkenswert ist, dass in den Jahren 2006 bis 2008 zwischen 93% und 96% der bei einer illegalen Einreise aufgegriffenen Personen von den Behörden der Mittelmeeranrainerstaaten Griechenland, Italien und Spanien im Eurodac-System erfasst wurden.<sup>62</sup>

**Tab. 4.6: Einträge von Fingerabdrucksätzen in Eurodac**

	<b>Kat. 1: Asyl- bewerber</b>	<b>Kat. 2: illeg. Grenzübertritt</b>	<b>Kat. 3: illeg. Aufenthalt</b>	<b>Gesamt</b>
<b>2003</b>	246.902	7.857	16.814	<b>271.573</b>
<b>2004</b>	232.205	16.183	39.550	<b>287.938</b>
<b>2005</b>	187.223	25.162	46.299	<b>258.684</b>
<b>2006</b>	165.958	41.312	63.341	<b>270.611</b>
<b>2007</b>	197.284	38.173	64.561	<b>300.018</b>
<b>2008</b>	219.557	61.945	75.919	<b>357.421</b>

Quellen: *Berichte und Mitteilungen der Europäischen Kommission zur EU-Datenbank Eurodac 2003-2008*<sup>63</sup>

Nicht nur Asylsuchende sehen sich mit steigenden Schwierigkeiten zur Einreise in den Schengenraum konfrontiert. Die gemeinsame Visapolitik der EU- bzw. Schengen-Staaten (EU + Island, Norwegen und Schweiz) gewährt lediglich den Bürgern von 43 Staaten<sup>64</sup> die visafreie Einreise für Aufenthalte von bis zu 90 Tagen. Die so genannte Positiv-Liste der EU umfasst die Industriestaaten Nordamerikas, Ostasiens und Ozeaniens, einen Großteil der europäischen Staaten außerhalb der EU bzw. des Schengenraums sowie schließlich die Mehrzahl lateinamerikanischer Nationen<sup>65</sup> (siehe Abb. 4.2. sowie Anhang 3).

<sup>62</sup> Die nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselten Daten für die Jahre 2003-05 wurden in den entsprechenden Jahresberichten nicht veröffentlicht. Stattdessen weist die Kommission auf „separate Dokumente“ hin.

<sup>63</sup> SEC(2004)557 vom 5.5.2004; SEC(2005)839 vom 20.6.2005; IP/06/1209 vom 19.9.2006; IP/07/1347 vom 18.9.2007; KOM(2009)13 endg. vom 26.1.2009; IP/09/1357 vom 25.9.2009

<sup>64</sup> Davon vier europäische Kleinstaaten mit besonderen Beziehungen zum Schengen-Raum: Liechtenstein, Monaco, San Marino und Vatikanstadt. Andorra hingegen unterhält keine besonderen Beziehungen zum Schengen-Raum; es bestehen Grenzkontrollen zu den Nachbarländern Frankreich und Spanien.

<sup>65</sup> Mit Ausnahme von: Belize, Bolivien, Dominikanische Republik, Ecuador, Guyana, Haiti, Kolumbien, Kuba, Peru, Surinam sowie einiger karibischer Nationen (Jamaika, Trinidad & Tobago und andere)

Abb. 4.2: Schengen Visa-Liste



Quelle: EU Commission, Home Affairs: Visa Policy, [http://ec.europa.eu/home-affairs/pictures/policies/borders/borders2\\_visa-requirements-schengen.jpg](http://ec.europa.eu/home-affairs/pictures/policies/borders/borders2_visa-requirements-schengen.jpg), letzter Zugriff am 4.7.2012

Es handelt sich als vorrangig um solche Staaten, aus denen kein hoher Migrationsdruck zu erwarten ist – sei es aufgrund des relativen Wohlstands oder aufgrund anderweitig ausgerichteter Migrationsnetzwerke. Angesichts der steigenden Zuwanderung aus einigen lateinamerikanischen Staaten sind seit Ende der 1990er Jahre mehrere Staaten von der Positiv- auf die Negativliste übertragen worden: Dominikanische Republik und Peru (Schengen-Visum seit 1999), Kolumbien (seit 2002), Ecuador (seit 2003) und Bolivien (seit 2007). Andererseits wurden im Dezember 2009 die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro sowie Serbien von der Negativ- auf die Positivliste übertragen, so dass deren Staatsbürger seitdem visafrei in den Schengen-Raum einreisen können. Für Bürger Albaniens und Bosnien-Herzegowinas wurde die Visapflicht am 15. Dezember 2010 (wenn auch mit Einschränkungen) aufgehoben. Bürger der restlichen 125 Staaten, Territorien und Gebietskörperschaften (sowie weiterer völkerrechtlich umstrittener Gebietskörperschaften und Territorien) können nur mit einem gültigen Visum in den Schengen-Raum einreisen. Im Falle der Ablehnung eines Visa-Antrages erfolgt zumeist ein Eintrag in die SIS-Datenbank, was wiederum einen Ausschluss aus dem gesamten Schengenraum zur Folge hat.

Für etwa drei Viertel der Weltbevölkerung ist es demnach nur mit einem Visum möglich, in den Schengen-Raum einzureisen. Da die Vergabe von Visa an Vorbedingungen geknüpft ist (wie etwa *„ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts sowohl für die Dauer des beabsichtigten Aufenthalts als auch für die Rückreise in den Herkunftsstaat oder für die Durchreise in einen Drittstaat“*, Art. 5(1)c des Schengener Grenzkodex<sup>66</sup>), bleibt der Zugang zur EU meist verschlossen. Dies spiegelt sich auch in hohen Ablehnungsquoten bei Schengen-Visaanträgen wider, die zwar je nach Staatsbürgerschaft variieren, jedoch im Fall der meisten afrikanischen Staaten etwa zwischen 20% und 40% liegen (Hobolth 2010: 22). Angesichts dieser Ausgangslage ist für eine große Zahl von potenziellen Migranten der Versuch einer illegalen Einreise der einzige Weg, um in die EU zu gelangen.

#### **4.6. Akteure und Akteursebenen in der Migrationspolitik**

Bevor sich die folgenden Kapitel der Untersuchungsregion Südspanien widmen, werden in diesem Abschnitt die Akteursebenen in der europäischen Migrationsarena und die Rolle der relevanten Institutionen und Verbände diskutiert. Ein zentraler Punkt ist hier die Frage nach dem Spannungsfeld zwischen nationalstaatlichen Interessen und europäischer Integration im Kontext der voranschreitenden Vergemeinschaftung der Asyl- und Migrationspolitiken. Hier ist u.a. der Frage nachzugehen, inwiefern die Mitgliedstaaten die europäische Migrationspolitik beeinflussen bzw. inwieweit die auf EU-Ebene gefällten Entscheidungen wiederum auf nationalstaatlicher und subnationaler Ebene durchgesetzt werden.

##### **4.6.1. Wandel des EU-Vertragswerks & der Entscheidungsmodalitäten**

Bei der Analyse von EU-Entscheidungsprozessen ist zu beachten, dass deren Modalitäten angesichts der Entwicklung des EU-Vertragssystems einem ständigen Wandel unterworfen sind. Zunächst ist also zu klären, welche Rolle die beteiligten Institutionen auf Ebene der EU (Rat, Parlament, Kommission) im Untersuchungszeitraum (1991-2008) gespielt haben. Dementsprechend werden hier ausschließlich die in dieser Periode gültigen Verträge betrachtet.

Das Europäische Parlament erhielt erst durch die EEA von 1986 (in Kraft 1.7.1987) erste Mitspracherechte (Zustimmungsverfahren, Kooperationsverfahren). In

---

<sup>66</sup> Verordnung (EG) 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.3.2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), in: Abl. der EU Nr. L 105 vom 13.4.2006.

diese Phase (bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht) fällt die Vorbereitung des Wegfalls der Binnengrenzen durch das Schengener Abkommen. Da dieses jedoch außerhalb des EG-Rahmens entwickelt wurde, erhielt das EP keinerlei Mitspracherechte. Außerdem waren Migrations- und Asylpolitik noch nicht Bestandteil des EG-Vertragswerks. Mit dem Vertrag von Maastricht (in Kraft 1.11.1993) wurde dann zwar der Bereich der Innen- und Justizpolitik als „dritte Säule“ in das Vertragswerk aufgenommen, dieses Politikfeld blieb jedoch zunächst im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit. Hier galt im Rat weiterhin das Prinzip der Einstimmigkeit. Im Bereich Visapolitik hingegen konnte der Rat nach einer Übergangsfrist ab 1.1.1996 mit qualifizierter Mehrheit entscheiden (Art. 100c (3)). Das Parlament erhielt hier lediglich ein Recht auf Anhörung.

Als der Amsterdamer Vertrag (in Kraft 1.5.1999) die „dritte Säule“ der Innen- und Justizpolitik in den supranationalen Gemeinschaftsbereich überführte, wurden ebenso die Entscheidungsmodalitäten für das Parlament und den Rat reformiert. Zunächst galt für zentrale Fragen der Asyl- und Migrationspolitik eine Übergangsfrist von fünf Jahren (bis 30.4.2004) Während dieser Frist galt im Rat weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip, das EP hatte lediglich ein Recht auf Anhörung. Seit Ablauf dieser Frist wurde das Einstimmigkeitsprinzip größtenteils durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit bei Ratsentscheidungen abgelöst. Außerdem galt seitdem die allgemeine Regel, dass das Mitentscheidungsverfahren (ehem. Art. 189b, dann 251 EGV, siehe Anhang 4) Anwendung fand, sobald im Rat mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden war.

Bevor jedoch die Übergangsphase von fünf Jahren abgeschlossen wurde<sup>67</sup>, trat am 1.2.2003 der Vertrag von Nizza in Kraft. Ein zentraler Bestandteil der Vertragsreform war die Neuverteilung der Stimmengewichtung bei Abstimmungen im Rat. Während die bevölkerungsreichsten EU-Staaten Deutschland (82 Mio. Einwohner<sup>68</sup>), Frankreich (65 Mio.), Großbritannien (62 Mio.) und Italien (60 Mio.) jeweils 29 Stimmen im Rat haben, ist die Stimmengewichtung für Polen (38 Mio.) und Spanien (46 Mio.) mit 27 Stimmen als überproportional zu betrachten. Daher stemmten sich die Regierungen beider Staaten auch gegen die vorgeschlagene Neuverteilung der Stimmengewichtung in der Debatte um die Verfassung der EU. Die folgende Tabelle

---

<sup>67</sup> Erst mit der Verabschiedung der Asylverfahrensrichtlinie im Dezember 2005 wurde die Übergangsphase endgültig beendet. Siehe auch Abschnitt 4.2., S. 87 ff.

<sup>68</sup> Alle Daten zu Bevölkerungszahlen basieren auf Schätzungen von Eurostat (2010).

4.7. zeigt die seit 1.5.2004 (Beitritt Baltikum, Visegrad-Staaten, Malta, Slowenien und Zypern) bzw. 1.1.2007 (Beitritt Bulgariens und Rumäniens) gültige Stimmenverteilung:

**Tab. 4.7: Stimmenverteilung im Rat nach Vertrag von Nizza**

29	Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien
27	Polen, Spanien
14	Rumänien
13	Niederlande
12	Belgien, Griechenland, Portugal, Tschechien, Ungarn
10	Bulgarien, Österreich, Schweden
7	Dänemark, Finnland, Irland, Litauen, Slowakei
4	Estland, Lettland, Luxemburg, Slowenien, Zypern
3	Malta

Dem im Vertrag von Nizza festgelegten Verfahren zufolge muss für einen gültigen Ratsbeschluss zum einen eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten (seit 2007 also 14 Staaten) und eine Mehrheit von 255 der insgesamt 345 Stimmen vorliegen. Außerdem kann auf Antrag eines Mitgliedstaates geprüft werden, ob die zustimmenden Staaten mindestens 62% der Gesamtbevölkerung der EU entsprechen (sog. Proportionalität). Das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV (vormals Art. 189b) fand auch in den Bereichen der Asyl- und Migrationspolitik Anwendung. Ausgeschlossen davon blieben jedoch weiterhin der Bereich der legalen Arbeitsmigration sowie die Integration legaler Zuwanderer (Einstimmigkeitsprinzip im Rat, Anhörung des Parlaments).

Seit dem 1.12.2009 gilt schließlich der Vertrag von Lissabon. Das Mitentscheidungsverfahren wurde durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV abgelöst. Es gilt für die gemeinsame Grenzkontroll- und Visapolitik (Art. 77(2) AEUV), die gemeinsame Asylpolitik (Art. 78(2) AEUV), die gemeinsame Migrationspolitik (Art. 79(2) AEUV) sowie die Integration von Drittstaatsangehörigen (Art. 79(4) AEUV). Bestimmungen zur legalen Arbeitsmigration bleiben weiterhin Angelegenheit der Mitgliedstaaten (Art. 79(5) AEUV). Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren hat zunächst die Kommission das alleinige Initiativrecht. Außerdem können das Europäische Parlament (Art. 224 AEUV), der Rat (Art. 241 AEUV) sowie Unionsbürger im Rahmen einer Bürgerinitiative (Art. 11 EUV und Art. 24 AEUV) die Kommission auffordern, einen Rechtsakt vorzuschlagen. Das Verfahren in Parlament und Rat (siehe Anhang 4) umfasst dann bis zu drei Lesungen. Bei Ratsentscheidungen ist grundsätzlich eine qualifizierte Mehrheit notwendig. Der Vertrag von Lissabon definiert dies als so genannte „doppelte Mehrheit“, d.h., es müssen 55% der Mitgliedstaaten zustimmen, die ihrerseits mindestens 65% der EU-

Bevölkerung repräsentierten. Bis zur Anwendung dieses Schlüssels galt weiterhin das im Vertrag von Nizza vorgesehene Verfahren. Beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist, wie auch beim vormaligen Mitentscheidungsverfahren, ein Rechtsakt nur dann angenommen, wenn ihm sowohl der Rat (mit qualifizierter Mehrheit) als auch das Parlament (mit einfacher Mehrheit) zustimmen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Rolle des Europäischen Parlaments als einzige direkt von den Unionsbürgern gewählte EU-Institution gestärkt wurde und zeitgleich das Einstimmigkeitsprinzip im Rat durch die qualifizierte Mehrheitsentscheidung abgelöst wurde. Gerade das Prinzip der Einstimmigkeit führte oft zu Blockadesituationen, da ein einzelner Mitgliedstaat die Verabschiedung von Rechtsakten verhindern konnte. Außerdem wurden nach und nach weitere migrationspolitisch relevante Bereiche in das demokratischere Verfahren der Kodezision (Art. 189b bzw. Art. 251 EUV) bzw. des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 294 AEUV) übertragen. Das hier relevante Feld der Grenzkontrollpolitik ist seit Ende 2005 dem Mitentscheidungs- bzw. ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (sowie dem qualifizierten Mehrheitsprinzip) unterworfen. Die politische Zusammensetzung des Europäischen Parlaments sowie die Interessenlagen der einzelnen Mitgliedstaaten spielen seitdem eine entscheidende Rolle im Gesetzgebungsprozess der EU. Damit ein Rechtsakt angenommen werden kann, müssen mehrere der bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten zustimmen, da andernfalls die qualifizierte Mehrheit im Rat nicht erreicht werden kann. Drei „große“ Staaten und ein „kleiner“ Mitgliedstaat reichen zur Bildung einer Sperrminorität aus ( $3 \times 29 = 87$  Stimmen im Rat bei einer Sperrminorität von 91 Stimmen, d.h., es würden lediglich vier weitere Stimmen ausreichen).

#### **4.6.2. Prozesse der Entscheidungsbildung: Bottom-Up und Top-Down**

In der wissenschaftlichen Debatte zur Europäisierung wird zwischen *Bottom-Up* und *Top-Down* Prozessen unterschieden. Unter *Bottom-Up* ist die Herausbildung und Strukturierung der europäischen Institutionen und ihrer Entscheidungsprozesse durch die sie konstituierenden Mitgliedstaaten zu verstehen. Startpunkt dieser Untersuchungen, geprägt vor allem durch die Integrationstheorien, ist dementsprechend der Nationalstaat (Börzel 2002; Radaelli 2004). Wenn jedoch die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Politiken der Nationalstaaten analysiert werden sollen, so wird im Allgemeinen auf den *Top-Down* Ansatz zurückgegriffen. Hier ist die Ebene

der EU der Startpunkt der Analyse; Untersuchungsgegenstand sind die nationalstaatliche Ebene sowie die dort einwirkenden Einflüsse von EU-Politiken. Eine klare Unterscheidung zwischen *Top-Down* und *Bottom-Up* ist jedoch oft nicht möglich. EU-Entscheidungsprozesse wechseln häufig zwischen nationaler und europäischer Ebene, was bereits durch die institutionelle Struktur der EU und die Rolle des Rats als Vertreter der Mitgliedstaaten an sich bedingt ist. Eine Anwendung beider Ansätze hingegen reflektiert die europäische Realität eher, da sowohl die Meta-Ebene der EU auf die nationalstaatliche Makro-Ebene einwirkt als dies auch umgekehrt der Fall ist.

Ein weiteres Instrument zur Untersuchung von Prozessen der Europäisierung ist das Konzept der (In-)Kompatibilität bzw. der *misfits* oder der *goodness of fit*. Ein so genannter *misfit* ist dann feststellbar, wenn die Kompatibilität zwischen nationalstaatlicher und europäischer Regulierung nicht gegeben oder nur sehr gering ist. Dabei ist zwischen *policy misfits* (Inkongruenzen zwischen europäischen Regeln und nationalen Politiken) einerseits sowie *institutional misfits* (nationale Regeln und Prozeduren stimmen nicht mit den Erfordernissen seitens der EU überein) andererseits zu unterscheiden (Börzel 2002; Risse et al. 2001). Die (In-)Kompatibilität zwischen europäischen und nationalen Prozessen drücken Risse et al. (2001: 6 f) folgendermaßen aus: „*The lower the compatibility between European and domestic processes, policies, and institutions, the higher is the adaptation pressure on the Member States.*“ Radaelli hingegen identifiziert gleichfalls Beispiele der Europäisierung ohne Anpassungsdruck. Der Grad der Kompatibilität ist ihm zufolge nicht mit objektiven Standards messbar, da er diskursiv und sozial konstruiert sei (Radaelli 2004: 7). Es ist also auch der Frage nachzugehen, inwiefern die Europäisierung der Migrationspolitik, allen voran Maßnahmen in den Feldern der Migrations- und Grenzkontrolle, von der europäischen (*top-down*) oder aber der nationalstaatlichen Ebene (*bottom-up*) initiiert wurden und inwiefern Kompatibilitäten oder Inkompatibilitäten (*misfits*) zwischen den Regulierungen auf EU-Ebene einerseits und den nationalstaatlichen Politiken des Fallbeispiels Spanien andererseits festzustellen sind.

#### **4.6.3. Entscheidungsprozesse und Rollen der beteiligten Akteure**

In der europäischen Migrationsarena (grafische Darstellung siehe Abbildung 3.5. sowie Anhang 2) versuchen zum einen zahlreiche Akteure, die Migrationspolitik zu beeinflussen, zum anderen fließen Informationsströme über migrationspolitische Maßnahmen an potenzielle Migranten und Schleusernetzwerke, so dass diese darauf

reagieren und eventuell ihre Routen und/oder Methoden der Einreise ändern. Während die Informationsströme am Beispiel der spanisch-marokkanischen Grenze näher untersucht werden, erfolgt hier zunächst eine Übersicht zur Rolle der Akteure in den Entscheidungsprozessen.

Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hatten sowohl die Europäische Kommission als auch die Mitgliedstaaten das Initiativrecht für die meisten migrationspolitisch relevanten Gesetzgebungsmaßnahmen auf EU-Ebene inne. In der politischen Praxis der EU war es zumeist der Rat der Justiz- und Innenminister als Vertretung der Mitgliedstaaten, der die Kommission zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs (zumeist in Form von Richtlinien) aufforderte. In dieser Stufe waren also bereits die nationalstaatlichen Interessen der Mitgliedstaaten involviert. Dem Vorschlag seitens der Kommission folgt ein komplexes Gesetzgebungsverfahren in Rat und Parlament, wobei hier zu beachten ist, in welcher Phase dies jeweils erfolgte, d.h., welche Modalitäten (Rat: einstimmig oder QMV; Parlament: Anhörung oder Mitentscheidung) der Entscheidungsprozesse jeweils galten. Eine detaillierte Darstellung der jeweiligen Verfahren bietet Anhang 4.

Nebst den EU-Institutionen sind jedoch noch zahlreiche weitere Akteure an den Entscheidungsprozessen beteiligt bzw. versuchen, darauf Einfluss zu nehmen. Hier ist gemäß dem Modell der europäischen Migrationsarena nach den jeweiligen Ebenen zu unterscheiden. Auf der europäischen Meta-Ebene sind es v.a. die diversen Lobbygruppen, die Abgeordnete des Parlaments, Vertreter der Kommission sowie des Rates hinsichtlich ihrer Positionen zu überzeugen versuchen. Dazu zählen nicht nur die Dachverbände der Arbeitgeber- und Wirtschaftsorganisationen, sondern ebenso die europäischen Zusammenschlüsse von Gewerkschaftsverbänden, Nichtregierungsorganisationen etc. Ebenso ist seit der Stärkung des Europäischen Parlaments die Rolle der europäischen Parteienverbände gestiegen, obgleich die Abstimmungen im EP nicht immer entlang der dort vertretenen Fraktionen verlaufen.

Die nationalstaatliche Makro-Ebene spielt trotz der zunehmenden Vergemeinschaftung der Asyl- und Migrationspolitik weiterhin die zentrale Rolle in den Entscheidungsprozessen der EU, nicht zuletzt durch die politische Macht des Rates als Vertretung der Mitgliedstaaten. Auf die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat, also den jeweiligen Fachministern, wirken zuallererst die Interessen ihrer Regierungen ein. Diese wiederum müssen die politischen Interessenlagen in ihrem nationalstaatlichen Territorium berücksichtigen, so etwa die sie unterstützenden Fraktionen im Parlament

und Mehrheitsmeinungen ihres Wahlvolkes, ausgedrückt in öffentlichen Debatten und Mediendiskursen. Hinzu kommen auch hier die verschiedenen Lobbyverbände seitens der Arbeitgeber, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, Kirchen etc.

Zwischen der europäischen Meta- und der nationalstaatlichen Makro-Ebene werden die migrationspolitischen Maßnahmen ausgearbeitet und verabschiedet. Die regionale Meso-Ebene hat im EU-Gesetzgebungsverfahren nur das Recht zu Stellungnahmen, vertreten durch den Ausschuss der Regionen. Andererseits ist hier die Stellung der Regionen in der nationalstaatlichen Politik zu beachten, d.h., ob diese Entscheidungsprozesse der nationalstaatlichen Ebene durch Senatsvertreter o.ä. blockieren können oder ob sie Mitsprache- bzw. Mitentscheidungsrechte in der Migrationspolitik haben. Vor allem jedoch ist die Meso-Ebene im Modell der europäischen Migrationsarena dadurch geprägt, dass dort die auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene gefassten Beschlüsse implementiert werden. Somit beschränkt sich der Einfluss dieser Ebene zumeist auf Stellungnahmen der politischen und sozialen Akteure, sei es seitens der Regionalregierungen und –parlamente oder der Zivilgesellschaft.

Eine Sonderrolle kommt im Modell der europäischen Migrationsarena der lokalen Mikro-Ebene zu. Hier sind nicht nur lokale Exekutive, Legislative und Organisationen die handelnden Akteure, sondern ebenso die einheimische Bevölkerung sowie die Migranten vor Ort. Ebenso sind die örtlichen Polizei- und Grenzschutzbehörden als diejenigen Organe zu erwähnen, die die Maßnahmen der Migrations- und Grenzkontrolle letztendlich auszuführen haben. Die Einflussnahme der lokalen Akteure auf die europäischen Entscheidungsprozesse ist sehr gering und beschränkt sich, wie im Länderfall Spanien sichtbar wird, zumeist auf Stellungnahmen gegenüber der Presse und anderen Medien. Zumindest theoretisch kann auch Druck auf Abgeordnete (der nationalen Parlamente bzw. des EP) ausgeübt werden, obgleich deren Einfluss als einzelne Abgeordnete auf die Meinungsbildung in den Gesamtfractionen wiederum begrenzt ist. Außerdem ist es in einigen Orten der untersuchten Grenzregionen sowohl zu Demonstrationen seitens der einheimischen Bevölkerung als auch seitens der Migranten gekommen, die teilweise sogar zu Zusammenstößen zwischen beiden Gruppen führten.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> So etwa im Fall der andalusischen Gemeinde El Ejido (Provinz Almería) im Februar 2000, siehe Abschnitt 5.6., S. 277 ff.

## 5. Südspanien als Beispiel einer EU-Außengrenze

Die Bilder überfüllter Boote mit Migranten aus dem afrikanischen Nachbarkontinent prägen seit Ende der 1990er Jahre die öffentliche Wahrnehmung der Einwanderung nach Spanien. Das Phänomen der Migration in *pateras* oder *cayucos*, also der illegalen Einwanderung auf dem Seeweg mit Holz-, Schlauch- und Fischerbooten, stellt im Vergleich zu den mitteleuropäischen *Snowbirds* und lateinamerikanischen *Visa-Overstayers* nur einen Bruchteil der Wanderungsbewegungen nach Spanien dar, es ist aber umso sichtbarer und medienwirksamer. Als Außengrenze der EU sind seit dem Inkrafttreten des Schengener Abkommens Mitte der 1990er Jahre Maßnahmen zur Sicherung der spanischen Südgrenze ergriffen worden, um potenziellen Einwanderern die illegale Einreise zu erschweren. Es ist jedoch fraglich, inwiefern diese Maßnahmen ihr Ziel, die Reduzierung illegaler Einwanderung, erreicht haben.

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln methodologische Aspekte geklärt, migrationstheoretische Ansätze vorgestellt sowie schließlich der europäische Rahmen beschrieben worden sind, folgt nun eine detaillierte Betrachtung der Untersuchungsregion Südspanien. Dabei wird zunächst ein kurzer Überblick zur historischen Entwicklung des Grenzraumes zwischen Südspanien und Nordmarokko gegeben, um somit die Hintergründe der Entstehung des dortigen Migrations-Subsystems und der diesem innewohnenden transnationalen sozialen Räume zu erschließen. Eine Analyse des sozioökonomischen Kontexts sowohl des Herkunfts- und Transitlands Marokkos als auch der Zielregion Südspanien legt eine weitere Grundlage für das Verständnis der Migrationsprozesse. Der Schwerpunkt des Kapitels liegt dann auf der Analyse der legalen und irregulären Migration nach Südspanien sowie den daraufhin ergriffenen politischen Maßnahmen und ihrer Wechselwirkungen mit Prozessen undokumentierter Migration. Ein weiterer Abschnitt beleuchtet schließlich die Arbeits- und Lebenssituation illegal anwesender Migranten in der Agrarindustrie der Provinz Almería sowie der Erdbeerernte in der Provinz Huelva. In der darauffolgenden Schlussbetrachtung stellt sich die Frage, inwiefern die politischen Maßnahmen zur Reduzierung illegaler Einwanderung ihr Ziel erreicht haben bzw. welche weiteren Konsequenzen zu beobachten sind. Die Relevanz dieser Fragestellung ergibt sich aus dem rasanten Anstieg der legalen und illegalen Migration nach Spanien seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre sowie den darauf folgenden politischen Entwicklungen.

## 5.1. Historische Entwicklung der Grenzregion in Südspanien

*Todas las tierras, en su diversidad, son una.  
Y los hombres todos son vecinos y hermanos*  
Al-Zubaidi (gest. 989)<sup>70</sup>

Abb. 5.1: Die Meerenge von Gibraltar (Satellitenaufnahme)



Quelle: Astrofoto, Eintrag „Straße von Gibraltar mit Blick auf das Mittelmeer“, Zugriff am 12.11.2010  
[http://www.astrofoto.de/german/highlite/fhigh\\_b.htm](http://www.astrofoto.de/german/highlite/fhigh_b.htm)

Nur knapp 14 Kilometer trennen Europa und Afrika an der engsten Stelle der Meerenge von Gibraltar. Obgleich die Meerenge eine geographische Trennlinie darstellt, so war sie seit Jahrhunderten gleichzeitig eine Brücke zwischen beiden Kontinenten. Vor allem das heutige Südspanien und das nördliche Marokko blicken auf eine gemeinsame Geschichte beiderseits des *Estrecho* zurück. Die Beziehungen waren in der jüngeren Geschichte v.a. durch Konflikte und Ungleichheiten, bei einer langfristigeren Betrachtung jedoch auch durch kulturellen und wirtschaftlichen Austausch sowie grenzüberschreitende soziale und politische Beziehungen gekennzeichnet. Sowohl Andalusien als auch das heutige Nordmarokko waren seit jeher Ziel verschiedenster Völker. In nahezu allen Epochen erstreckte sich das Territorium der jeweiligen Herrscher auf beide Seiten der Meerenge. Der Politiker und Historiker Antonio Cánovas bemerkte im 19. Jahrhundert dazu: „Das erobernde Volk, welches es schafft, eines der

---

<sup>70</sup> „Alle Länder, in ihrer Diversität, sind eines. Und alle Menschen sind Nachbarn und Brüder“, Al-Zubaidi (gest. 989), Vorgänger des Kalifen von Córdoba Al-Hakam II

*beiden Ufer der Meerenge von Gibraltar zu beherrschen, wird nach nicht allzu langer Zeit auch das andere Ufer beherrschen“ (zitiert aus López García 1992: 28).*

Angesichts der geographisch strategischen Lage der Meerenge wurde dieses Leitbild von zahlreichen Kulturen verfolgt, so etwa von den Phöniziern (ab ca. 11. Jh. v.u.Z.), den Karthagern (6. bis 2. Jh. v.u.Z.), den Römern (2. Jh. v.u.Z. bis frühes 5. Jh.), den Vandalen (409-534), den Oströmern (552/53-625) sowie den Westgoten (625-711). Besonders prägend, v.a. auch für das historische Gedächtnis des heutigen Spanien, war die Zeit der Herrschaft der Mauren, die sich ab Anfang des 8. Jahrhunderts ebenfalls auf beide Seiten der Meerenge erstreckte. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass unter der maurischen Herrschaft, zumindest bis ins 11. Jahrhundert, Christen und Juden als religiöse Minderheiten toleriert wurden, während hingegen das spanische Königreich nach Beendigung der *Reconquista* Muslime, Juden sowie zum Christentum konvertierte Moslems (*moriscos*) und Juden (*convertidos*) zunehmend diskriminierte.

Nach der Eroberung Granadas (1492) durch die Truppen der „Katholischen Könige“ Isabella von Kastilien und Ferdinand von Aragón wurde der mehrere Jahrhunderte andauernde Prozess der *Reconquista* abgeschlossen sowie die politische Einheit Spaniens hergestellt. Mit der Vertreibung der Mauren aus großen Teilen der Iberischen Halbinsel ging jedoch keinesfalls ein vollständiger Verlust maurischer Kultur einher:

*„Paradoxically, the result of these annexations was that Byzantine and Arab culture began to exert great influence on the Christian West. The Bishopric of Toledo, which from 1130 onwards established a veritable school of translators, was a perfect illustration of the point. Christian, Arab and Hebrew scholars, who had been welcomed at the time of the Córdoba Caliphate, were thus able to supply Europe with Latin translations of Arabic scientific and philosophical works, and then of those Aristotle, which were received in the universities of Europe.“*

(Délouche 1993: 131)

Gemäß der Logik der Beherrschung beider Seiten der Meerenge erfolgten auch in Nordafrika Eroberungsfeldzüge durch portugiesische und spanische Truppen, darunter Ceuta, Tanger, Melilla, Mazalquivir, Oran und Larache. Seit Mitte des 18. Jahrhunderts bemühte sich die spanische Diplomatie um eine Verbesserung der Beziehungen mit dem Sultanat Marokko. Nach der Unterzeichnung des Vertrages über Frieden, Handel, Seefahrt und Fischerei (1767) war ein beachtliches Wachstum der Handelsbeziehungen zwischen den Nachbarstaaten zu verzeichnen. Angesichts der Ausbreitung Frankreichs als Kolonialmacht in Nordafrika wurde jedoch auch die

spanische Nordafrikapolitik aggressiver. Als Ende 1859 Bewohner des Rifgebirges die Grenzbefestigungen um Ceuta angriffen, erklärte Spanien den Krieg gegen Marokko. Im Frieden von Uad Ras (1860) erhielt Spanien nebst Reparationszahlungen eine Zusage zur territorialen Erweiterung seiner Exklave Ceuta sowie die Kontrolle über die südmarokkanische Stadt Sidi Ifni.

Gegen Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts formierten sich zudem kolonialistische Interessengruppen,<sup>71</sup> die eine weitere Einflussnahme auf dem afrikanischen Kontinent forderten. Wie auch im Fall der anderen europäischen Mächte standen dabei v.a. die Ausbeutung natürlicher Ressourcen, Eisenbahnkonzessionen und Aufträge für die Rüstungsindustrie im Vordergrund. 1884 erhob die spanische Regierung Anspruch auf den atlantischen Küstenstreifen zwischen Kap Bojador und Kap Blanc an der heutigen Grenze zu Mauretanien. Die Grenzen des Protektorats Rio de Oro („Goldfluss“) wurden in diversen Abkommen zwischen Spanien und Frankreich erweitert. Im Oktober 1904 unterzeichneten Regierungsvertreter Frankreichs und Spaniens einen Geheimvertrag über die Aufteilung Marokkos in Interessenszonen. Dabei entfiel auf Spanien der nördliche Teil Marokkos, v.a. das von Berbervölkern bewohnte Rifgebirge. Auf der im Kontext der Marokko-Krise (1905/06) einberufenen Konferenz von Algeciras wurde Marokko schließlich in eine spanische, eine französische sowie eine internationale Interessenszone (Tanger) aufgeteilt.

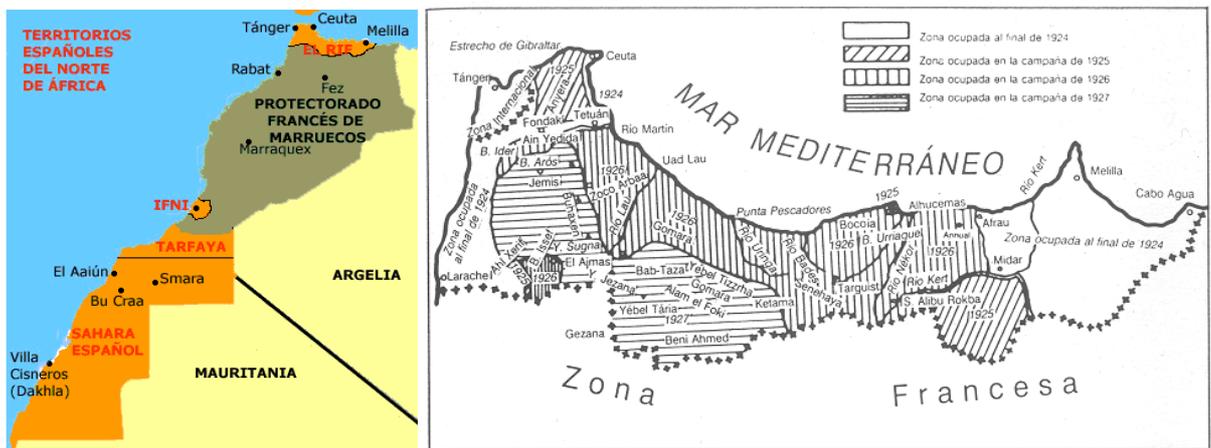
Doch der spanische Einfluss in Nordmarokko blieb nicht ohne Widerstand. Nach Angriffen der lokalen Berber-Bevölkerung des Rifgebirges auf spanische Eisenbahnarbeiter im Juli 1909 schickte die spanische Regierung Reservisten nach Melilla. Während die spanische Regierung den Militäreinsatz als Mittel zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung in Nordmarokko rechtfertigte (Salas 1992: 99), führte diese jedoch keinesfalls zu einer Stabilisierung der Region. Diverse regionale Stammesführer lehnten sich gegen den Sultan von Marokko sowie gegen die Spanier und Franzosen auf. Geschwächt durch die Stammesfehden unterschrieb der Sultan Moulay Hafid im Vertrag von Fès (1912) die Inhalte der Akte von Algeciras. Die Stadt Tanger wurde daraufhin unter internationale Verwaltung gestellt, der nordmarokkanische Küstenstreifen, die Stadt Ifni sowie die Provinz Tarfaya wurden spanische Schutzgebiete und das übrige Sultanat wurde französisches Protektorat (siehe Abb. 5.2.a). Spanien und Frankreich vereinbarten außerdem, dass Rio de Oro (heutige

---

<sup>71</sup> *Sociedad Geográfica de Madrid* (1876), *Sociedad Española de Africanistas y Colonistas* (1883), *Compañía Comercial Hispano Africana* (1885), *Liga Africanista Española* (1913) u.a.

Westsahara) als Kolonie an Spanien gehen sollte. Angesichts des Widerstands der lokalen Berber-Völker konnte die Kontrolle Spaniens über das gesamte Territorium in der Größe von rund 20.000 km<sup>2</sup> und einer geschätzten Bevölkerungszahl von etwa 600.000 bis 700.000 Einwohnern (Salas 1992: 117) erst im Laufe der 1920er Jahre erlangt werden (siehe Abb. 5.2.b). Als die Berber im April 1925 die Stadt Fès attackierten, schlossen Spanien und Frankreich ein Abkommen zur Niederschlagung des Berber-Aufstandes. Nach dem Militäreinsatz von 1925 bis 1927 war der Widerstand der Berber zunächst gebrochen und die rudimentären Strukturen des Berber-Projekts eines unabhängigen Rif-Staates zerstört (Martín Corrales 1999: 150). Bis zur Unabhängigkeit Marokkos (1956) blieb das Protektorat nun unter spanischer Kontrolle.

**Abb. 5.2:** a) Spanische Territorien in Nordafrika zur Zeit des Protektorats  
b) Erlangung der militärischen Kontrolle, 1924 bis 1927



Quellen: a) Liroz 2003; b) Salas 1992: 161

In den 1930er Jahren kam dem Protektorat eine Schlüsselrolle hinsichtlich der innenpolitischen Lage in Spanien zu. Die militärische Revolte gegen die Zweite Spanische Republik (1931-39) wurde durch den aus den Kanaren eingeflogenen General Francisco Franco vom Protektorat aus organisiert. Nachdem er im Juli 1936 den Oberbefehl über die „Afrika-Armee“ (*Ejército de África*) übernahm, wurden mit Unterstützung durch Hitler und Mussolini im Sommer 1936 rund 10.000 Soldaten vom Protektorat zum spanischen Festland geflogen. Die „Afrika-Armee“ setzte sich zu einem großen Teil auch aus marokkanischen Kontingenten zusammen.

Hinsichtlich der Ausbeutung natürlicher und humaner Ressourcen stand der Aufbau von Handel und Dienstleistungen für spanische Siedler und Soldaten an erster Stelle. Aber auch die Gewinnung von Eisen, Blei und Mangan sowie die Landwirtschaft und das Fischereiwesen wurden gefördert. Der Wandel von einer Subsistenzwirtschaft

zur Marktwirtschaft und das Wachstum der Städte in Nordmarokko (allen voran Tetouan und Larache) führten ebenso zu einem Wandel des marokkanischen Widerstandes von einem offenen Kampf mit ruraler Basis zu einem politischen Kampf urbanen Charakters (Martín Corrales 1999: 155 f). Das Ziel der Dekolonialisierung und nationalen Unabhängigkeit breitete sich in wachsenden Teilen der marokkanischen Bevölkerung aus und leistete einen wichtigen Beitrag zur Beendigung der spanischen bzw. französischen Vorherrschaft in Marokko. Zudem förderte das internationale Klima nach dem Zweiten Weltkrieg die aufstrebenden Unabhängigkeitsbewegungen.

Nach der Rückkehr des Sultan Ben Jussuf aus der Verbannung akzeptierten Frankreich und Spanien schließlich im Frühjahr 1956 die Unabhängigkeit Marokkos. Mit dem Ende des Protektorats verließ auch die Mehrzahl der spanischen Siedler Marokko. Während Schätzungen zufolge 1952 insgesamt rund 130.000 Spanier in Marokko lebten, davon 80.588 im spanischen und etwa 50.000 im französischen Protektorat, ging deren Zahl in den folgenden Jahrzehnten kontinuierlich zurück (1965: 44.554; 1970: 27.829; 1986: 8.460 (López García 1996a: 38)).

Nach der Proklamation der Unabhängigkeit erhielt Marokko ebenso Tarfaya (1958) und Sidi Ifni (1969) zurück. Die Exklaven Ceuta und Melilla sowie die spanischen Besitzungen Peñon de Vélez, Peñon de Alhucemas, Isla Perejil<sup>72</sup> und Islas Chafarinas blieben trotz marokkanischer Proteste bis heute spanische Territorien. Auch erhob Marokko Anspruch auf die weiterhin von Spanien besetzte Westsahara. Zunächst unterstützte Marokko die nach Unabhängigkeit strebenden Rebellen der POLISARIO<sup>73</sup> in ihren bewaffneten Aktionen gegen die spanische Kolonialmacht. Im November 1975, nur zwei Wochen vor dem Tod des spanischen Diktators Franco, zogen dann jedoch rund 350.000 Marokkaner im so genannten „Grünen Marsch“ in die Westsahara, um den marokkanischen Anspruch auf das Territorium zu unterstreichen. Entgegen der UNO-Forderung nach einer Unabhängigkeit der Westsahara folgte nach dem Abzug der spanischen Truppen im Februar 1976 die Besetzung des Territoriums durch marokkanisches und mauretanisches Militär. Zwei Jahre später übernahm Marokko nach einem Verzicht durch Mauretanien auch die Kontrolle über den südlichen Teil der Westsahara. Der Konflikt zwischen marokkanischer Regierung und der POLISARIO ist bis heute ungelöst.

---

<sup>72</sup> Im Juli 2002 kam es zu erneuten Spannungen zwischen den beiden Nachbarstaaten, als marokkanische Soldaten die Insel Perejil besetzten und spanische Eliteeinheiten diese kurz darauf wieder einnahmen.

<sup>73</sup> Frente POLISARIO = *Frente Popular para la Liberacion de Saguia el Hamra y Rio de Oro* (Volksfront zur Befreiung von Saguia el Hamra und Rio de Oro)

## 5.2. Sozioökonomischer Kontext

### 5.2.1. Sozioökonomische Unterschiede zwischen Spanien und Marokko

Die Grenze zwischen Spanien und Marokko ist nicht nur eine geographische Grenze zwischen zwei Kontinenten, sondern v.a. eine soziale, ökonomische und politische Grenze. Sie ist eine Trennlinie zwischen der hoch entwickelten Wohlstandsregion der Europäischen Union und dem afrikanischen Kontinent, zwischen modernen Demokratien und zum Teil autokratischen Systemen. Die teilweise extremen Unterschiede beiderseits dieser Wohlstandsgrenze werden bei einer Betrachtung diverser Indikatoren überaus deutlich. Diesbezüglich bieten sich Statistiken der Weltbank (siehe Tab 5.1.), der *Human Development Index* des UNDP (siehe Tab. 5.2.) sowie schließlich Berichte und Indikatoren der internationalen Nichtregierungsorganisation *Social Watch* (siehe Tab. 5.3.) an.

**Tab. 5.1: Allgemeine sowie sozio-ökonomische Indikatoren, Marokko und Spanien**

Indikatoren	Marokko		Spanien	
	2001/02	2007/08	2001/02	2007/08
Bevölkerung (in Mio.)	29,6	31,2	41,2	45,6
Fläche (in Tsd. km <sup>2</sup> )	446,6	446,6	506	506
Bevölkerungsdichte (Einw./km <sup>2</sup> )	66,3	70,0	81,4	90,1
jährliche Wachstumsrate der Bevölkerung	1,6	1,2	0,2	1,5
Lebenserwartung in Jahren	68,4	71	78,3	81
Fertilitätsrate (Geburten pro Frau)	2,8	2,4	1,3	1,4
Kindersterblichkeit (pro 1.000) bis 5 Jahre	39	34	4	4
Analphabetismus in % (über 15 Jahre)	49,3	47,7	2,2	2,1
Elektrizitätsnutzung pro Kopf in kWh (1998 und 2005)	443	638	4.145	6.147
BSP pro Kopf in USD (Atlas-Methode)	1.190	2.580	14.430	31.960
BIP in Mrd. USD	37,3	86,3	649,8	1.604,2
Wertschöpfung, Primärer Sektor in % des BIP	16	16	4	3
Wertschöpfung, Sekundärer Sektor in % des BIP	31	20	30	30
Wertschöpfung, Tertiärer Sektor in % des BIP	53	64	66	67
PCs auf 1.000 Personen	14	k.A.	168	k.A.
Internetnutzer in %	1,4	33,0	18,0	57,4
Ausl. Direktinvestitionen, Netto-Zuflüsse in Mrd. USD	2,7	2,8	21,5	60,1
Aktueller Wert der Schulden in Mrd. USD	14,7	20,3	k.A.	k.A.

Quelle: World Bank (WDI), World Development Indicators, Zugriffe August 2003 sowie Februar 2009

Wie aus Tabelle 5.1. hervorgeht, entspricht das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Spaniens dem 17 bis 18-fachen Wert des BIP von Marokko; das Bruttosozialprodukt pro Kopf ist in Spanien mehr als zwölf Mal so hoch wie im südlichen Nachbarland.

Während die Analphabetismus-Rate in Spanien nur bei 2,1% der über 15-jährigen liegt, kann in Marokko etwa die Hälfte der Bevölkerung weder lesen noch schreiben. Auch bei der Kindersterblichkeit werden die extremen sozialen Unterschiede deutlich: dieser Indikator ist in Marokko nahezu um das Zehnfache höher als in Spanien. Angesichts höherer Armut, zum Teil prekärer sanitärer Verhältnisse und niedrigeren Standards in der Gesundheitsversorgung ist die durchschnittliche Lebenserwartung in Marokko um zehn Jahre niedriger als in Spanien. Auffällig ist im Falle Marokkos außerdem der hohe Anteil des primären Sektors an der Wertschöpfung – ein Indikator dafür, dass weiterhin ein großer Teil der Bevölkerung im Bereich der Agrar- und Fischereiwirtschaft arbeitet.

**Tab. 5.2: Indikatoren gemäß HDR (UNDP)**

	<b>Marokko</b>		<b>Spanien</b>	
	2003	2007	2003	2007
HDI Rang	124	130	21	15
HDI Wert (0 bis 1)	0,631	0,654	0,928	0,955
Lebenserwartung	69,7	71,0	79,5	80,7
Alphabetisierungsrate	50,7%	55,6%	97,7%	97,9%
Einschulungsrate*	58%	61%	94%	96,5%
BIP pro Kopf (USD)	4.004	4.108	22.391	31.560

Quelle: UNDP 2005: 219 (Spanien), 221 (Marokko) sowie UNDP 2009: 171 (Spanien), 173 (Marokko)

\*Gross enrollment rate for primary, secondary and tertiary schools

Auch die vom UNDP entwickelten Indikatoren des *Human Development Reports* (Tab. 5.2.) zeigen deutliche Unterschiede zwischen den Nachbarländern. Spanien belegte 2003 noch den Rang Nr. 21 des *Human Development Index* (HDI) – damals einen Platz hinter Deutschland – und stieg 2007 bereits auf Rang Nr. 15. Somit ist Spanien eindeutig den hoch entwickelten Staaten zuzurechnen. Marokko hingegen lag 2003 als Land mit „mittlerer menschlicher Entwicklung“ weit abgeschlagen auf Rang 124 (von insgesamt 177 Staaten) und stieg 2007 auf Rang 130 (von 182 Staaten) ab. Der HDI-Wert zwischen 0 (Minimum) und 1 (Maximum) setzt sich aus der Lebenserwartung bei der Geburt (als Indikator für Gesundheit, Ernährung und Hygiene), dem Bildungsniveau der Bevölkerung sowie dem Einkommen (BIP pro Kopf) zusammen.

**Tab. 5.3: Indikatoren gemäß Social Watch**

<b>Ökonomie und Arbeitsmarkt</b>	<b>Marokko</b>	<b>Spanien</b>
BIP in gegenwärtigen USD (2003)	\$43.726,60	\$838.652,40
BSP in gegenwärtigen USD (2003)	\$42.998,20	\$829.643,30
BIP pro Kopf (2003)	\$4.004,20	\$22.390,80
BSP pro Kopf (2003)	\$3.940,00	\$22.150,00
Auslandsschulden in Mio. USD (2003)	\$18.795,20	k.A.
gegenwärtiger Schuldenwert, Anteil am BSP (2004)	39,2%	k.A.
Anteil Erwerbsbevölkerung (2005)	36,9%	48,1%
Arbeitslosenquote (2004)	11%	10,8%
Jugendarbeitslosigkeit, männlich	15,9% (2003)	18,7% (2004)
Jugendarbeitslosigkeit, weiblich	17,4% (2003)	26,4% (2004)
Armut (ländlich/urban/total) (1999)	27,2%/12%/19%	k.A.
Anteil Militärausgaben am BIP (2004)	4,5%	1%
<b>Gesundheit und Kommunikation</b>		
Anteil Gesundheitsausgaben am BIP (2003)	1,7%	5,5%
Kalorien pro Kopf (2002)	3.052	3.371
Fertilitätsrate (Kinder pro Frau)	2,7	1,3
geringes Geburtsgewicht in % der Lebendgeb. (2003)	11%	6%
Kindersterblichkeit (>5 J.) auf 1.000 Lebendgeb. (2004)	43	5
Müttersterblichkeit auf 100.000 Lebendgeburten	220	4
Doktoren auf 100.000 Einw.	48,3 (2000)	319,7 (2001)
Tuberkulose auf 100.000 Einw. (2004)	105	20
Internet Nutzer auf 1000 Personen (2004)	117,4	335,7
PC's auf 1000 Personen (2004)	20,8	256,7
Telefonanschlüsse auf 1000 Personen (2004)	43,9	415,8

Quelle: Social Watch (BCI), Online-Datenbank, letzter Zugriff 22.9.2009

Die internationale Nichtregierungsorganisation *Social Watch* (vgl. Tab. 5.3.) veröffentlicht u.a. Jahresberichte zur Lage der sozialen, ökonomischen, politischen und menschenrechtlichen Entwicklung nahezu aller Staaten. Dabei konstatiert die NRO in ihrem Bericht von 2005, dass Marokko kaum Fortschritte in der sozialen und ökonomischen Entwicklung erzielt hat. Ungleichheiten – vor allem zwischen dem urbanen und ruralen Raum sowie zwischen Männern und Frauen – würden weiterhin anwachsen. Die Regierung habe zwar diverse Programme zur Entwicklung und Armutsbekämpfung angekündigt, dennoch sei Armut in Marokko stärker verbreitet als in anderen Staaten mit ähnlichem Einkommensniveau. 1990 lebten noch etwa 10% der Bevölkerung unterhalb der Armutslinie, dieser Anteil stieg im Jahr 2000 auf 19% an.<sup>74</sup> Heutzutage leben von den rund 30 Mio. Marokkanern weiterhin 19% (5,7 Mio.) unterhalb der nationalen Armutslinie bzw. 14,3% der Bevölkerung (4,3 Mio.) müssen mit weniger als 2 US\$ pro Tag auskommen (UNDP 2007: 239). 74% der Armen leben im ländlichen Raum. Während 1990/91 etwa 12% der ländlichen und 7,6% der

<sup>74</sup> Gespräch mit Manuel Lorenzo, TEIM, Rabat 03.04.2002

städtischen Bevölkerung in Armut lebte, stieg dieses Missverhältnis Ende der 1990er Jahre (1998/99) auf 27% zu 18%.<sup>75</sup> Auch die Löhne spiegeln die kritische soziale und ökonomische Situation des Landes wider: 43% der marokkanischen Bevölkerung (33% im urbanen und 55% im ruralen Raum) müssen mit einem Jahresverdienst von unter 4.500 Dirham (ca. 400 Euro) auskommen (Social Watch 2005).

Die hier aufgeführten Daten unterschiedlicher Quellen verdeutlichen die anhaltend schwierige sozioökonomische Situation im Sende- und Transitland Marokko sowie das soziale und wirtschaftliche Gefälle zwischen beiden Ufern der Meerenge. Dieses Panorama bildet den Hintergrund für einen unter vielen Faktoren hinsichtlich der Herausbildung eines Migrationssystems: die relative Attraktivität Spaniens im Vergleich zu Marokko beeinflusst Migrationsentscheidungen von Haushalten und Einzelpersonen und ist ein eindeutiger *Pull*-Faktor für potenzielle Migranten – ebenso wie die wirtschaftlichen und sozialen Probleme Marokkos einen *Push*-Faktor für die Auswanderung darstellen.

### **5.2.2. Demographische Entwicklung Marokkos**

Wie die meisten Entwicklungsländer hatte Marokko im Laufe des 20. Jahrhunderts ein hohes Bevölkerungswachstum zu verzeichnen. Die Bevölkerungszahl wuchs um mehr als das Sechsfache von 4,5 Mio. Einwohnern (Refass 2004: 31) Anfang des 20. Jahrhunderts auf etwa 30 Mio. zur Jahrtausendwende. Vor dem Hintergrund hoher Gesamtfruchtbarkeitsraten (über 7 Kinder pro Frau) und einem Anstieg der Lebenserwartung waren vor allem in den ersten sechs Dekaden des 20. Jahrhunderts besonders hohe Wachstumsraten zu verzeichnen. Die Gesamtfruchtbarkeitsrate ging erst ab den 1970er Jahren langsam zurück und lag 2008 bei durchschnittlich 2,4 Kindern pro Frau (vgl. Tab 5.4.). Dementsprechend ist das jährliche Bevölkerungswachstum seit den frühen 1990er Jahren inzwischen auch auf unter 2% gesunken.

Gemäß dem Modell der demographischen Transition befindet sich Marokko zwischen der dritten (Beschränkung der Kinderzahl angesichts sinkender Säuglings- und Kindersterblichkeit) und der vierten Phase (Einpendeln der Geburten- und Sterberate auf niedrigem Niveau). Auffällig ist weiterhin ein hoher Anteil junger Menschen an der Gesamtbevölkerung: der *Human Development Report* beziffert den Anteil der unter 15-Jährigen in Marokko auf etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung

---

<sup>75</sup> Für das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts wurden seitens *Social Watch* noch keine detaillierten Daten zur Armutsverteilung veröffentlicht.

(2005: 30,3%) gegenüber nur 5,2% von über 65-Jährigen. Den Prognosen der UNDP zufolge wird der hohe Anteil der jungen Bevölkerung in mittelfristiger Perspektive nur geringfügig zurückgehen (2015: 26,8%) (UNDP 2007: 245). Falls sich die sozioökonomische Situation in Marokko nicht wesentlich verbessern sollte, ist davon auszugehen, dass ein bedeutender Teil der jungen Menschen keine Zukunftsperspektive im eigenen Land sieht und eine Auswanderung gen Norden in Erwägung zieht. Einige Studien weisen darauf hin, dass die Auswanderung nach Europa gar zu einem Bestandteil der „Mannwerdung“ junger Marokkaner geworden ist (Juntunen 2002).

**Tab. 5.4: Marokko - Demographische Indikatoren, 1960 bis 2008**

	rohe Sterberate (auf 1.000)	Lebenserwartung bei Geburt	Gesamtfruchtbarkeitsrate(Geburten pro Frau)	Bevölkerung (in Mio.)	ländliche Bevölkerung (in %)	städtische Bev. (in %)
1960	20,8	46,9	7,2	11,6	70,7	29,3
1965	18,3	49,4	7,1	13,3	68,1	31,9
1970	16,4	51,9	7	15,3	65,5	34,5
1975	14,1	54,6	6,3	17,3	62,3	37,7
1980	12	58	5,5	19,4	58,9	41,1
1985	10,4	61	4,7	21,6	55,4	44,6
1990	8,4	63,5	3,8	24	51,8	48,2
1995	7,1	65,8	3,4	26,4	47,9	52,1
2000	6	68,8	2,6	27,8	44,5	55,5
2005	5,8	70,1	2,5	29,8	41,2	58,8
2008	6	71	2,4	31,6	k.A.	k.A.

Quellen: World Bank (WDI), UNICEF und WHO (Datenreihe 1990), bei ländlicher/städtischer Bevölkerung für 2000 und 2005: UNCDB, letzter Zugriff am 3.3.2010

Bemerkenswert ist auch der hohe Grad der Urbanisierung. Im Laufe von 25 Jahren hat sich das Verhältnis der in ländlichen bzw. in städtischen Räumen lebenden Bevölkerung umgekehrt: 1980 lebten 59% der Marokkaner auf dem Land, 2004 stellte die städtische Bevölkerung 59%. Die hohe Land-Stadt-Migration kann wiederum dazu führen, dass Teile dieser mobileren Bevölkerung im Falle eines Scheiterns in den städtischen Zentren (etwa infolge von Umstrukturierungsprozessen und Arbeitsplatzabbau) ebenso eine Auswanderung in Betracht ziehen. Der demographische Kontext, vor allem der hohe Anteil junger Menschen sowie das Wachstum der internen Land-Stadt-Migration, bildet somit einen wichtigen Faktor innerhalb des Migrations-Subsystems zwischen Spanien und Marokko.

Dies wird auch bei einer Betrachtung der Zusammensetzung der marokkanischen Auswanderer deutlich. Während die marokkanische *Community* im Ausland insgesamt stark angewachsen ist (1968: 160.000, 2004: 3,1 Mio., davon 2,6 Mio. bzw. 84% in Europa), sind seit den 1970er Jahren mehrere Tendenzen feststellbar (Mghari 2005: 199 f.). Im Gegensatz zu früheren Dekaden ist die marokkanische Migration nicht mehr ausschließlich durch allein stehende junge Männer geprägt. Vor allem im Rahmen der Familienzusammenführung ist es zu einer deutlichen Zunahme der Migration von Frauen und Kindern gekommen. Gemäß Daten der *Enquête sur les Marocains Résidant à l'Étranger* sind 90% der Marokkaner im Ausland zwar zunächst alleine ausgewandert, 65% leben aber inzwischen zusammen mit Ehepartner und Kindern. Die zunehmende Sesshaftigkeit von marokkanischen Migranten drückt sich auch in der Aufenthaltsdauer aus: in den 1970er Jahren betrug diese etwa sieben Jahre, inzwischen liegt sie bereits bei rund 20 Jahren. Schließlich stellt Mghari fest, dass das Qualifikationsniveau der legalen und undokumentierten Migranten angestiegen ist.

### **5.2.3. Bilaterale Wirtschafts- und Handelsbeziehungen**

Seit der marokkanischen Unabhängigkeit betonten Regierungsvertreter Marokkos und Spaniens stets den neuen Charakter der zwischenstaatlichen Beziehungen, welcher demnach durch Freundschaft, gute Nachbarschaft, Dialog und Kooperation gekennzeichnet sei. Seit 1956 wurden mehr als 100 bilaterale Abkommen und Protokolle unterzeichnet (vgl. Torrejón 2006: 22 ff.), zu denen auch der Bereich der wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenarbeit zählt. Angesichts der kolonialen Vergangenheit und den territorialen Streitfragen um die Westsahara und die Exklaven Ceuta und Melilla waren die Umstände für eine intensiviertere Zusammenarbeit jedoch ungünstig. Dementsprechend war Spanien bis Mitte der 1980er Jahre nur ein sekundärer Partner für die marokkanische Wirtschaft. Erst mit der ersten PSOE-Regierung unter Felipe González (1982) wurde ein Wandel in den Außen- und Wirtschaftsbeziehungen eingeleitet. Marokko stieg in der außenpolitischen Prioritätenliste zu einem strategischen Partner für Spanien auf. Doch obgleich das Handelsvolumen zwischen den beiden Nachbarstaaten seitdem gestiegen ist und weitere Kooperationsabkommen<sup>76</sup> unterzeichnet wurden, bleibt festzuhalten, dass die Wirtschaftsbeziehungen weiterhin durch eine starke Asymmetrie charakterisiert sind.

---

<sup>76</sup> „Vertrag über Freundschaft, gute Nachbarschaft und Kooperation“ (Juli 1991), konkretisiert durch den „Rahmenvertrag zu wirtschaftlicher und finanzieller Zusammenarbeit“ (Februar 1996) und Folgeprotokolle, sowie Euro-Marokko-Abkommen (1996 unterzeichnet, 1.3.2000 ratifiziert)

Dies spiegelt sich etwa bei der Bedeutung der Exporte und Importe wider. Während Spanien für Marokko inzwischen zum zweitwichtigsten Handelspartner – nach Frankreich – aufgestiegen ist, spielt der Außenhandel mit Marokko für Spanien trotz wachsenden Handelsvolumens nur eine relativ geringe Rolle. Im Falle Marokkos stellt der Außenhandel mit Spanien ein Handelsvolumen von rund 36,8 Mrd. Dirham (3,5 Mrd. Euro) (2005) dar, dies entspricht 13,4% des gesamten Außenhandelsvolumens. Dabei entsprachen die Importe aus Spanien einem Wert von 19,8 Mrd. Dirham (1,9 Mrd. Euro) und die Exporte nach Spanien etwa 17 Mrd. Dirham (1,6 Mrd. Euro). Im Falle Spaniens beträgt der Außenhandel mit Marokko nur rund 1% des gesamten Außenhandelsvolumens.<sup>77</sup>

Gemäß den Daten des für den Außenhandel zuständigen marokkanischen *Office des Changes* waren Konfektionskleidung (33,9%), Krusten- und Weichtiere sowie Muscheln (13,5%), Strick- und Häkelwaren (6,7%), Fische (5,4%) und Phosphat (3,2%) die fünf wichtigsten Gütergruppen für den Export nach Spanien. Diese fünf Gruppen machten 2005 nahezu zwei Drittel der gesamten Exporte nach Spanien aus. Bei den Importen aus Spanien ist hingegen eine wesentlich größere Diversifikation der Produkte festzustellen. Keine der fünf nach dem Handelsvolumen wichtigsten Gütergruppen überschreitet einen Anteil von mehr als 6%. Es handelt sich dabei um Öl, Gas, Benzin und andere Brennstoffe (5,8%), Baumwolle (5,7%), Chemieprodukte (4%), Plastikartikel (3,8%) sowie Maschinen (3,5%). Während also Marokko vor allem Kleidung, Nahrungsmittel und Rohstoffe nach Spanien exportiert, überwiegen bei den spanischen Exporten – nebst einigen Primärgütern wie Brennstoffe oder Baumwolle – v.a. Industriegüter wie Maschinen, Automobile, Chemieprodukte, Medikamente etc. Die benachteiligte Stellung Marokkos auf dem Weltmarkt zeigt sich auch in der Wirtschaftsstruktur. Der Anteil der Landwirtschaft am BIP lag 2003 zwar bei nur 17%, dennoch weist der hohe Anteil der hier beschäftigten Bevölkerung (43,6% der erwerbstätigen Bevölkerung) die Bedeutung dieses Sektors als wichtigster Wirtschaftszweig hin. Im Bereich des Bergbaus ist vor allem die Phosphatgewinnung zu erwähnen. Etwa 75% des weltweit geförderten Phosphats stammen aus Marokko. Durch die zunehmende Weiterverarbeitung der Rohphosphate in der marokkanischen Chemie- und Düngemittelindustrie konnte der Ausfuhrwert in diesen Bereich gesteigert werden.

---

<sup>77</sup> Die Statistiken zum Außenhandel basieren auf Daten des *Office des Changes* des Königreichs Marokko. Die Wechselkurse sind auf der Grundlage des Kurses vom 31.12.2005 errechnet (1 Euro = 10,66 Dirham).

Die marokkanische Regierung verfolgt eine Politik der weiteren Marktöffnung, um somit die Ansiedlung ausländischer Investoren und die Industrialisierung auch in anderen Sektoren der Wirtschaft zu fördern. Bei einer Betrachtung der in Tabelle 5.5. dargestellten Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen (ADI) in Marokko wird deutlich, dass – abgesehen von den hohen Fluktuationen – tendenziell eine Zunahme der ADI erkennbar ist. Der weitaus größte Teil der ADI stammt aus der EU, wobei vor allem Frankreich, Portugal und Spanien als Hauptinvestoren hervorstechen. Außerdem ist anzumerken, dass der Großteil der ausländischen Investitionen in den Ankauf von privatisierten ehemaligen Staatsbetrieben fließt, was wiederum häufig eher zu Arbeitsplatzabbau statt zum Aufbau neuer Arbeitsplätze geführt hat.

**Tab. 5.5: Ausländische Direktinvestitionen in Marokko (in Mio. Dirham)**

Jahr	Gesamt	EU	Anteil EU an Gesamt	Spanien	Anteil Spanien an Gesamt	Anteil Spanien an EU
1996	4.386,5	2.203,1	50,2%	194,2	4,4%	8,8%
1997	12.336,7	6.633,5	53,8%	504,8	4,1%	7,6%
1998	5.448,2	3.002,6	55,1%	510	9,4%	17,0%
1999	18.466,9	14.477,2	78,4%	2.076,2	11,2%	14,3%
2000	12.646,7	4.096,8	32,4%	594,6	4,7%	14,5%
2001	33.267,8	30.971,6	93,1%	985,7	3,0%	3,2%
2002	6.811,2	4.285,5	62,9%	389,6	5,7%	9,1%
2003	23.900,2	21.956,5	91,9%	18.148,6	75,9%	82,7%
2004	15.686,0	10.100,9	64,4%	526,8	3,4%	5,2%
2005	28.903,1	24.279,7	84,0%	1.582,5	5,5%	6,5%
2006	29.954,4	19.752,7	65,9%	7.530,9	25,1%	38,1%
2007	41.379,1	27.069,9	65,4%	6.178,9	14,9%	22,8%

Quelle: Daten für 2003 bis 2007 in *Royaume de Maroc 2008: 95*; Daten für 1998-2002 in *Royaume de Maroc 2003: 94*; Daten für 1996/1997 in *Royaume de Maroc 2001: 87*

Auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit spielt Marokko weiterhin eine relativ geringe Rolle, obwohl spanische Politiker stets die Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Nachbarlandes – gerade auch hinsichtlich der Debatte um die Bekämpfung der Migrationsursachen – unterstreichen. Der Generalplan 2001-2004 der staatlichen Entwicklungskooperation sah nur 7,6% der Gelder für den gesamten Maghreb gegenüber 44,2% für Lateinamerika vor (MAE 2000: 44). Angesichts der geographischen Nähe und der strategischen Bedeutung Marokkos für Spanien und die EU unterstreicht dieser Umstand die weit klaffende Lücke zwischen politischem Diskurs und Realität in den Beziehungen zwischen den beiden Nachbarstaaten. Diese Beziehungen lassen sich am ehesten mit einem klassischen Nord-

Süd Muster erklären, in dem die weniger entwickelten Staaten einerseits als Märkte für Konsumgüter der Industriestaaten sowie andererseits als Lieferanten von Rohstoffen, halbfertigen Gütern sowie Arbeitskräften fungieren (Martín, I. 2004: 70). Dabei wird die Ware Arbeitskraft nicht nur über den Weg der Migration genutzt, sondern auch als Billigarbeiter in delokalisierten arbeitsintensiven Industrien, wie etwa im Textilbereich oder bei der Herstellung von halbfertigen Gütern in Marokko. Anstatt zu einer nachhaltigen Entwicklung führt dieses Muster letztlich zu einer Verstärkung der wirtschaftlichen und finanziellen Abhängigkeit vom wohlhabenden Nachbarn. Hinzu kommt, dass der europäische Protektionismus vor allem jene Sektoren trifft, in denen die Maghreb-Staaten komparative Kostenvorteile aufweisen können, wie etwa in der Land- und Fischereiwirtschaft. Es bleibt abzuwarten, ob die angestrebte Freihandelszone zwischen der EU und den Maghreb-Staaten zu nachhaltigen Wachstumseffekten südlich des Mittelmeers führen wird.

#### **5.2.4. Die regionale Ebene: Südspanien**

Bei einer Betrachtung sozioökonomischer Indikatoren in der Ziel- bzw. Transitregion Südspanien muss zunächst zwischen den Regionen Andalusien, Kanarische Inseln sowie den Exklaven Ceuta und Melilla unterschieden werden. Die Wirtschafts- und Sozialstruktur dieser Teilregionen sind zu unterschiedlich, um zusammen analysiert werden zu können. Während etwa in einigen Provinzen Andalusiens die Landwirtschaft eine herausragende Rolle spielt, so sind auf den Kanarischen Inseln in erster Linie die mit dem Tourismus zusammenhängenden Dienstleistungen der weitaus wichtigste Wirtschaftsfaktor.

Mit 87.597 km<sup>2</sup> und einer Einwohnerzahl von rund 8,3 Mio. Personen (INE, 1.1.2009) ist Andalusien die bevölkerungsreichste autonome Gemeinschaft und zugleich der zweitgrößte Flächenstaat (17,3% der Gesamtfläche) Spaniens. Betrachtet man die ökonomischen Ziffern der autonomen Gemeinschaft Andalusien, v.a. jedoch einzelner Provinzen, werden in einigen Bereichen deutliche Abweichungen zum nationalen Durchschnitt sichtbar (vgl. Tabelle 5.6.). Die folgenden Daten wurden aus den Statistiken des Jahres 2005 entnommen, da neuere Daten angesichts der globalen Wirtschaftskrise zu stark von den Vorjahren abweichen. Zudem sind in den Datenbanken des INE keine nach Provinzen aufgeschlüsselten Arbeitslosigkeitsstatistiken ab 2005 verfügbar.

Tab. 5.6: Sozioökonomische Indikatoren in Südspanien (Andalusien, Kanaren, Ceuta u. Melilla)

	Einwohner (1.1.2005)	Ausl.- anteil Padrón (2005)	BIP pro Kopf im Vgl. zu Landesdurch- schnitt in % * (2005)	Arbeits- losigkeit in % (2004)	Beschäftigung nach Sektoren (2005) in % der beschäftigten Personen			
					Agrar, Fischerei, Energie	Industrie	Bau	Dienst- leistungen
<b>Andalusien</b>	<b>7.849.799</b>	<b>5,4</b>	<b>77,7</b>	<b>17,1</b>	<b>9,0</b>	<b>9,8</b>	<b>14,1</b>	<b>67,1</b>
Almería	612.315	15,2	93,0	10,1	20,9	6,4	15,8	56,9
Cádiz	1.180.817	2,3	79,0	22,8	5,5	10,3	13,9	70,3
Córdoba	784.376	1,8	67,1	20,9	11,6	14,7	11,1	62,6
Granada	860.898	4,2	69,1	13,4	8,5	8,4	14,0	69,1
Huelva	483.792	3,9	84,4	16,1	11,6	9,7	16,4	62,3
Jaén	660.284	1,7	64,2	18,3	14,8	15,7	11,5	58,0
Málaga	1.453.409	12,5	81,8	15,1	4,7	6,0	17,8	71,5
Sevilla	1.813.908	2,1	80,1	17,5	6,5	11,2	11,9	70,4
<b>Kanarische Inseln</b>	<b>1.968.280</b>	<b>11,3</b>	<b>90,7</b>	<b>12,0</b>	<b>2,9</b>	<b>5,5</b>	<b>14,8</b>	<b>76,8</b>
Las Palmas	1.011.928	10,1	93,7	11,3	2,6	5,3	12,7	79,4
Tenerife	956.352	11,9	87,4	12,9	3,3	5,8	17,1	73,8
<b>Ceuta und Melilla</b>	<b>140.764</b>	<b>4,2</b>	<b>k.A.</b>	<b>14,1</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>11,1</b>	<b>84,8</b>
Ceuta	75.276	4	90,3	k.A.	2,1	2,0	10,4	85,5
Melilla	65.488	4,4	88,8	k.A.	2,3	2,0	11,7	84,0
<b>Total Spanien</b>	<b>44.108.530</b>	<b>8,5</b>	<b>100</b>	<b>11,02</b>	<b>5,8</b>	<b>16,1</b>	<b>13,3</b>	<b>64,8</b>

Quellen: eigene Berechnungen auf der Grundlage von INEbase, Zugriff im August 2006;

Anm.: \*Der nationale Durchschnittswert des BIP pro Kopf lag im Jahr 2005 bei 20.838 Euro

Die Arbeitslosenquote (2005) ist in Andalusien mit 17,1% weit höher als der nationale Durchschnittswert von 11%, wobei jedoch hohe Unterschiede zwischen den einzelnen Provinzen bestehen. Gerade die in dieser Arbeit als Untersuchungsregionen ausgewählten Provinzen – Cádiz und Almería – stellen jeweils Extremwerte dar. Die Provinz Cádiz an der Südspitze Spaniens, also diejenige Region, in der bis zur Jahrtausendwende die Mehrzahl der irregulären Einreisen stattgefunden hatte, weist mit 22,8% die höchste Arbeitslosenquote auf. Die Provinz Almería hingegen, in deren Agrarwirtschaft zahlreiche undokumentierte Einwanderer arbeiten, hat mit 10,1% den niedrigsten Wert und liegt sogar unter dem nationalen Durchschnitt. Die Kanarischen Inseln liegen mit einer Arbeitslosenquote von 12% knapp über dem nationalen Durchschnitt, die Exklaven Ceuta und Melilla (zusammengefasst) mit 14,1% deutlich darüber.

Bei einer Betrachtung der Beschäftigung nach Sektoren fällt auf, dass - wie in allen EU-Mitgliedstaaten - auch in Spanien die Agrar- und Fischereiwirtschaft an Bedeutung verloren hat. Im Jahr 2005 waren lediglich 5,8% der Beschäftigten in diesem Sektor tätig. Ein anderes Bild ergibt sich auf der Ebene der autonomen Gemeinschaften

bzw. der Provinzen. In Andalusien hat die Beschäftigung im Primärsektor (9%) eine weitaus höhere Bedeutung als im nationalen Durchschnitt, in der Provinz Almería arbeitet sogar jeder Fünfte in der Landwirtschaft (20,9%). Auch die Provinzen Córdoba, Huelva und Jaén weisen überdurchschnittlich hohe Beschäftigungsquoten im Agrarsektor auf (11,6% bzw. 14,8% im Falle von Jaén). In der Provinz Huelva ist es v.a die Erdbeerernte, das so genannte „rote Gold“ (*oro rojo*), die Arbeitsmigranten aus dem Maghreb und anderen Region anzieht, in den Provinzen Jaén und Córdoba die Olivenernte. Bei der Betrachtung der Beschäftigungsquoten ist anzumerken, dass die Statistik nur die legale Beschäftigung von Spaniern und Ausländern reflektiert. Dennoch ist die hohe Beschäftigungsquote im primären Sektor in den Provinzen Almería, Huelva und Jaén ein Indikator für die Attraktivität des Arbeitsmarktes auch für undokumentierte Migranten.<sup>78</sup> Weiterhin auffällig ist die relativ hohe Beschäftigungsquote in der Bauwirtschaft der Provinz Málaga (17,8%), der wichtigsten Tourismusregion in Andalusien. Analog zur Agrarwirtschaft finden hier besonders viele Migranten eine Verdienstmöglichkeit. Auch auf den Kanarischen Inseln (14,8%) arbeiten mehr Personen im Bausektor als im nationalen Durchschnitt (13,3%).

Ein wichtiger Indikator für die ökonomische Leistungskraft einer Region ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf. Hier fällt auf, dass das BIP pro Kopf in Andalusien sowie den Exklaven Ceuta und Melilla weit unter dem spanischen Durchschnitt liegt (77,7%, 90,3% und 88,8%). Die andalusische Agrarprovinz Almería sticht mit einem BIP pro Kopf von 93% des Landesdurchschnitts heraus. Noch deutlicher wird die relativ geringe wirtschaftliche Leistungskraft Andalusiens im EU-Vergleich. Vor der EU-Osterweiterung wies Spanien als gesamter Staat ein BIP pro Kopf von 84% des EU-15-Durchschnitts auf (2002), im Falle Andalusiens lag dieser Wert bei nur 64% (INE 2003: 4). Nach der Osterweiterung betrug das spanische BIP pro Kopf 105% des EU-27-Durchschnitts (2006), während Andalusien mit 82% weiterhin weit unter dem EU-Durchschnitt lag (INE 2007: 4).

Abschließend lässt sich also festhalten, dass zum einen extreme soziale und ökonomische Unterschiede zwischen dem Herkunftsland Marokko und dem Zielland Spanien bestehen, zum anderen jedoch die Grenzregion Südspanien wirtschaftlich weit weniger entwickelt als der spanische Landesdurchschnitt ist. Im Vergleich mit anderen Regionen der EU ist Südspanien, vor allem aber die autonome Gemeinschaft

---

<sup>78</sup> Näheres zum Arbeitsmarkt in der Provinz Almería siehe Abschnitt 5.6..

Andalusien, eine ökonomisch periphere Region. Dennoch ist Südspanien nicht nur eine Durchreisestation in der Biographie vieler Migranten, sondern hat sich zunehmend zu einer Einwanderungsregion entwickelt, in der sich Zuwanderer dauerhaft ansiedeln. Es gilt nun zu untersuchen, welche Faktoren zu diesem auf dem ersten Blick scheinbar paradoxen Umstand geführt haben.

### **5.3. *Transnationale soziale Räume und Migrationsnetzwerke***

#### **5.3.1. Einflüsse, Symbole und Abgrenzungen**

Die historische Entwicklung des spanisch-marokkanischen Grenzraumes sowie die Analyse des sozioökonomischen Kontexts verdeutlichen die engen Beziehungen zwischen beiden Ufern der Meerenge von Gibraltar und weisen auf potenzielle Faktoren für Migrationsbeziehungen hin. Nordmarokko und Südspanien waren und sind in sozialer, politischer, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht keinesfalls voneinander getrennte Räume, sondern haben sich in ihrer Entwicklung stets gegenseitig beeinflusst.

Auch heute, mehr als ein halbes Jahrhundert nach dem Ende des Protektorats, ist der spanische Einfluss in Nordmarokko sichtbar. Im Gebiet des ehemaligen Protektorats, v.a. in den urbanen Zentren, ist die spanische Sprache weiterhin bei großen Teilen der Bevölkerung verbreitet. Spanische Fernsehkanäle erreichen zahlreiche Haushalte in Marokko und vermitteln ein Bild vom nördlichen Nachbarland, welches Wohlstand und Aufstiegschancen verspricht.<sup>79</sup> Temporär zurückkehrende Marokkaner präsentieren ihren scheinbar erreichten Status in ihren Herkunftsregionen, etwa in Form von neuen PKW, Markenkleidung oder elektronischen Geräten und stärken vor allem bei jüngeren „Daheimgebliebenen“ das Interesse an einer Auswanderung gen Norden.

In Südspanien ist hingegen - ein halbes Jahrtausend nach dem Fall des Kalifats von Granada - weiterhin der maurische Einfluss sichtbar. Bauwerke aus der Zeit der Kalifate, wie die Alhambra in Granada oder der Alcázar in Sevilla, zählen zu den andalusischen Hauptattraktionen. In der andalusischen Flamenco-Musik ist der arabische Einfluss deutlich zu hören – sowie ebenso in den arabischen Einflüssen der spanischen Sprache. Doch nebst diesen Spuren der maurischen Geschichte Andalusiens hat auch die Zuwanderung das Gesicht zahlreicher Ortschaften Spaniens verändert. In Stadtvierteln bzw. Dörfern mit hohem Anteil an Zuwanderern zeigt sich dies vor allem im Aufbau einer Infrastruktur für die Bedürfnisse der neu hinzugezogenen

---

<sup>79</sup> Gespräch mit Manuel Lorenzo (TEIM), Rabat 3.4.2002

Bevölkerungsgruppen. Muslimische Schlachtereien, marokkanische Teehäuser, Moscheen bzw. kleinere Gebetsstuben, Internet- und Telefoncenter, oft mit Funktion für Geldüberweisungen ins Heimatland und – in größeren Orten – Filialen marokkanischer Banken sind zu einem festen Bestandteil des Straßenbildes vieler Gemeinden geworden. Dies ist zum einen ein deutlicher Hinweis auf das Wachstum und die dauerhafte Ansiedlung von Zuwanderern. Vor allem jedoch erfüllt die wachsende Infrastruktur eine doppelte Funktion für die Migranten. Die direkt ersichtliche Funktion einer solchen Infrastruktur besteht in den speziell auf Zuwanderergruppen zugeschnittenen Dienstleistungen, etwa der Kommunikation mit der im Herkunftsort verbliebenen Familie oder der Überweisung eines Teils des Arbeitslohnes an Familienangehörige. Die weitere Funktion ist auf dem ersten Blick zwar nicht derart offensichtlich, aber zweifellos von großer Bedeutung für die soziale Lebenswelt der Migranten. Das Treffen in Teehäusern und Gebetsstuben oder die Möglichkeit des Einkaufs und Verzehrs von nach muslimischen Regeln geschächteten Fleisches ermöglicht die Weiterführung der eigenen kulturellen Identität im andersartigen Kontext. Fernab von der Herkunftsregion können kulturelle und soziale Praktiken weitergeführt werden. Ludger Pries (2000: 53) spricht in diesem Zusammenhang von Artefakten, sozialen Alltagspraktiken und symbolischen Präsentationen, die einen sozialen Raum konstituieren. Im Fall der Marokkaner in Südspanien gibt es also Hinweise darauf, dass sich ein transnationaler sozialer Raum herausgebildet hat, in dem die sozialen Praktiken, Artefakte und Symbolsysteme der Migranten die Herkunfts- und Zielregionen überspannen und miteinander verbinden.

Die Präsenz marokkanischer Zuwanderer wird hingegen von der spanischen Mehrheitsgesellschaft überwiegend als negativ eingestuft (vgl. Martínez Veiga 1997: 87). Und obgleich die Wachstumsraten von Zuwanderern aus anderen Weltregionen – allen voran aus Lateinamerika – wesentlich höher sind, schneiden Marokkaner und andere Nordafrikaner bei den Meinungsbarometern des *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS) regelmäßig am schlechtesten ab (vgl. CIS 2003: 3). Bei einer im Januar 1998 durchgeführten Umfrage waren 42% der Befragten der Ansicht, dass die marokkanische Einwanderung „negativ“ oder „sehr negativ“ für Spanien ist, nur 16,5% beurteilten die Einwanderung aus dem südlichen Nachbarland als „positiv“ oder „sehr positiv“, obgleich rund 70% noch nie einen Kontakt mit Marokkanern hatten. 53,2% der Befragten gaben zu, dass Spanier Marokkanern gegenüber meist mit Misstrauen entgegen. Deutlich wird auch die Unkenntnis über das Nachbarland im Süden: nur

8,3% der Befragten hatte Marokko besucht (CIS 1998: Fragen 11-17).<sup>80</sup> In erster Linie sind es heutzutage aber die Netzwerke der Migranten sowie die grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen, die die Beziehungen beiderseits der Meerenge prägen.

### **5.3.2. Herkunft marokkanischer Migranten in Spanien**

Bei einer Betrachtung der Herkunftsorte marokkanischer Migranten in Spanien fällt die räumliche Konzentration auf wenige Regionen Marokkos auf. Auf der Grundlage von Daten der marokkanischen Konsulate in Spanien sowie einer Stichprobe des Regularisierungsprogrammes von 1991 gewannen spanische und marokkanische Wissenschaftler unter der Leitung von Bernabé López García (TEIM/UAM) einen Überblick der Herkunftsstruktur marokkanischer Einwanderer (López García 1993, 1996b, López García & Berriane 2004, Berriane 2004a,b). Hier ist anzumerken, dass die Daten der Konsulate auf der freiwilligen Anmeldung von in Spanien lebenden marokkanischen Staatsangehörigen basieren. Sie spiegeln nicht die Gesamtheit der marokkanischen Bevölkerung in Spanien wider und können somit lediglich für die Beobachtung allgemeiner Tendenzen in der Entwicklung der Herkunftsstruktur marokkanischer Migranten genutzt werden. Zum besseren Verständnis der Statistiken zur Herkunftsstruktur werden in der folgenden Abbildung 5.4. die acht „natürlichen Regionen“ (TEIM 1996: 50) Marokkos dargestellt. Diese stimmen jedoch nicht mit der aktuellen administrativen Einteilung Marokkos in 16 „ökonomische Regionen“ (*régions économiques*) überein.<sup>81</sup> Die hier gefällte Entscheidung zugunsten der Verwendung der „natürlichen Regionen“ basiert zum einen darauf, dass für den Zeitraum von 1970 bis 1990 – v.a. aufgrund sich überlappender Grenzen von Verwaltungsdistrikten – keine ausreichend detaillierten Daten zur Bildung der „Migrationsregionen“ nach Berriane zur Verfügung stehen. Zum anderen bietet die Aufteilung in die acht „natürlichen Regionen“ den Vorteil, dass die Regionen Yebala und Rif zusammen das ehemalige spanische Protektorat in Nordmarokko abbilden.<sup>82</sup> Somit können ehemalige koloniale Verbindungen einerseits und die Entwicklung von Migrationsprozessen andererseits miteinander in Verbindung gebracht werden.

---

<sup>80</sup> Vergleiche mit aktuelleren Umfragen des CIS sind nicht möglich, da die Fragestellungen der Umfragen variieren und eher Fragen zur Zuwanderung im Allgemeinen gestellt wurden.

<sup>81</sup> Im Rahmen eines Dezentralisierungsprogramms von 1997 wurden die vormals 60 Provinzen zu 16 Regionen zusammengefasst.

<sup>82</sup> Bei der im Atlas 2004 vorgenommenen Aufteilung in fünf „Migrationsregionen“ nach Berriane werden die Provinzen Oujda und Figuig (Osten) sowie Taounate und Taza (südliches Rifgebirge) mit den nördlichen Rif-Provinzen Al Hoceima und Nador in einer Region zusammengefasst, so dass die territorialen Grenzen des ehemaligen spanischen Protektorats überschritten werden.

Abb. 5.2: „Natürliche Regionen“ Marokkos

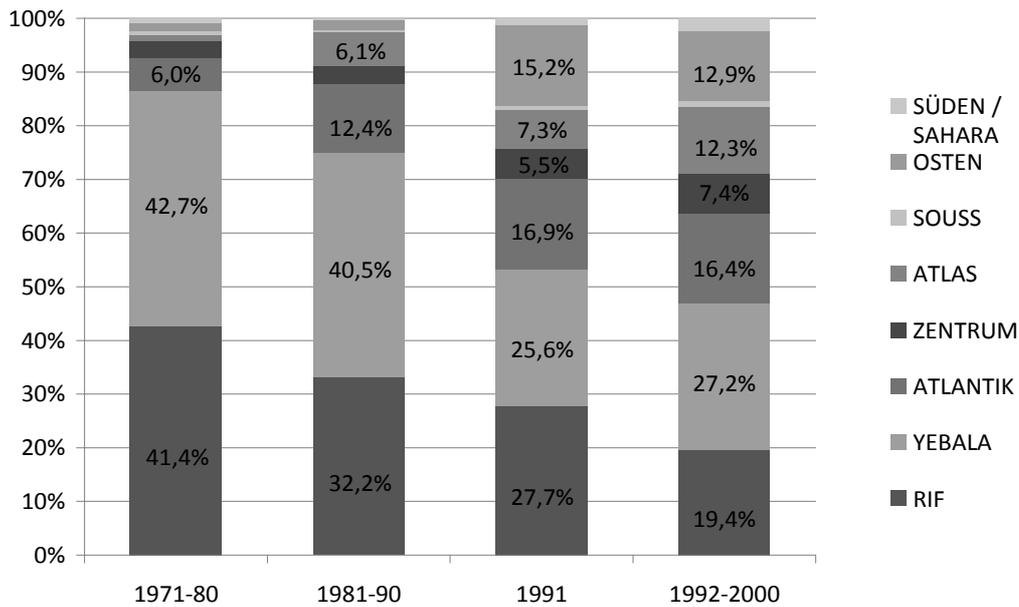


Quelle: eigene Erstellung auf der Grundlage von TEIM 1996: 50

Grafiken 5.1. und 5.2. zeigen, dass Marokkaner aus dem ehemaligen Protektorat in Nordmarokko sowie aus Tanger (Regionen Yebala und Rif) in den 1970er (84,1%) und 1980er Jahren (72,6%) die überwältigende Mehrheit der marokkanischen Gemeinschaft in Spanien darstellten (vgl. Martínez Veiga 1997: 87).<sup>83</sup> Im Zeitraum 1992 bis 2000 sank der Anteil von neu registrierten Marokkanern aus diesen Regionen auf weniger als die Hälfte (46,5%). Diese Tendenz zeichnete sich bereits beim Legalisierungsprogramm von 1991 ab, als 53,4% der regularisierten marokkanischen Migranten aus dem Gebiet des ehemaligen Protektorats stammten.

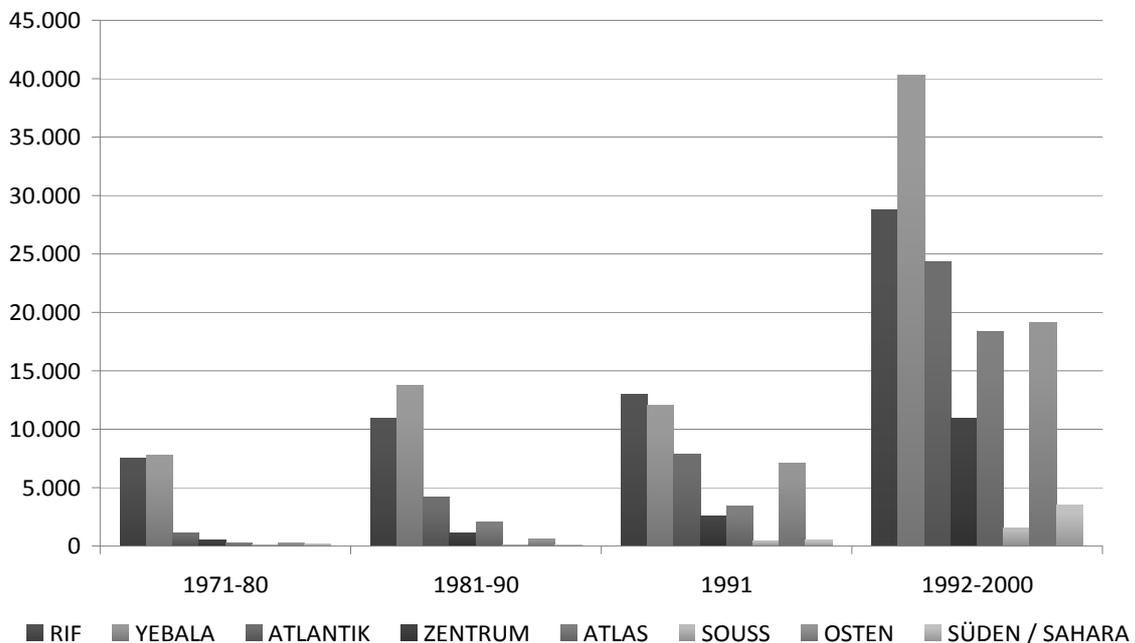
<sup>83</sup> Bei López García (1993: 79 ff.) werden zudem Daten für den Zeitraum kurz nach der marokkanischen Unabhängigkeit aufgeschlüsselt. In den Jahren 1959 bis 1964 stammten 81,8% der Marokkaner in Spanien aus den Provinzen des ehemaligen Protektorats in Nordmarokko, v.a. aus Tetouan (24,5%), Tanger und Nador (jeweils 21,3%).

**Grafik 5.1: Herkunftsstruktur marokkanischer Migranten in Spanien, 1971-2000**



Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von López García et al. 1996: Anexo S. 8 sowie López García & Berriane 2004: 503-506

**Grafik 5.2: Herkunftsstruktur marokkanischer Migranten in Spanien, 1971-2000 (absolut)**



Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von López García et al. 1996: Anexo S. 8 sowie López García & Berriane 2004: 503-506

Ein besonders hoher Anstieg ist in den 1990er Jahren vor allem bei Migranten aus den östlichen Provinzen Marokkos zu erkennen (1981-90: 1,8%; 1992-2000: 12,9%, Regularisierung 1991: 15,2%), v.a. aus der nordöstlichen Provinz Oujda.<sup>84</sup> Auch der Anteil von Migranten aus den Provinzen der Atlantikküste, v.a. aus den urbanen Zentren um Kenitra und Casablanca, sowie aus dem Atlas-Gebirge ist in den 1990er Jahren deutlich angestiegen. Der wachsende Anteil von Migranten aus der Atlas-Region (1971-80: 1,2%; 1981-90: 6,1%; 1992-2000: 12,3%) ist zu zwei Dritteln auf Zuwanderer aus wenigen Gemeinden der Provinz Beni Mellal zurückzuführen.<sup>85</sup> Der Rückgang des Anteils nordmarokkanischer Migranten an der Gesamtzahl der Neuzuwanderer aus Marokko ist jedoch keinesfalls ein Indikator für einen Rückgang der Zuwanderung aus dieser Region, sondern vielmehr für eine steigende Tendenz der Diversifikation der Herkunftsregionen bei einem gleichzeitigen Gesamtwachstum der Zuwanderung aus Marokko (vgl. Grafik 5.2.).

Die Gesamtzahl der konsularischen Registrierungen lag im Zeitraum 1992 bis 2000 bei nahezu 150.000 Personen (1981-90: 34.000). Die Zahl der Neuregistrierungen aus Nordmarokko (Rif, Yebala) entsprach in den 1990er Jahren mit rund 69.000 dem 2,8-fachen des Werts in den 1980er Jahren (24.700). Wie schon bei den prozentualen Werten erkennbar, war der Anstieg im Fall der östlichen Provinzen besonders deutlich: gegenüber den 1980er Jahren (605) erhöhte sich die Zahl der Neuregistrierungen um mehr als das 32-fache auf über 19.000 zwischen 1992 und 2000. Erste Anzeichen dafür waren bereits während des Regularisierungsprogrammes von 1991 zu erkennen, bei dem knapp 7.100 oder 15,2% der regularisierten Marokkaner aus den östlichen Provinzen stammten – also bereits in den 1980er Jahren nach Spanien eingewandert waren, sich aber nicht bei ihren Konsulaten meldeten.

Das hohe Wachstum der Neuregistrierungen in den 1990er Jahren basiert somit zum einen auf einer kontinuierlich wachsenden Zuwanderung aus traditionellen Herkunftsregionen in Nordmarokko sowie zum anderen auch auf neuen Migrationsströmen aus weiteren Regionen Marokkos. In den vorhergehenden Dekaden beschränkte sich die Zuwanderung hingegen zum weitaus größten Teil auf die Gebiete des ehemaligen Protektorats einschließlich der Stadt Tanger. Außerdem ist anzumerken, dass die Zahl der legal in Spanien lebenden Marokkaner erst seit Mitte der 1980er Jahre

---

<sup>84</sup> 94% der zwischen 1992 und 2000 erfolgten Neuregistrierungen aus der östlichen Region stammen aus Oujda (17.948), nur 6% aus Figuig (1.144). Vgl. Anhang 5.

<sup>85</sup> Weitere wichtige Herkunftsregionen im Atlas sind Khourigba (11,4% Anteil in der Region) sowie Marrakesch (8% Anteil in der Region). Vgl. Anhang 5.

und v.a. seit Anfang der 1990er Jahre einen relevanten Anstieg verzeichnete (vgl. Abschnitt 5.4.2.).

Bei einer detaillierten Betrachtung der Herkunftsregionen in Spanien ansässiger marokkanischer Zuwanderer wird zudem deutlich, dass sich die Wanderungsprozesse auf wenige Gemeinden in den Hauptauswanderungsregionen beschränken, so dass von engen sozialen Netzwerken zwischen Herkunfts- und Zielregionen auszugehen ist. Dies ist als ein Indikator für die Herausbildung transnationaler sozialer Räume zu bewerten. Die dominante Rolle Nordmarokkos weist darauf hin, dass die spanische Präsenz zu Zeiten des Protektorats zu einer Annäherung der nordmarokkanischen Bevölkerung an Kultur und Sprache Kolonialmacht führte, was wiederum die späteren Wanderungsprozesse in das nördliche Nachbarland vereinfachte. Der Pioniermigration aus wenigen Gemeinden bzw. Landkreisen in den 1960er Jahren folgte zunächst eine soziale Vertiefung der Netzwerke durch die Zuwanderung von Familienangehörigen sowie schließlich – v.a. seit den 1990er Jahren – eine geographische Ausweitung dieser Netzwerke durch eine Diversifizierung der Herkunftsregionen. Aus den Arbeiten von López García & Berriane (2004) geht anhand von zahlreichen Beispielen deutlich hervor, dass im Laufe der 1990er Jahre vor allem solche Kommunen eine zunehmende Zahl an Migranten entsendeten, die in direkter Nachbarschaft zu bisherigen Auswanderungsgemeinden liegen.<sup>86</sup>

### **5.3.3. Herkunft marokkanischer Migranten in Andalusien**

Betrachtet man nun die Herkunftsstruktur marokkanischer Zuwanderer auf der regionalen Ebene Südspaniens<sup>87</sup>, fällt zunächst auf, dass der Anteil von Migranten aus der Region des Rif wesentlich geringer als auf der nationalen Ebene ist (Grafik 5.3.). Hier ist anzumerken, dass das Rifgebirge zwar ein traditionelles Auswanderungsgebiet ist, aber der Großteil der Migranten aus dieser Region in den 1960er und 1970er Jahren zunächst in die industriellen Zentren West- und Mitteleuropas auswanderte, allen voran nach Frankreich, Belgien, Deutschland sowie in die Niederlande (Agoumy 2004, Berriane 2004b). Nachdem jedoch im Kontext des Ölpreisschocks Anfang der 1970er Jahre die meisten westeuropäischen Staaten ihre Migrationspolitiken restriktiver

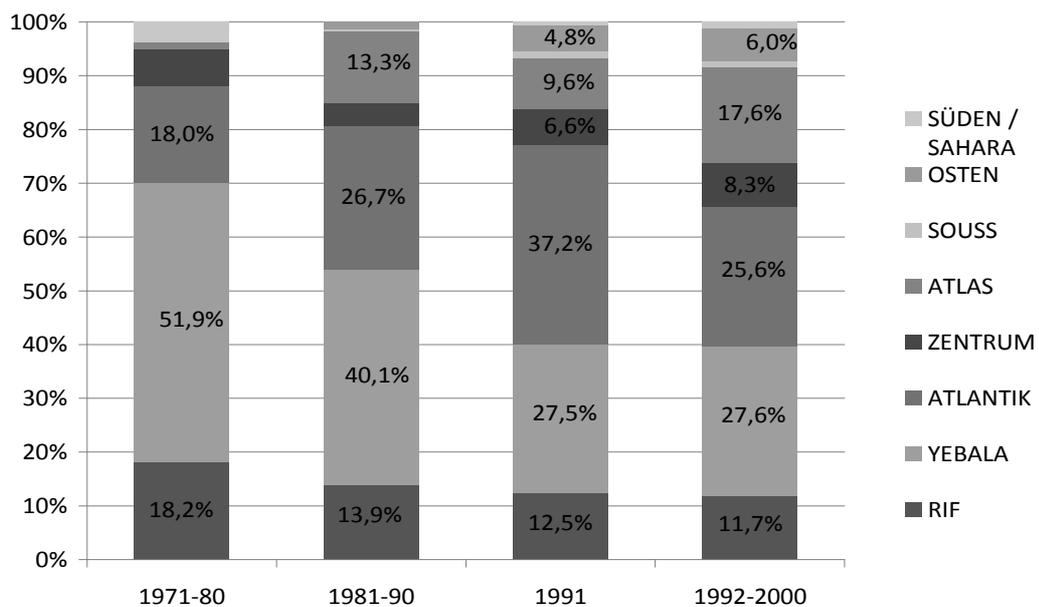
---

<sup>86</sup> Dies wird bei López García & Berriane (2004) sowohl in den jeweiligen Kapiteln zur Entwicklung der Migration aus den einzelnen Herkunftsregionen als auch bei einer Betrachtung des Kartenmaterials auf S. 220 und 221 (Darstellung der Herkunftsregionen marokkanischer Migranten in Spanien auf Ebene der *municipalités*, 1991 und 2000) deutlich.

<sup>87</sup> Für die Jahre 1971 bis 1990 bilden Daten des marokkanischen Konsulats in Málaga die Grundlage, im Fall der Regularisierung von 1991 sowie für den Zeitraum 1992 bis 2000 wird im „Atlas 2004“ die Autonome Gemeinschaft Andalusien als Quelle genannt (López García & Berriane 2004).

gestalteten, begann allmählich eine Umorientierung der Migration aus dem Rif in Richtung Spanien. Die während der Zeit des Protektorats vielfach erworbenen Kenntnisse der spanischen Sprache und Kultur vereinfachten die Auswanderung in das nördliche Nachbarland, wobei hier wiederum zunächst die industriellen Zentren – v.a. Kataloniens – und nicht etwa das relativ verarmte Andalusien die primären Zielgebiete der Auswanderung waren. In Andalusien stellt hingegen die Region der marokkanischen Atlantikküste traditionell einen relativ hohen Anteil unter den Zuwanderern. Durch den hohen Anteil von Zuwanderern aus der Region Yebala bleibt Nordmarokko jedoch auch hier die wichtigste Herkunftsregion. In den 1970er Jahren stellte Nordmarokko (Rif + Yebala) noch einen Anteil von 70%. Dieser ging in den 1980er Jahren auf 54% und schließlich im Zeitraum 1992 bis 2000 auf 39% zurück.

**Grafik 5.3: Herkunftsstruktur marokkanischer Migranten in Andalusien\*, 1971-2000**



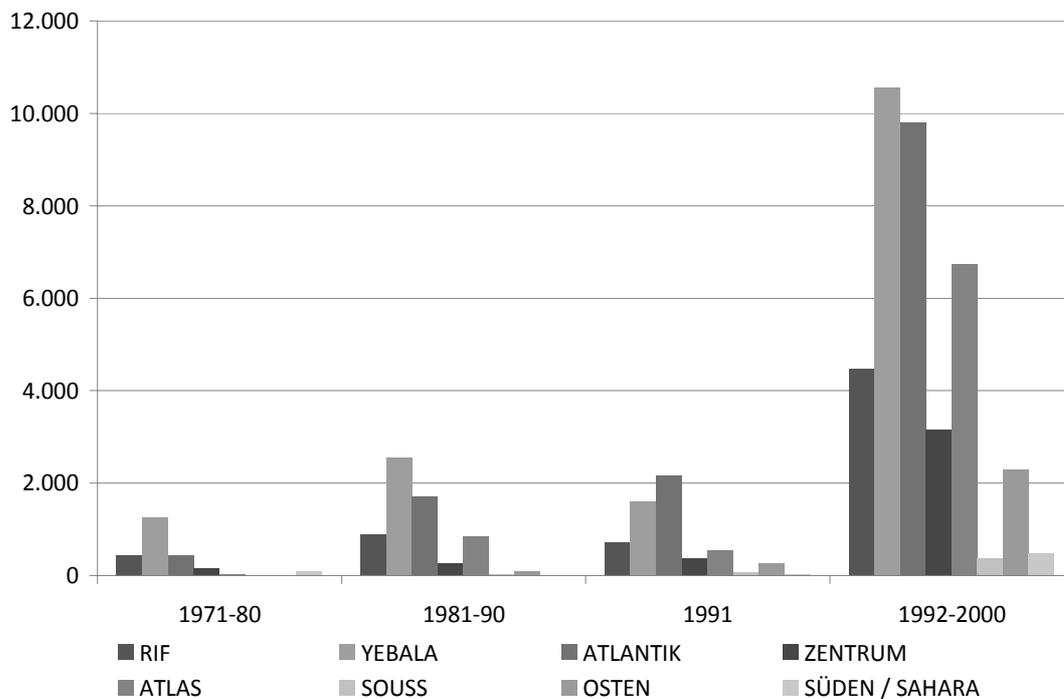
Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von López García et al. 1996: Anexo S. 8 sowie López García & Berriane 2004: 489 f.

Das Gesamtvolumen der marokkanischen Zuwanderung nach Südspanien war in den 1970er und 1980er Jahren jedoch noch sehr gering. Erst im Laufe der 1990er Jahre entwickelten sich weite Teile Andalusiens zu Zuwanderungszielen marokkanischer Einwanderer. Dies hängt in erster Linie mit der wachsenden Nachfrage nach Arbeitskräften in der andalusischen Landwirtschaft sowie im Tourismusgewerbe zusammen. Dem spanischen Zensus zufolge lebten 1991 lediglich 4.483 Marokkaner in Andalusien. Die lokalen Melderegister (*padrón municipal*) zählten fünf Jahre später

14.299 Marokkaner (1996), 2001 32.863 und 2006 bereits 84.402 Marokkaner in Andalusien (neueste Ziffern 1.1.2009: 103.903, 1.1.2010: 110.535; aus: INEbase). Dabei sind es vor allem Gemeinden mit ausgeprägter Landwirtschaft (El Ejido, Níjar, Roquetas de Mar, Vícar etc.)<sup>88</sup> sowie Zentren des nationalen und internationalen Tourismus (Málaga, Marbella, Torremolinos), in denen ein besonders hohes Wachstum der marokkanischen Bevölkerung zu verzeichnen war.

Wie aus der folgenden Grafik 5.4. hervorgeht, war vor allem in den 1990er Jahren eine deutliche Diversifizierung der Herkunftsregionen von Marokkanern in Andalusien zu beobachten. Zunächst stechen die Regionen Yebala und Atlantik mit jeweils ca. 10.000 Neuregistrierungen zwischen 1992 und 2000 hervor.

**Grafik 5.4: Herkunftsstruktur marokkanischer Migranten in Andalusien\*, 1971-2000 (absolut)**



Quelle: López García et al. 1996: Anexo S. 8 sowie eigene Berechnungen auf der Grundlage von López García & Berriane 2004: 489 f.

In beiden Regionen handelt es sich hierbei vor allem Migranten aus urbanen Räumen, die sich in Andalusien niedergelassen haben (Casablanca, Tanger, Tetouan, Larache, Kenitra, Rabat; vgl. Tab. 5.7.). Diese Orte zählten auch bereits in den 1980er Jahren zu den wichtigsten Herkunftsregionen. Weitere wichtige Herkunftsregionen der Marokkaner in Andalusien sind seit den 1990er Jahren einige ländliche Landkreise

<sup>88</sup> Allein in der Gemeinde (*municipio*) El Ejido lebten laut *Padrón Municipal* zum 1.1.2009 mit 16.346 gemeldeten Marokkanern 15,7% der insgesamt in Andalusien registrierten marokkanischen Staatsbürger.

(*municipalités*<sup>89</sup>) der Provinz Beni Mellal in der Atlas-Region (Fqi Ben Salah, Beni Mellal), sowie aus dem Rif-Gebirge. Im Falle des Rif-Gebirges handelt es sich sowohl um rurale als auch um urbane Migration (Nador, Al Hoceima). Ein besonders hohes Wachstum war bei Migranten aus den östlichen Provinzen, v.a. aus Oujda, zu verzeichnen. Die Zahl der konsularischen Einschreibungen von Migranten aus dieser Region entsprach im Zeitraum von 1992 bis 2000 (2.306) dem 26-fachen des Wertes aus den 1980er Jahren (88), wobei diese zum weitaus größten Teil (93%) aus der *municipalité* Oujda stammten.

Eine Analyse der Daten aus der Ebene der *municipalités* zeigt, dass die Hälfte der in den 1990er Jahren in Andalusien eingeschriebenen marokkanischen Zuwanderer aus lediglich zehn Herkunftsorten stammen (vgl. Tab. 5.7.).<sup>90</sup> Sieben dieser zehn *municipalités* sind rein urbane Zonen, eine (Fès-Medina) ist sowohl urban als auch rural und nur zwei (Beni Mellal und Fqi Ben Salah, Provinz Beni Mellal in der Atlas-Region) sind überwiegend rural geprägt. Bezieht man weitere städtische Herkunftsorte mit ein, so lässt sich festhalten, dass die marokkanische Migration nach Andalusien in den 1990er Jahren stark urban geprägt war. Entsprechende Daten aus dem ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends sind noch nicht veröffentlicht worden.

**Tab. 5.7: Hauptherkunftsorte von Marokkanern in Andalusien, 1992-2000**

<i>municipalité</i>	Absolut*	prozentual
Casablanca	4.116	10,76%
Tanger	3.205	8,38%
Tetouan	2.960	7,74%
Fqi Ben Salah	2.456	6,42%
Rabat	1.316	3,44%
Larache	1.304	3,41%
Kenitra	1.293	3,38%
Beni Mellal	941	2,46%
Nador	807	2,11%
Fès-Medina	838	2,19%
<b>Gesamt</b>	<b>19.235</b>	<b>50,29%</b>

Quelle: López García & Berriane 2004: 489 f.; Daten auf der Ebene von „*municipalités*“

*\*Anmerkung:* bei den absoluten Werten sind Rundungsfehler möglich, da der statistische Anhang von López García & Berriane nur die Gesamtzahl von den jeweiligen Autonomen Gemeinschaften Spaniens sowie auf zwei Kommastellen gerundete Prozentwerte nennt

<sup>89</sup> Vergleichbar mit Landkreisen bzw. „kreisfreien Städten“, eine Ebene unterhalb der Provinzen bzw. eine Ebene oberhalb der Gemeinden

<sup>90</sup> In Tabelle 5.7. wurden ausschließlich *municipalités* mit einem Anteil von mehr als zwei Prozent an den konsularischen Registrierungen zwischen 1992 und 2000 einbezogen.

### 5.3.4. Zielregionen marokkanischer Migration

Bei einer Betrachtung der Zielregionen marokkanischer Auswanderer in Spanien wird ebenso eine räumliche Konzentration auf wenige Gebiete deutlich. Gemäß den Daten des spanischen Innenministeriums lebten zum 30. Juni 2006 503.966 marokkanische Staatsbürger in Spanien. Somit hat sich die marokkanische Wohnbevölkerung in einem Zeitraum von nur fünf Jahren mehr als verdoppelt (2001: 234.937). Zum Jahresende 2009 betrug die Gesamtzahl der legal in Spanien lebenden Marokkaner bereits 767.784 Personen. Davon haben etwa zwei Drittel (66,9%) ihren Wohnsitz in nur vier autonomen Gemeinschaften, nämlich Katalonien (246.921 bzw. 32,2%), Andalusien (110.761 bzw. 14,4%), Madrid (84.365 bzw. 11,0%) und Murcia (72.272 bzw. 9,3%) (AEI 2009). Auf der Ebene der Provinzen wird die räumliche Konzentration noch deutlicher: 59,8% der Marokkaner in Katalonien leben in der Provinz Barcelona (147.722), 61,1% der Marokkaner in Andalusien sind in den Provinzen Almería (41.383) und Málaga (26.256) wohnhaft.

Tab. 5.8: Zielregionen marokkanischer Migration & Anteil an ausl. Wohnbevölkerung (1994-2009)

Provinz	31.12.1994		31.12.1999		31.12.2004		31.12.2009	
	absolut	Anteil	absolut	Anteil	absolut	Anteil	absolut	Anteil
Barcelona	14.953	23,0%	38.837	30,1%	83.301	26,5%	147.722	20,7%
Madrid*	11.098	11,9%	26.624	16,8%	51.267	12,4%	84.365	9,6%
Murcia*	2.978	45,5%	7.968	48,8%	36.486	39,3%	71.272	33,9%
Girona	2.106	27,2%	12.864	41,2%	24.193	37,3%	44.106	30,5%
Almería	2.033	30,8%	9.131	49,3%	19.548	40,2%	41.383	30,7%
Tarragona	2.532	32,2%	6.579	41,0%	18.510	37,4%	39.454	30,2%
Alicante	1.239	3,2%	3.711	7,2%	12.218	10,3%	31.073	11,0%
Balearen*	1.480	5,7%	3.020	7,8%	14.227	15,5%	27.588	13,6%
Málaga	2.868	9,1%	5.586	10,5%	10.254	11,4%	26.256	13,0%
Kanaren**	2.402	5,1%	4.407	6,4%	8.803	7,0%	18.549	7,8%
<b>landesweit</b>	<b>63.939</b>	<b>13,9%</b>	<b>161.870</b>	<b>20,2%</b>	<b>386.958</b>	<b>19,6%</b>	<b>767.784</b>	<b>16,0%</b>
<i>subtotal</i>	<i>43.689</i>		<i>118.727</i>		<i>278.807</i>		<i>531.768</i>	

Quellen: AEE 1994, 1999, 2004 sowie AEI 2009

Anmerkungen: \*Die Autonomen Gemeinschaften Madrid, Murcia und die Balearen sind nicht in Provinzen unterteilt.

\*\*Die Autonome Gemeinschaft der Kanarischen Inseln besteht aus zwei Provinzen; diese (Las Palmas und Teneriffa) wurden hier zusammengefasst

Die oben stehende Tabelle 5.8. zeigt die Provinzen bzw. Autonomen Gemeinschaften mit der höchsten Zahl an marokkanischer Wohnbevölkerung sowie deren Anteil an der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung. Die zehn aufgeführten Provinzen bzw. Gemeinschaften stellten seit 1994 zwischen 68% und 73% der gesamten marokkanischen Wohnbevölkerung Spaniens. Zu weiteren wichtigen Zielregionen

haben sich die Provinzen Valencia (20.635), Castellón (18.383), Toledo (16.235) und Lleida (15.639) entwickelt.

Dabei fällt auf, dass zum einen die urbanen Zentren (Barcelona, Madrid) sowie zum anderen agrarwirtschaftlich geprägte Regionen (Murcia, Almería) die Hauptzielregionen marokkanischer Migranten sind. Die vom internationalen Tourismus geprägten Provinzen Alicante, Balearen, Málaga sowie die kanarischen Inseln schließen die Liste der Hauptzielgebiete marokkanischer Einwanderung ab. Auffällig ist auch, dass die Zuwanderung aus Marokko ständig zugenommen hat, während der Anteil der Marokkaner an der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung stark variierte. Besonders in den urbanen Zentren nahm der Anteil der Marokkaner an der ausländischen Wohnbevölkerung angesichts steigender Zuwanderung v.a. aus lateinamerikanischen Staaten ab. Aber auch in den Agrarprovinzen Almería und Murcia ist ein Rückgang des Anteils der Marokkaner und eine Diversifizierung der Herkunftsregionen erkennbar.

In einem letzten Schritt soll die Ebene der *municipios* – in etwa vergleichbar mit Gemeinden – einer Analyse unterzogen werden. Da die Daten des spanischen Innen- bzw. Immigrationsministeriums nur für die Ebenen der Autonomen Gemeinschaften sowie der Provinzen veröffentlicht werden, bietet sich hier eine Analyse der Daten der lokalen Melderegister an (Stand: 1.1.2009). Die *municipios* mit den höchsten absoluten Zahlen marokkanischer Staatsbürger liegen erwartungsgemäß in den oben genannten Provinzen: (1) *municipio* Madrid mit 26.452 registrierten Marokkanern (0,8% der Gesamtbevölkerung, 4,7% der ausländischen Bevölkerung), (2) El Ejido in der Provinz Almería: 16.346 (19,4% / 55%), (3) Barcelona: 13.837 (0,9% / 4,9%), (4) Murcia: 13.321 (3,0% / 22,3%), (5) Terrassa, Provinz Barcelona: 13.252 (6,3% / 42,5%) sowie (6) Cartagena, Provinz Murcia: 11.259 (5,3% / 40,1%). In dem urbanen *municipio* Madrid ist hinsichtlich der absoluten Werte zwar die höchste Zahl marokkanischer Staatsbürger zu verzeichnen, diese stellen jedoch sowohl an der Gesamt- als auch an der ausländischen Bevölkerung nur einen geringen Anteil. Eine ähnliche Struktur zeigt sich auch in Barcelona. Der gegensätzliche Fall ist in der andalusischen Agrargemeinde El Ejido – seit 2007 an zweiter Stelle der absoluten Zahlen – zu verzeichnen: hier ist der Anteil von Marokkanern an der Gesamtbevölkerung (19,4%) und vor allem auch an der ausländischen Bevölkerung (55%) besonders hoch.

Zum 1. Januar 2005 gab es in Andalusien acht *municipios* mit 1.000 bis 2.999 Marokkanern (Roquetas, Vícar, Granada, Estepona, Fuengirola, Mijas, Torremolinos,

Sevilla), vier *municipios* mit 3.000 bis 4.999 gemeldeten Marokkanern (Algeciras, Almería, Níjar, Marbella) sowie zwei mit mehr als 5.000 marokkanischen Staatsbürgern: die Agrargemeinde El Ejido sowie die Provinzhauptstadt Málaga.<sup>91</sup> Bereits vier Jahre später, zum 1. Januar 2009 zählte der *padrón municipal* 14 Gemeinden mit 1.000 bis 2.999 Marokkanern (zusätzlich zu den oben genannten: Adra, Veléz/Málaga, Huelva, Moguer, Córdoba, Benalmádemas, La Mojonera). Bei den übrigen Gemeinden stieg die Zahl der marokkanischen Bevölkerung entsprechend an, so dass in drei *municipios* mehr als 5.000 marokkanische Staatsbürger registriert waren (Almería, Málaga sowie El Ejido mit mehr als 16.000).

Da erst ab dem Jahr 2002 Marokkaner als einzelne Nationalität in den öffentlich zugänglichen Daten des *padrón* auf der Gemeindeebene aufgeführt werden, bis 2001 aber unter „Afrikanern“ subsummiert sind, wird in den Grafiken 5.5. und 5.6. die Entwicklung der in ausgewählten *municipios* gemeldeten Afrikaner dargestellt. Dabei ist anzumerken, dass Marokkaner in den meisten Fällen etwa 70-90% der afrikanischen Bevölkerung stellen. Eine Ausnahme ist das *municipio* Roquetas de Mar (Provinz Almería), in dem offensichtlich enge Netzwerke zu subsaharischen Herkunftsstaaten bestehen. In den Fällen von Roquetas sowie El Ejido wird in gleichfarbigen, gestrichelten Linien auch die Entwicklung der marokkanischen Bevölkerung von 2002 bis 2009 dargestellt.

Grafik 5.5. visualisiert das rasche Wachstum der afrikanischen Bevölkerung in fünf ausgewählten Gemeinden Andalusiens, sowohl urbanen (Málaga, Almería) als auch ruralen Charakters (El Ejido, Roquetas, Níjar). Das Wachstum dieser Bevölkerungsgruppe hat sich vor allem seit dem Jahrtausendwechsel stark beschleunigt. Dies ist nahezu ausschließlich auf Zuwanderung zurückzuführen, natürliches Wachstum durch Geburten kann angesichts des relativ jungen Phänomens der afrikanischen bzw. marokkanischen Migration hier vernachlässigt werden. Auffällig ist auch, dass sich im Fall von El Ejido die afrikanische Bevölkerung nahezu ausschließlich aus Marokkanern zusammensetzt (2002-2009: 89,4%). Dies gilt ebenso für Almería (90,3%) und Níjar (92,1%).<sup>92</sup> In Málaga stellen Marokkaner 66,7% der afrikanischen bzw. 16,6% der ausländischen Bevölkerung insgesamt – in Roquetas liegt der Anteil der Marokkaner an

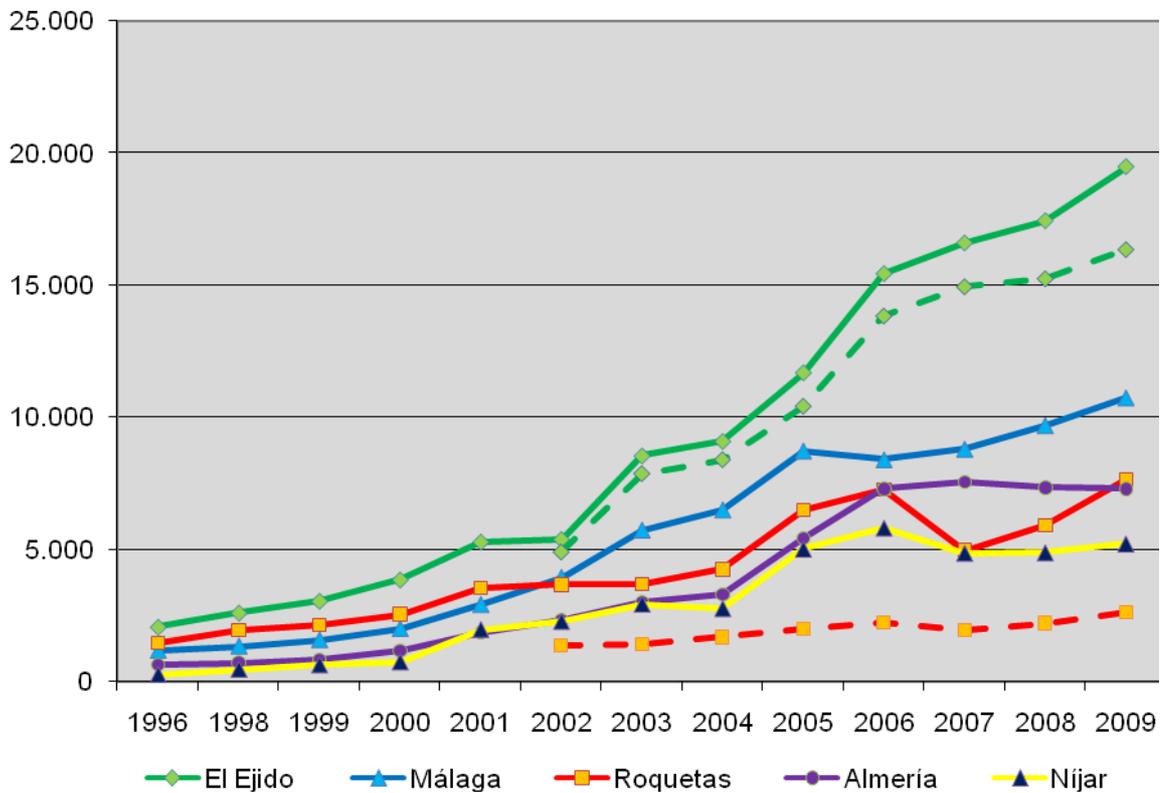
---

<sup>91</sup> Detaillierte Darstellung der Daten siehe Anhang 6.

<sup>92</sup> Setzt man die marokkanische Bevölkerung in Bezug zur ausländischen Bevölkerung insgesamt, so zeigen sich folgende Anteile (jeweils 1.1.2009): El Ejido 55,0%; Níjar 48,3%; Almería 34,1%.

der afrikanischen Bevölkerung bei etwa einem Drittel (34,5%) bzw. einem Zehntel (10,2%) der ausländischen Bevölkerung (zum 1.1.2009).

**Grafik 5.5: Entwicklung der afrikanischen Bevölkerung in ausgewählten municipios Andalusens, 1996 bis 2009 (I)**



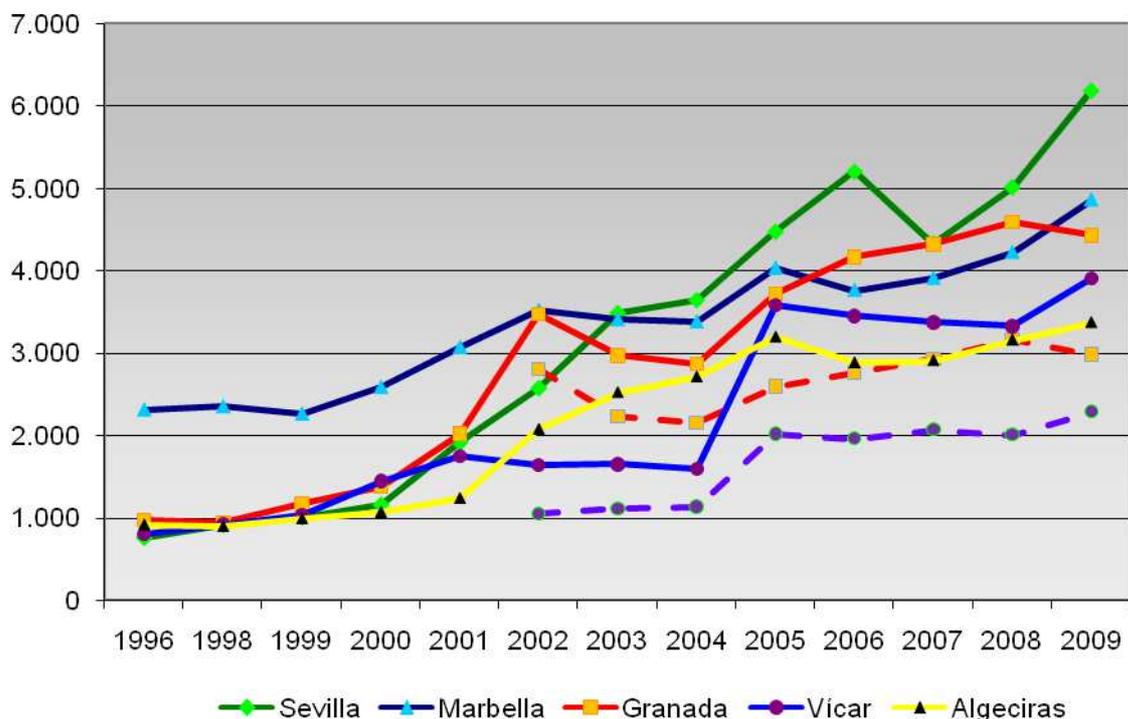
Quelle: INEbase, Padrón Municipal; Zugriff am 4.3.2010

Grafik 5.6. zeigt solche *municipios*, in denen die afrikanische Bevölkerung zum 1.1.2005 weniger als 5.000 Personen betrug. Auch hier bestätigt sich generell der Trend eines beschleunigten Wachstums seit der Jahrtausendwende sowie von 2004 auf 2005. In der Hafenstadt Algeciras sowie dem Tourismusort Marbella ist die afrikanische nahezu mit der marokkanischen Bevölkerung gleichzusetzen (2002-2009:  $\bar{\varnothing}$ 96% bzw.  $\bar{\varnothing}$ 86,3%). Auch in Granada dominieren Marokkaner – wenn auch mit rückläufiger Tendenz – die afrikanische Bevölkerungsgruppe (2002: 80,8%; 2005: 69,7%, 2009: 67,3%). Auffällig ist hier der Rückgang in den Jahren 2003 und 2004, der – wie die gestrichelte Linie in Grafik 5.6. verdeutlicht – vor allem auf einen temporären Rückgang der marokkanischen Bevölkerung zurückzuführen ist.<sup>93</sup> In Sevilla stellen

<sup>93</sup> Der Anteil der marokkanischen Bevölkerung an der ausländischen Bevölkerung insgesamt betrug zum 1.1.2009 in Algeciras 47%, in Granada 20,7% (23,4% EU-Bürger, 34% (Latein-)Amerikaner) und in Marbella lediglich 11% (43,6% EU-Bürger, 28,8% (Latein-)Amerikaner).

Marokkaner rund 60% der afrikanischen Bevölkerung, aber nur 10,6% der ausländischen Bevölkerung insgesamt (1.1.2009). Hier ist der temporäre Rückgang der afrikanischen Bevölkerung im Jahr 2007 auffällig. Im landwirtschaftlich geprägten Vúcar (Provinz Almería) stieg der Anteil der Marokkaner an der afrikanischen Bevölkerung hingegen zunächst von 64,1% (2002) auf 71,2% (2004) an, bis er 2005 rapide auf 56,2% absank (2009: 58,5%). Der starke Anstieg der afrikanischen Bevölkerung Vúcars von 2004 auf 2005 ist in erster Linie durch das Regularisierungsprogramm von 2004 erklären, in dessen Rahmen bereits ansässige Zuwanderer aus Marokko sowie dem subsaharischen Afrika sich zur Teilnahme am Legalisierungsprozess in der Gemeinde anmeldeten. Auch hier zeigt eine zusätzlich eingefügte (gestrichelte und gleichfarbige) Linie die Entwicklung der marokkanischen Bevölkerung von 2002 bis 2009, bei der ebenso ein deutlicher Anstieg von 2004 auf 2005 zu registrieren ist.

**Grafik 5.6: Entwicklung der afrikanischen Bevölkerung in ausgewählten municipios Andalusiens, 1996 bis 2009 (II)**



Quelle: INEbase, Padrón Municipal; Zugriff am 4.3.2010

Das Kartenmaterial in Anhang 7 zeigt schließlich, wie sich die marokkanische Migration in Andalusien im Laufe der 1990er und 2000er Jahre in bereits bestehenden

Zuwanderungszielen, etwa im *Poniente Almeriense*,<sup>94</sup> verstärkt und sich in weitere Regionen (Osten Almería, Nordosten der Provinz Jaen, Südwesten der Provinz Huelva, Küstenstreifen der Provinz Málaga, Westen der Provinz Granada) ausgeweitet hat. Dabei beschränken sich die Zielorte der marokkanischen Migration meist auf direkt aneinander grenzende *municipios*.

### **5.3.5. Borderlands, Migrationssysteme und transnationale soziale Räume**

Am Beispiel Andalusiens zeigt sich also noch stärker als auf der nationalen Ebene Spaniens, dass sich die spanisch-marokkanischen Migrationsbeziehungen auf relativ wenige Herkunftsorte in Marokko einerseits sowie einer übersichtlichen Zahl von Zielorten in Andalusien andererseits beschränken. Dies ist ein deutlicher Hinweis für die Herausbildung transnationaler sozialer Räume zwischen Herkunfts- und Zielorten der Wanderungsbewegungen. Zu diesem Schluss kommen auch Emma Martín und Ángeles Castaño in ihrem Beitrag zum Thema „Marokkaner in Andalusien“ im Atlas der marokkanischen Migration: „[...] wir können bestätigen, dass die offiziellen Daten zur marokkanischen Einwanderung in Andalusien auf die Bildung einer „transterritorialen Gemeinschaft“ hinweisen, die hinsichtlich der Förderung einer wirtschaftlichen und sozialen Dynamik eine wichtige Rolle in ihren Herkunftsorten spielt. Diese Dynamik wäre ohne die Existenz dieser binationalen Realität undenkbar.“ (Martín & Castaño 2004: 237)

Doch nicht nur die Daten der lokalen Melderegister bzw. der marokkanischen Konsulate weisen auf die Herausbildung transnationaler sozialer Räume hin, sondern auch weitere Indizien. Die bereits erwähnte Präsenz von muslimischen Schlachtereien, Telecafés, Teestuben, marokkanischen Bankfilialen und Moscheen in den Siedlungsräumen von Migranten aus Marokko ist eine dieser Indizien. Gemäß den Kategorien von Pries (1997, 1998a) wären diese den „Artefakten“ zuzuordnen. In einigen dieser Artefakte (etwa den Teestuben und Moscheen) sowie im familiären Rahmen werden soziale Praktiken und Symbolsysteme aus den Herkunftsregionen weitergeführt, etwa durch die Aufrechterhaltung männlicher Dominanz in Teestuben (im Gegensatz zu gemischtgeschlechtlichen Cafés und Restaurants der spanischen Mehrheitsgesellschaft), durch die gemeinsamen Gebete in Moscheen oder auch durch

---

<sup>94</sup> Der *Poniente Almeriense* ist eine *comarca* (Region) innerhalb der andalusischen Provinz Almería und besteht aus den folgenden Gemeinden (*municipios*): Adra, Berja, Dalías, El Ejido, Enix, Felix, La Mojónera, Roquetas de Mar und Vícar. Die Region ist sowohl das agrarwirtschaftliche Zentrum der Gewächshaus-Industrie als auch das Haupteinwanderungsgebiet für Drittstaatsangehörige in Andalusien (Ausländeranteil 1.1.2009: 28,8%, nur Drittstaaten: 18,3%).

den Verzehr nach muslimischen Regeln geschächteten Fleisches. Dieser von den Migranten konstruierte soziale Raum ist jedoch nicht nur auf den jeweiligen Siedlungsort in Spanien beschränkt, sondern überspannt die europäische Außengrenze bis hin zu den Herkunftsorten in Marokko. Zumindest diejenigen Migranten, die über einen legalen Aufenthaltstitel verfügen, können problemlos die Grenze überqueren und ihre in Marokko verbliebenden Freunde und Familienangehörige besuchen. Hier ist darauf hinzuweisen, dass der Anteil illegal anwesender marokkanischer Migranten, gemessen an der „Lücke“ zwischen *padrón municipal* und offizieller Ausländerstatistik, in den letzten Jahren gen Null tendiert.<sup>95</sup> Außerdem ist angesichts der modernen Kommunikationstechnologien (Telefon, internetbasierte Anwendungen wie Skype, Chat, E-Mail etc.) ein ständiger Kontakt mit den Herkunftsorten, zumindest solange diese ebenso an solche Netze angeschlossen sind, möglich. Pries zufolge könnte hier also von einer Alltagswelt an verschiedenen Orten und geographischen Räumen gesprochen werden, also einem plurilokalen transnationalen sozialen Raum. Bei der Unterscheidung von Faist (2000: 202 ff.) zwischen *transnational kinship groups*, *transnational circuits* und *transnational communities* wäre hier letzterer Typus am ehesten zutreffend, da Migranten und Residenten („*movers and stayers*“) durch enge soziale und symbolische Bindungen über Zeit und Raum zu „*patterns of networks and circuits in two countries*“ (ibid.: 207) verbunden sind. Hier spielen soziales Kapital und soziale Bindungen eine zentrale Rolle als „Meso-Bindeglied“, wie an späterer Stelle, v.a. anhand der grenzüberschreitenden Informationsflüsse, noch detaillierter zu erläutern ist.

Am Beispiel der mexikanisch – US-amerikanischen Grenze hat Oscar Martínez ein typologisches Stufenmodell entworfen. Ihm zufolge leben Bewohner von Grenzregionen, so genannte *borderlanders*, „*in a unique human environment shaped by physical distance from central areas and constant exposure to transnational processes*“ (Martínez, O. 1994: xvii f). Grenzregionen teilen demnach funktionelle Ähnlichkeiten, die von grenzüberschreitenden Interaktionen herrühren. Martínez unterscheidet zwischen folgenden vier Typen von Grenzregionen:

- (1) Entfremdete Grenzregionen (*alienated borderlands*): Zwischen den Staaten beiderseits der Grenze herrschen Spannungen; die Grenze ist geschlossen und somit sind grenzüberschreitende Interaktionen zwischen den Bewohnern der Grenzregionen nicht bzw. nur unter schwierigen Umständen möglich. In der heutigen Welt wäre die Grenze zwischen Nord- und Südkorea diesem Typus zuzurechnen.

---

<sup>95</sup> Vgl. Grafik 5.14., S. 169

- (2) Koexistente Grenzregionen (*coexistent borderlands*): Dieser Typus würde zutreffen, wenn etwa ein Konflikt zwischen zwei benachbarten Staaten in dem Grade gelöst wurde, dass zumindest eine gewisse Stabilität an der Grenze vorherrschen kann. Grenzüberschreitende Interaktionen sind möglich, wenn auch in eingeschränktem Maße. Martínez nennt hier etwa die ägyptisch-israelische sowie die russisch-chinesische Grenze als Beispiele.
- (3) Verflochtene Grenzregionen (*interdependent borderlands*): In diesem Typus herrscht zumeist Stabilität zwischen den benachbarten Staaten, soziale und ökonomische Komplementarität erhöht die grenzüberschreitenden Interaktionen. Je größer der Fluss von Waren und Humanressourcen zwischen den beiden Staaten ist, desto stärker sind die beiden Ökonomien miteinander verflochten. Dabei merkt Martínez an, dass dabei oft eine asymmetrische Interdependenz zu beobachten ist, in der beispielsweise das Vorhandensein von Rohstoffen und billigen Arbeitskräften im ärmeren Staat sich mit einer hohen Wirtschaftskraft im wohlhabenderen Staat gegenseitig ergänzt (ibid.: 9). Als typisches Beispiel für diesen Typus nennt Martínez die Grenzregion zwischen den USA und Mexiko, während er Westeuropa eine balancierte Interdependenz attestiert.
- (4) Integrierte Grenzregionen (*integrated borderlands*) sind durch eine starke und permanente Stabilität gekennzeichnet. Die Ökonomien der benachbarten Staaten sind funktionell miteinander verschmolzen und ein freier grenzüberschreitende Güter- und Personenverkehr ist uneingeschränkt möglich. Die Grenzbewohner fühlen sich als Teil eines sozialen Systems. Als Beispiel nennt Martínez hier die Euroregionen, wie etwa die Regio Basiliensis zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz.

Bei einer Übertragung auf den hier untersuchten Grenzraum zwischen Nordmarokko und Südspanien wäre der dritte Typus, also die verflochtene oder interdependente Grenzregion, am ehesten zutreffend. Trotz des wiederholten Auftauchens von politischen Konflikten zwischen der marokkanischen und spanischen Regierung, wie etwa der Perejil-Konflikt vom Juli 2002 oder die bis heute anhaltende marokkanische Position, dass die Exklaven Ceuta und Melilla marokkanisches Territorium seien, sind die Beziehungen beider Staaten im Allgemeinen durch Stabilität geprägt. Die Grenzen sind relativ offen, obwohl hier eine eindeutige Asymmetrie zwischen spanischen Staatsbürgern (Visafreiheit) und marokkanischen Staatsbürgern (Visapflicht bzw. Sonderregelungen für die Kreise Tétouan und Nador) vorherrscht. Zwischen beiden Staaten ist ein reger Wirtschaftsaustausch zu verzeichnen, obgleich es sich auch hier um eine asymmetrische Interdependenz, ähnlich wie im Falle USA/Mexiko, handelt. Der Export aus Marokko umfasst dementsprechend vor allem Arbeitskräfte für die spanische Agrarwirtschaft, diverse Rohstoffe und Textilien.<sup>96</sup> Für die Auswahl des Typus der interdependenten Grenzregion spricht auch die jahrhundertelange historische Beziehung zwischen beiden Seiten, wobei hier in historischer Perspektive von einer wechselseitigen Beeinflussung gesprochen werden kann. Diese reicht von der

---

<sup>96</sup> In den letzten Jahren wurden zunehmend auch Fischerei- sowie Agrarprodukte nach Spanien exportiert.

maurischen Herrschaft in großen Teilen des heutigen Spaniens bis hin zum spanischen Protektorat in Nordmarokko.

Hieran anknüpfend bietet sich eine Betrachtung aus der Perspektive des Ansatzes der internationalen Migrationssysteme an. Gemäß Kritz und Zlotnik (1992) besteht ein Migrationssystem aus einer Gruppe von mindestens zwei Ländern, die eine relativ große Anzahl von Migranten austauschen. Nebst diesen Migrationsströmen sind die Länder auch durch andere *linkages* miteinander verbunden, wobei dazu auch historische oder koloniale sowie kulturelle Verbindungen zählen.<sup>97</sup> Kritz und Zlotnik unterstreichen, dass nebst der räumlichen auch die zeitliche Dimension zur Analyse der Migrationsströme notwendig ist. Nur die historische Perspektive erlaube ihnen zufolge eine Identifizierung der Muster von Interaktionen zwischen Migrationsprozessen, strukturellen Bedingungen in Herkunfts- und Zielländern sowie den ökonomischen und politischen Verbindungen zwischen diesen Staaten (Kritz & Zlotnik 1992: 4). Zur Identifizierung von Migrationssystemen entwickelte Zlotnik (1992: 20) eine Reihe von Leitlinien, welche in Schaubild 3.2.<sup>98</sup> näher erläutert wurden. Eine dieser Leitlinien beinhaltet die Festsetzung eines Schwellwerts der Migration zwischen Herkunfts- und Zielland. Im konkreten Fall der marokkanischen Zuwanderung nach Spanien ist allein die Tatsache, dass marokkanische Migranten seit Mitte der 1990er nahezu durchgehend die größte Gruppe der Zuwanderer in Spanien stellten, ein deutliches Indiz für die Identifizierung eines Migrationssystems.

## **5.4. Migrationsprozesse in Spanien**

*Pa'una ciudad del norte yo me fui a trabajar  
mi vida la dejé entre Ceuta y Gibraltar*<sup>99</sup>  
Manu Chao: Clandestino

### **5.4.1. Spanien: Vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland**

Über Jahrhunderte war Spanien ein Auswanderungsland. In der Kolonialzeit vom 16. bis Anfang des 19. Jahrhundert wanderten insgesamt rund 750.000 Spanier in die lateinamerikanischen Kolonien aus (Sánchez Albornoz 1989: 13-32). Die größte Auswanderungswelle war jedoch erst nach der Unabhängigkeit der spanischen Kolonien in der „Neuen Welt“ zu verzeichnen. Zwischen 1882 und 1930 emigrierten etwa 5,4 Mio. Spanier v.a. nach Lateinamerika (Sánchez Albornoz 1990: 133-164). Weitere 250.000 emigrierten vom 19. bis Mitte des 20. Jahrhunderts in die spanisch besetzten

---

<sup>97</sup> Vgl. Abb. 3.1., S. 51

<sup>98</sup> Vgl. Info-Kasten Abb. 3.2., S. 52

<sup>99</sup> „Zum Arbeiten ging ich in eine Stadt des Nordens, mein Leben ließ ich zwischen Ceuta und Gibraltar“

Gebiete Nordafrikas sowie in die französisch-algerische Stadt Oran. Erwähnenswert ist an dieser Stelle, dass ein Großteil dieser Auswanderer (mehr als 150.000) aus Andalusien und dem Levante stammte (Salas 1992: 55). Die damalige Auswanderung stand also in entgegengesetzter Richtung der heutigen Einwanderung aus dem Maghreb nach Süds Spanien. Auch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hielt die Auswanderung aus Spanien weiterhin an. In den 1950er bis 1970er Jahren emigrierten 826.000 Spanier nach Amerika, wobei jedoch die transatlantische Auswanderung zunehmend an Bedeutung verlor (1950er: 520.000, 1960er: 256.000), während die Auswanderung nach Mittel- und Westeuropa zunahm. Allein in den 1960er Jahren emigrierten 650.000 Spanier in mittel- und westeuropäische Länder, allen voran nach Frankreich, Deutschland und in die Schweiz, um dort in den stark wachsenden Industriezweigen zu arbeiten (Sánchez López 1969).

Einwanderung nach Spanien fand hingegen bis in die 1980er Jahre auf einem quantitativ sehr geringen Niveau statt. 1955 waren in Spanien 66.043 Ausländer registriert, 1965 betrug die Zahl 99.582 Personen und weitere 10 Jahre später (1975) lag sie bei 165.039 Personen. (Izquierdo 1996: 21) Obgleich die Zahl der registrierten Ausländer im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung gering war (1955: 0,2%; 1975: 0,4%), so fand jedoch ein beachtliches Wachstum der ausländischen Wohnbevölkerung statt: in den Jahren 1960 bis 1970 lag die jährliche Wachstumsrate bei durchschnittlich etwa 10%. In jenem Zeitraum kam die große Mehrheit der Ausländer in Spanien in erster Linie aus Mittel- und Westeuropa sowie v.a. aus Portugal. Eine weitere wichtige Gruppe waren Lateinamerikaner, sie stellten 1975 rund 23% der ausländischen Wohnbevölkerung. Die Auswanderung aus Spanien überwog jedoch bei weitem die Einwanderung nach Spanien. Selbst heute leben noch rund 1,6 Mio. Spanier im Ausland.<sup>100</sup> Erst im Jahr 2005 wurde die Zwei-Millionen-Marke der (legalen) ausländischen Wohnbevölkerung überschritten; inzwischen (Stand März 2012) leben rund 5,3 Mio. Ausländer legal in Spanien (MESS 2012).

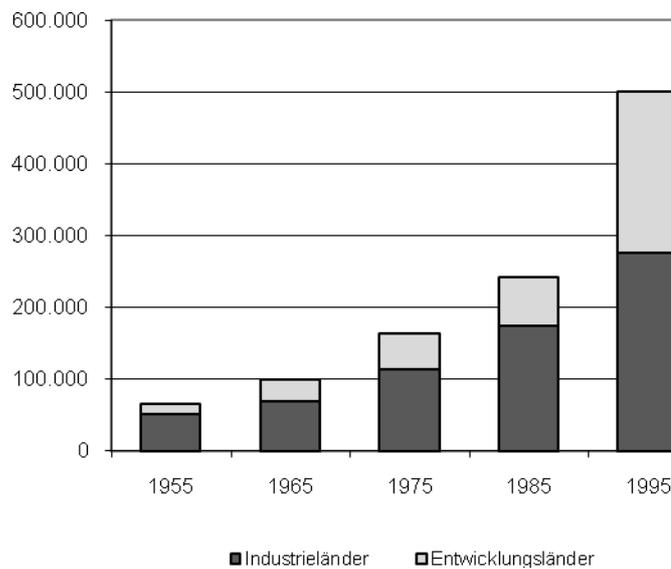
Ab Mitte der 1980er und verstärkt im Laufe der 1990er Jahre nahm der Trend vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland verstärkt zu. Wie auch in den vorherigen Dekaden waren die Einwanderer in erster Linie Bürger der wohlhabenden Staaten West- und Mitteleuropas, die v.a. an den Küstenstrichen Spaniens ansiedelten. Das ökonomische Wachstum Spaniens im Kontext des Beitritts zur Europäischen

---

<sup>100</sup> „Más de 1,57 millones de españoles residen en el extranjero a 1 de enero 2010“, INE Pressenotiz 29.4.2010

Gemeinschaft (1986) schuf jedoch auch Bedingungen für die Einwanderung von Bürgern aus Staaten der so genannten „Dritten Welt“. In mehreren Sektoren der spanischen Wirtschaft, etwa im Baugewerbe, in der Landwirtschaft, aber auch im Hotelgewerbe sowie in Privathaushalten wuchs die Nachfrage nach Arbeitskräften im Niedriglohnbereich, so dass im Laufe der 1990er Jahre zunehmend Einwanderer aus Staaten Afrikas, Lateinamerikas und Asiens diese Nachfrage deckten (vgl. Grafik 5.7.).

**Grafik 5.7: Ausländer in Spanien 1955-1995 (Entwicklungs- bzw. Industrieländer)**



Quelle: Berechnungen auf der Grundlage von Colectivo Ioé 1999: 52

#### 5.4.2. Überblick: Migrationsprozesse nach Spanien

Die Zahl der in Spanien lebenden Ausländer bezieht sich zumeist auf die ausländische Wohnbevölkerung, d.h., Personen, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis (*tarjeta de residencia*) sind. Diese werden in den Statistiken des Innen- bzw. des Arbeits- und Einwanderungsministeriums aufgeführt. In den folgenden Ausführungen wird zunächst nur auf diese Gruppe als (legale) ausländische Wohnbevölkerung Bezug genommen. Bei einer Betrachtung der ausländischen Wohnbevölkerung in Spanien von Anfang der 1990er Jahr bis heute fallen zunächst folgende Tendenzen auf: während in den Jahren 1991 bis 1994 noch die Bürger west- und mitteleuropäischer Staaten (allen voran Deutsche, Briten und Niederländer) den Großteil der ausländischen Wohnbevölkerung in Spanien stellten, so sind es seit Mitte der 1990er Jahre vor allem Marokkaner und seit Ende der 1990er Jahre auch Kolumbianer, Ecuadorianer und andere Lateinamerikaner.

Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts kamen zudem noch rumänische Staatsbürger als weitere große Zuwandergruppe hinzu. Die Zahl der West- und Mitteleuropäer in Spanien stieg im Laufe der 1990er Jahre bis heute nur geringfügig an.

**Tab. 5.9: Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung Spaniens nach Herkunft**

	1991	%	2001	%	2005	%	2009	%
EU+EFTA*	174.396	48,4	338.633	30,5	569.284	20,8	1.872.505	39,1
sonst. Europa	6.050	1,7	73.889	6,7	337.177	12,3	135.128	2,8
Afrika	62.924	17,4	304.149	27,4	649.251	23,7	994.696	20,8
Amerika	83.257	23,1	298.798	26,9	1.003.230	36,6	1.479.014	30,9
Asien/Ozeanien	33.064	9,2	92.496	8,3	178.889	6,5	301.646	6,3
<b>Gesamt</b>	<b>360.655</b>		<b>1.109.090</b>		<b>2.738.932</b>		<b>4.791.232</b>	

Quellen: AEE 1992, 2001, 2005, AEI 2009

Anmerkung: Die Daten der EU- und EFTA-Staaten wurden addiert (in den spanischen Statistiken als „Europa comunitaria“ bezeichnet). Außerdem sind bei der Interpretation der Daten die Erweiterungsrounden der EU (1995, 2004, v.a. jedoch 2007) zu beachten.

Vor allem ist der extrem starke Anstieg der ausländischen Bevölkerung aus EU/EFTA-Staaten zwischen 2005 und 2009 auffällig (vgl. Tab. 5.9). Dieser lässt sich auf die massive Zuwanderung aus dem neuen EU-Mitgliedsland Rumänien zurückführen (2006: 211.325, 2007: 603.889 rumänische Staatsbürger in Spanien), welche auch durch den Rückgang der Zahlen in der Kategorie „sonstiges Europa“ reflektiert wird. Aus der Tabelle geht ebenso der Anstieg der Zuwanderung aus dem afrikanischen Nachbarkontinent (in erster Linie Marokkaner) sowie aus Lateinamerika hervor (98% der Ausländer aus Amerika sind Bürger lateinamerikanischer Staaten). Die folgende Tab. 5.10. reflektiert die Veränderung der Herkunftsstruktur nach ausgewählten Herkunftsstaaten anstelle von Kontinenten bzw. Regionen:

**Tab. 5.10: Wichtigste Herkunftsländer der ausländischen Wohnbevölkerung in Spanien (1991, 2001, 2005, 2009)**

Nationalität	registrierte Personen (31.12.1991)	Anteil an ausländ. Bev. (in %)	Nationalität	registrierte Personen (31.12.2001)	Anteil an ausländ. Bev. (in %)
1. Großbritannien	50.071	13,9	1. Marokko	234.937	21,2
2. Marokko	49.513	13,7	2. Ecuador	84.699	7,6
3. Deutschland	28.788	8	3. Großbritannien	80.138	7,2
4. Portugal	25.321	7	4. Deutschland	62.506	5,6
5. Frankreich	20.025	5,6	5. Kolumbien	48.710	4,4
<i>Von insgesamt</i>	<i>360.655</i>		<i>Von insgesamt</i>	<i>1.109.060</i>	

<b>Nationalität</b>	<b>registrierte Personen (31.12.2005)</b>	<b>Anteil an ausländ. Bev. (in %)</b>	<b>Nationalität</b>	<b>registrierte Personen (31.12.2009)</b>	<b>Anteil an ausländ. Bev. (in %)</b>
1. Marokko	493.114	18,0	1. Marokko	767.784	16,0
2. Ecuador	357.065	13,0	2. Rumänien	751.688	15,7
3. Kolumbien	204.348	7,5	3. Ecuador	440.304	9,2
4. Rumänien	192.134	7,0	4. Kolumbien	287.205	6,0
5. Großbritannien	149.071	5,4	5. China	151.547	3,2
<i>Von insgesamt</i>	<i>2.738.932</i>		<i>Von insgesamt</i>	<i>4.791.232</i>	

Quellen: CGED 1991; AEE 2001; AEI 2009

Interessant ist hier vor allem die wandelnde Bedeutung der Herkunftsstaaten. Marokko verdrängte zwar bereits 1992 Großbritannien vom ersten Platz der wichtigsten Herkunftsländer<sup>101</sup> (und wurde 2008 zeitweise von Rumänien überflügelt), die weiteren Plätze in der Liste änderten sich jedoch ständig. Seit 1999/2000 ist ein starker Anstieg der Migration aus Ecuador und Kolumbien zu verzeichnen: während 1999 nur 12.933 ecuadorianische Staatsbürger in Spanien registriert waren, so lag die Zahl ein Jahr später bereits bei 30.878 Personen, ein weiteres Jahr später (2001) waren angesichts des Regularisierungsprogrammes von 2000/2001 bereits 84.699 Ecuadorianer registriert (vgl. Martínez Buján 2003: 16). Zum Jahresende 2009 betrug die Zahl der in Spanien legal ansässigen Ecuadorianer 440.304 Personen. Nebst dem Umstand der visafreien Einreise für die Staatsbürger der meisten lateinamerikanischen Staaten<sup>102</sup> geht dieser Zuwachs v.a. auch auf ein im Jahr 2001 zwischen der spanischen und ecuadorianischen Regierung abgeschlossenes Kontingent-Abkommen zur Anwerbung von Arbeitskräften zurück. Angesichts der hohen Zuwanderung aus Ecuador benötigen ecuadorianische Staatsbürger seit August 2003 ein Visum zur Einreise in den Schengen-Raum.<sup>103</sup>

Im Falle der Kolumbianer war zunächst eine jährliche Verdopplung der kolumbianischen Wohnbevölkerung in Spanien zu verzeichnen (1999: 13.627; 2000: 24.702; 2001: 48.710). Nach Einführung der Visapflicht für kolumbianische Staatsbürger (2.1.2002) ging die jährliche Wachstumsrate von nahezu 100% auf 46% zurück. Zum Jahresende 2005 betrug die Zahl der in Spanien registrierten Kolumbianer

<sup>101</sup> 31.12.1992 (Innenministerium): 54.105 Marokkaner, 53.441 Briten mit legalem Aufenthaltstitel

<sup>102</sup> Vgl. S. 110, Abschnitt 4.5.; Bereits Anfang der 1990er Jahre wurden Visa für Staatsbürger Perus (1992/ Schengen-Visum seit 1999) und der Dominikanischen Republik (1993 / Schengen-Visum seit 1999) eingeführt, später folgten Kolumbien (2002), Ecuador (2003) und Bolivien (2007) (de Vilhena u.a. 2008: 101). Kuba ist aufgrund des politischen Status als sozialistische Republik auch bei der Visavergabe ein Sonderfall; hier war bis zunächst die Ausreise aus Kuba eine größere Hürde als die Einreise nach Spanien, später (v.a. seit Anfang der 1990er Jahre) kamen auch seitens der spanischen Administration weitere Hürden bei der Visavergabe hinzu (vgl. García-Montón 1997).

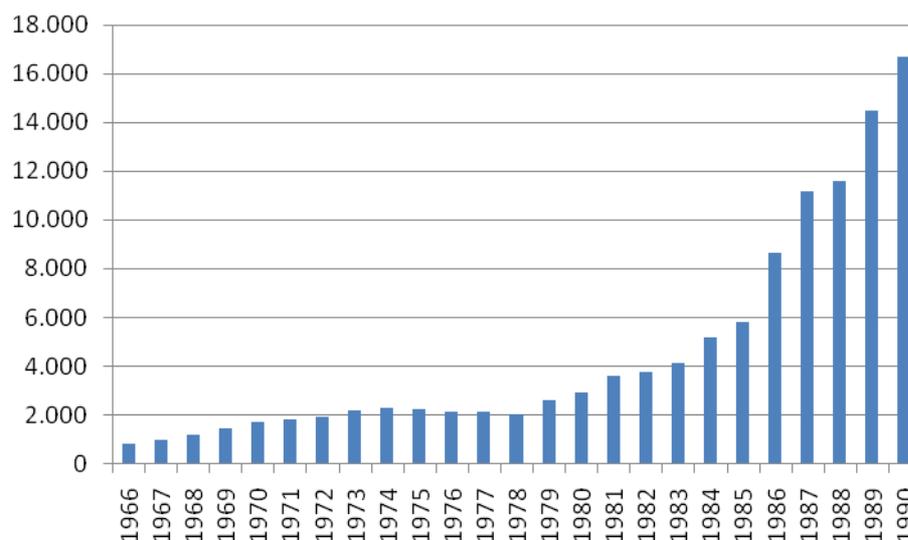
<sup>103</sup> „España exigirá visa a los ecuatorianos desde el 3 de agosto“, El Universo 4.6.2003

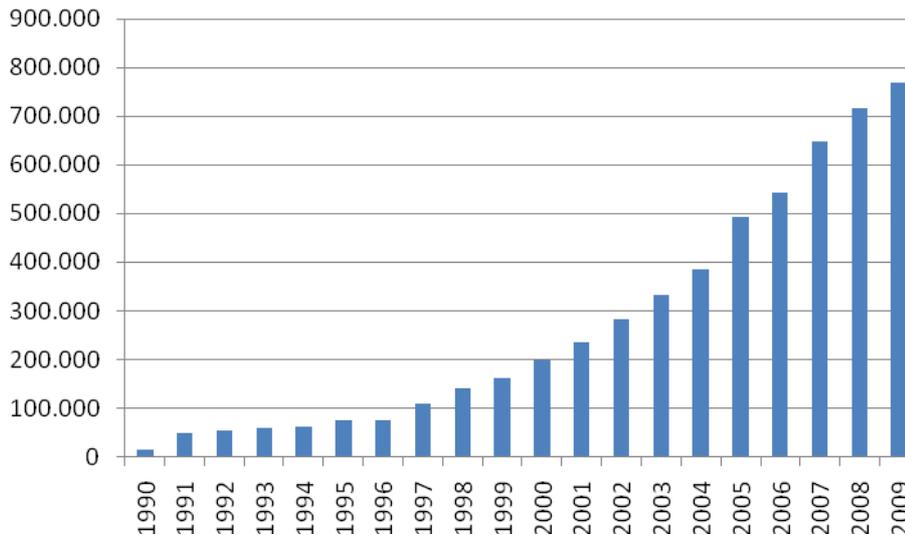
204.458 Personen, Ende 2009 waren 287.205 kolumbianische Staatsbürger als legale Ausländer in Spanien registriert.

Seit der zweiten EU-Osterweiterung in 2007 wurden die Rumänen zum zweitstärksten Kollektiv in der ausländischen Wohnbevölkerung Spaniens. Auch China hat es inzwischen in die Liste der fünf wichtigsten Herkunftsstaaten geschafft. Anzumerken wäre an dieser Stelle noch der Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung mit italienischer Staatsbürgerschaft in den Jahren nach der Jahrtausendwende (2001: 35.687; 2005: 84.853; 2009: 150.6667). Für das Wachstum dieser Gruppe ist vor allem die Zuwanderung von Argentinern mit italienischem Pass verantwortlich. Dies zeigt auch eine Betrachtung der Daten des kommunalen Melderegisters (*padrón municipal*, siehe Abschnitt 5.4.3.): 50.415 der am 1.1.2009 von den lokalen Melderegistern erfassten Italiener (insg. 175.316) sind in Argentinien geboren.

Trotz der zunehmenden Diversifizierung der Herkunftsländer bleibt also der direkte Nachbar Spaniens in Nordafrika, Marokko, weiterhin das Hauptherkunftsland der Zuwanderer in Spanien. Die folgenden Grafiken 5.8. und 5.9. verdeutlichen das Wachstum der (legalen) marokkanischen Wohnbevölkerung in Spanien seit Mitte der 1960er Jahre. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und einer sinnvollen Skalierung wurde Grafik 5.8. in zwei Zeiträume (1966-1990, 1990-2009) unterteilt:

**Grafik 5.8: Entwicklung der marokkanischen Wohnbevölkerung in Spanien, 1966-2009**

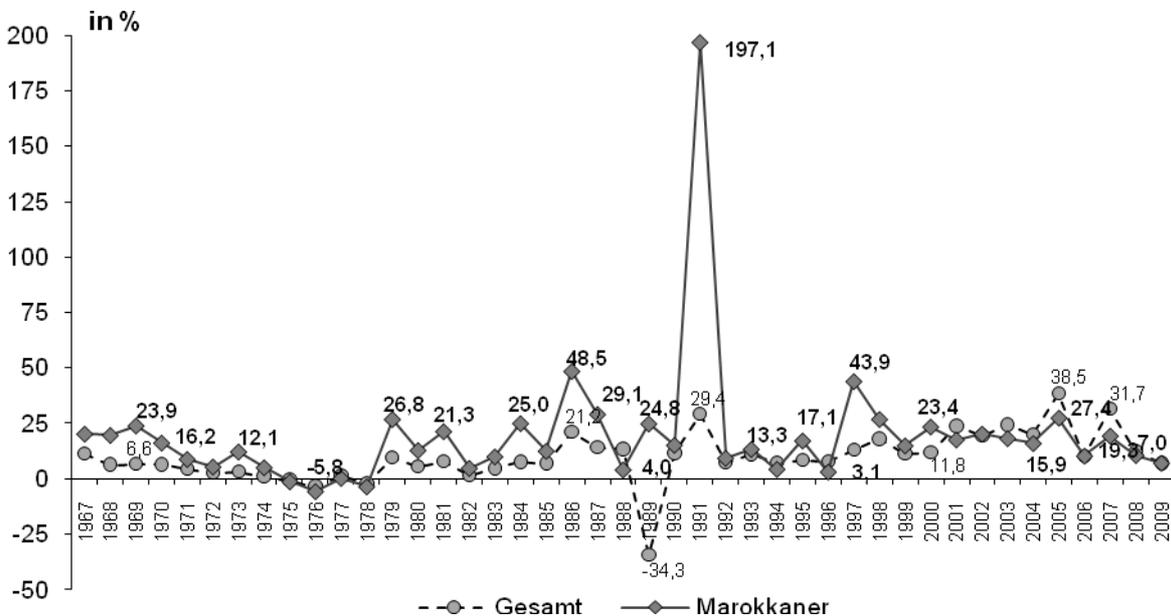




Quellen: Izquierdo 1996: 21, AEE 1992-2004, AEI 2005-2009

Während in den späten 1960er und den 1970er Jahren die marokkanische Wohnbevölkerung relativ konstant blieb, ist seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre ein stärkerer Anstieg zu verzeichnen. Dies hängt in erster Linie mit den Legalisierungsprogrammen von 1986 (+48,5%), 1991 (+197,1%) und 1996 (+43,9% in 1997) zusammen (siehe Grafik 5.9.).

**Grafik 5.9: Wachstumsraten ausländische / marokkanische Wohnbevölkerung, 1967-2009**



Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von Izquierdo 1996: 21, AEE 1996-2004, AEI 2005-2009

Die besonders hohen Wachstumsraten weisen darauf hin, dass eine große Zahl von marokkanischen Staatsbürgern bereits vor den Terminen der Legalisierungsprogramme in Spanien lebte, jedoch noch keinen legalen Aufenthaltstitel besaß. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der marokkanischen Wohnbevölkerung zwischen 1992 und 2009 liegt bei 16,8% jährlichem Wachstum, jedoch mit abnehmender Tendenz in 2008 (+10,6%) und 2009 (+7%).

Der Anstieg der marokkanischen Wohnbevölkerung ist auf eine Vielzahl von Faktoren zurück zu führen. Zum einen spielten sog. Push- und Pull-Faktoren, wie die anhaltend schlechte ökonomische Situation in Marokko einerseits und der wirtschaftliche Aufschwung in Spanien andererseits, eine wichtige Rolle. Zum anderen beeinflussten auch historische Gegebenheiten die Migrationsströme. Der Großteil der marokkanischen Einwanderer stammt gerade aus jenen Regionen, die bis 1956 Teil des spanischen Protektorats in Nordmarokko waren (vgl. López García 1996c: 72 f. sowie Abschnitt 5.3.2.). Doch auch politische Maßnahmen verstärkten das Wachstum der marokkanischen Einwanderung nach Spanien. Marokkaner stellten in den ersten vier Legalisierungsprogrammen (1985/86, 1991, 1996, 2000/01) jeweils die größte nationale Gruppe und vergrößerten somit den Pool der legal anwesenden marokkanischen Wohnbevölkerung. Sogar die Verschärfung der Einreisebestimmungen (1989 und 1991) für marokkanische Staatsbürger trug ebenfalls zu einem Wachstum der marokkanischen Wohnbevölkerung in Spanien bei, da somit eine Pendelmigration deutlich erschwert und schließlich ein Anreiz zur dauerhaften Ansiedlung geschaffen wurde. Nicht zuletzt führte die im europäischen Vergleich relativ liberale Handhabung der Familienzusammenführung zur Einwanderung von Angehörigen bereits in Spanien ansässiger Marokkaner.

#### **5.4.3. Statistische Annäherung an die undokumentierte Migration**

Nebst den Statistiken des Innenministeriums bzw. des Ministeriums für Arbeit und Immigration sind die lokalen Melderegister (*padrón municipal*) eine weitere wichtige Quelle für die Quantifizierung der in Spanien anwesenden Ausländer. Seit 1996 werden die Daten des *padrón municipal* kontinuierlich aktualisiert. Auf dieser Grundlage können folgende Informationen in der öffentlich zugänglichen Datenbank<sup>104</sup> des nationalen statistischen Instituts konsultiert werden: Geschlecht, Staatsbürgerschaft, Herkunftsland (Geburt), Altersgruppe und Wohnort (INE 2010). Die Daten sind für die

---

<sup>104</sup> Siehe: <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>

nationale, regionale (Autonome Gemeinschaften & Provinzen) und lokale Ebene (*municipios*) erhältlich und bieten somit ein breites Spektrum an Möglichkeiten zur statistischen Auswertung.

Im Fall der ausländischen Bevölkerung ist anzumerken, dass die Datenbank der lokalen Melderegister nicht nur Daten zu legal anwesenden Zuwanderern beinhaltet, sondern ebenso einen Großteil der illegal anwesenden Ausländer umfasst. Hintergrund dieser Besonderheit ist der Umstand, dass die Erfassung im lokalen Melderegister Voraussetzung für den Erhalt öffentlicher Leistungen ist. Dazu zählt der Zugang zu Schulen sowie zum Gesundheitssystem (über die *tarjeta sanitaria*). Bis zur Reform des Ausländergesetzes im Jahr 2009 unterlagen die erhobenen Daten der Geheimhaltungspflicht und wurden nicht an die Polizeibehörden weitergegeben, so dass für illegal anwesende Ausländer kein höheres Risiko des Entdecktwerdens bestand. Seit Inkrafttreten der Reform (Ende 2009) kann die Polizei – unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen – auf die Datensätze von Ausländern zugreifen.<sup>105</sup> Wissenschaftler (vgl. López Sala 2009: 40) und Nichtregierungsorganisationen befürchten, dass dadurch undokumentierte Migranten von einer Meldung bei den Kommunen abgehalten und ihnen somit schließlich der Zugang zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen verwehrt würde.<sup>106</sup> Um sich im *padrón municipal* zu registrieren, werden im Allgemeinen sämtliche Bescheinigungen über einen Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde akzeptiert, etwa Strom-, Gas-, Wasser- und Telefonrechnungen, Mietverträge oder die Erklärung eines bereits registrierten Bewohners, der das Teilen einer Wohnung bestätigt. Andererseits sind jedoch auch Unterschiede in der lokalen Behördenpraxis festgestellt worden. Diese reichen von der Akzeptanz mündlicher Aussagen über den Wohnort bis – in Ausnahmefällen – hin zum Versuch der Verweigerung einer Einschreibung (González Enriquez 2008: 21).

In der folgenden Analyse werden die Daten des *padrón municipal* mit den Statistiken des Innen- bzw. Arbeitsministeriums (Ausländer mit legalem Aufenthaltstitel) verglichen, um somit eine Annäherung an den *stock* der undokumentierten Zuwanderung zu erhalten. Bei der hier anzuwendenden Methode

---

<sup>105</sup> L.O. 2/2009 vom 11.12.2009, veröffentlicht in BOE Nr. 299 vom 12.12.2009, Disposición Adicional Quinta: „Acceso a la información, colaboración entre Administraciones públicas y gestión informática de los procedimientos.“

<sup>106</sup> „ONG advierten: la reforma de Extranjería dejará a los sin papeles sin Educación ni Sanidad“, Canal Solidario vom 17.9.2009

eines Vergleichs von Meldedaten sind jedoch auch Einschränkungen zu beachten. Im Fall der lokalen Melderegister kam es zumindest bis Ende 2005 zu überhöhten Datenbeständen, da sich aus Spanien fortgezogene Migranten oft nicht abmeldeten. Mit der Reform des Ausländergesetzes von 2003 wurde ein Mechanismus eingeführt, der Drittstaatsangehörige ohne permanente Aufenthaltsgenehmigung dazu verpflichtet, ihre Registrierung im *padrón municipal* alle zwei Jahre zu erneuern. Außerdem habe es Fälle gegeben, in denen Personen im *padrón* registriert wurden, ohne dass diese in Spanien ihren Wohnsitz hatten, etwa um einen Nachweis für spätere Legalisierungsprogramme zu besitzen. Auch die Daten zu Aufenthaltsgenehmigungen des Innen- bzw. Arbeits- und Immigrationsministeriums enthalten Fehlzählungen. Die Anzahl von ausgestellten Aufenthaltstiteln muss nicht der Anzahl der legal in Spanien lebenden Ausländer entsprechen, da Fälle der Einbürgerung, Auswanderung oder aber auch Todesfälle nicht sofort in der Statistik reflektiert werden. Ein weiteres Problem bei einem Vergleich der Datenquellen als Indikator für den *stock* undokumentierter Zuwanderer ist die Nachlässigkeit oder Unwissenheit, vor allem von EU/EFTA-Bürgern, sich in den lokalen Melderegistern eintragen zu lassen. Auf dieses Problem sowie eine Lösung desselben durch die „Bereinigung“ der Daten wird im Folgenden noch näher eingegangen.

Ein Vergleich der Daten aus den lokalen Melderegistern mit denen des Innen- bzw. Arbeits- und Immigrationsministeriums (Ausländer mit legalem Aufenthaltstitel) zeigt teilweise extrem starke Variationen sowohl hinsichtlich der Gesamtzahl der in Spanien lebenden Ausländer, als auch hinsichtlich einzelner Nationalitäten. Diese Abweichungen lassen sich nur zum Teil durch besondere Umstände erklären. So kann es bei einer landesweiten Betrachtung der Daten des *padrón municipal* vereinzelt zu Mehrfachnennungen kommen. Gerade im Fall von Arbeitsmigranten aus Afrika, Lateinamerika oder Osteuropa kommt es häufig vor, dass diese je nach der Situation auf den regionalen Arbeitsmärkten die Wohnorte wechseln. Viele von ihnen melden sich somit mehrfach bei verschiedenen Kommunen an, da diese Anmeldung (sog. *empadronamiento*) Voraussetzung für den Erhalt diverser Sozialleistungen ist. Das für die Zusammenfassung der Daten auf nationaler Ebene zuständige statistische Institut INE hat daher einen Mechanismus entwickelt, in dem eine Abmeldung aus der Statistik des ehemaligen Wohnortes dann automatisch erfolgt, sobald sich die gleiche Person in einer anderen Kommune anmeldet. Es kann jedoch zu Mehrfachzählungen kommen, wenn ein Identifikationsmerkmal falsch im System eingegeben wurde, etwa durch

Tippfehler bei ausländischen (v.a. nicht-spanischsprachigen) Namen oder des Geburtsortes (Solanes 2004: 4). Daher dürfte diese Mehrfachanmeldung nur für einen geringfügigen Teil der Differenz verantwortlich sein. Im Fall der EU-Bürger ist anzumerken, dass viele Besitzer von Immobilien in Spanien sich nur temporär im Land aufhalten. Sie sind zwar bei den kommunalen Behörden bekannt, unterlassen aber die Beantragung einer *tarjeta de residencia*. Aber auch viele permanent in Spanien lebende EU-Bürger haben sich nicht bei den Innenbehörden gemeldet, obgleich trotz der Personenfreizügigkeit für EU-Bürger die Beantragung eines Aufenthaltstitels bei Aufhalten von mehr als 90 Tagen notwendig ist.

Die Differenz zwischen den Daten beider Quellen bildet in den folgenden Ausführungen die Grundlage für eine Annäherung an die Zahl undokumentierter Ausländer in Spanien, wobei hier zunächst nur die nationale Ebene Spaniens betrachtet wird. Die Daten des *padrón municipal* erlauben hier ebenso eine Aufschlüsselung nach Herkunftsländern der Migranten. Eine einfache Berechnung der „Lücke“ als Indikator des Bestands (*stock*) undokumentierter Migranten (UM) bestünde in einer Subtraktion der Zahl offiziell registrierter, also legaler ausländischer Wohnbevölkerung (AW) von der Zahl der im *padrón municipal* erfassten Ausländern (PM), also:

$$UM = PM - AW$$

Hier ist jedoch anzumerken, dass eine solche Berechnung nicht unproblematisch ist. Dies soll hier am Beispiel der Daten aus dem Jahr 2001 aufgezeigt werden, da in diesem Jahr zusätzlich Daten des Zensus zu Vergleichszwecken herangezogen werden können. Gemäß der Ausländerstatistik des Innenministeriums verfügten zum 31.12.2001 etwa 1,1 Mio. Personen eine Aufenthaltsgenehmigung (*tarjeta de residencia*). Die lokalen Meldebehörden des *padrón municipal* hingegen erfassten zum Stichtag 1.1.2002 nahezu zwei Mio. Ausländer (1.977.946). Dies ergibt eine „Lücke“ von etwa 870.000 Personen, die zwar im *padrón* erfasst sind, aber über keine Aufenthaltsgenehmigung verfügen. Auch die Zensusdaten (Referenzdatum 1.11.2001) weisen auf eine „Lücke“ hin, da die Volkszählung nahezu 1,6 Mio. Ausländer in Spanien erfasste – eine halbe Million mehr als die Daten des Innenministeriums schließen lassen.

Bei einer Betrachtung dieser „Lücke“ nach Nationalitäten fällt jedoch auf, dass die Differenz auch bei Staatsbürgern von EU-Mitgliedsländern relativ hoch ist (Deutschland: 51.302 bzw. 45% der im *padrón* erfassten Deutschen, Großbritannien:

47.938 bzw. 37% der im *padrón* erfassten Briten). Die Summierung aller EU- und EFTA-Bürger ergibt Ende 2001 bzw. Anfang 2002 338.610 Personen mit *tarjeta de residencia* und 513.725 von den lokalen Meldebehörden erfasste Personen. Dies entspräche einer Differenz von 175.115 Personen, d.h., etwa ein Drittel der in Spanien lebenden EU- und EFTA -Bürger (34,1%) würde demnach der Gruppe der „illegalen“ Zuwanderer zugerechnet werden – also ein Fünftel aller in Spanien anwesenden undokumentierten Migranten. Da EU- und EFTA-Bürger jedoch die Personenfreizügigkeit genießen, ist eine Einberechnung dieser Staatsbürger bei einer Annäherung an den Bestand der undokumentierten Ausländer irreführend und kontraproduktiv. Somit müssen bei der Berechnung die Daten in folgender Weise „bereinigt“ werden:

$$UM_b = PM_b - AW_b$$

Die „Bereinigung“ (b) der Daten erfolgt durch eine Subtraktion der Staatsbürger aus EU- und EFTA-Staaten von der Gesamtgruppe der Ausländer. In den Jahren bis 2003/04 beinhaltete diese Gruppe sowohl Bürger der damals noch 15 EU-Mitgliedsländer als auch der EFTA-Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz. Mit der EU-Osterweiterung zum 1. Mai 2004 vergrößerte sich diese Gruppe um Staatsbürger der Beitrittsstaaten, da diese zumindest im spanischen Fall seit ihrem Beitritt zur EU freien Zugang zum Arbeitsmarkt genießen. Die Erweiterungsrunde 2007 (Bulgarien und Rumänien) findet keinen Eingang in die Berechnung, da hier die Aufhebung der Beschränkungen erst im Jahr 2009 erfolgte. Die Formeln zur Bereinigung der Daten lauten also folgendermaßen.

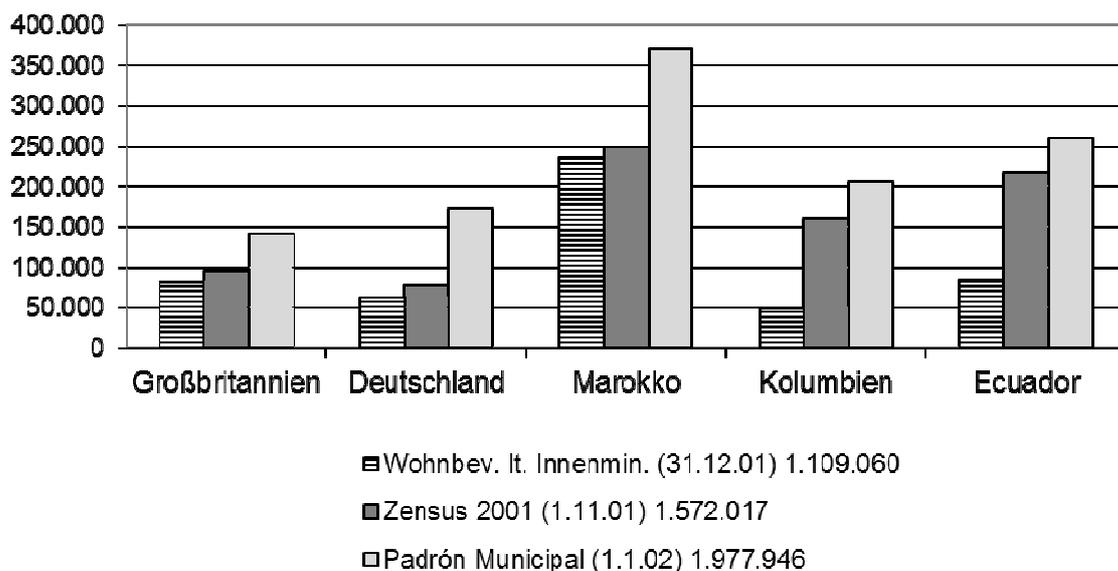
$$AW_b = AW_{total} - AW_{EU/EFTA}$$

$$PM_b = PM_{total} - AW_{EU/EFTA}$$

Durch diese Herangehensweise erhalten wir ein realitätsnäheres Bild vom Bestand der undokumentierten Zuwanderer in Spanien. Bezogen auf das Jahr 2001/02 würde die Lücke [UM<sub>b</sub>] zwischen legaler ausländischer Wohnbevölkerung [AW<sub>b</sub>] und von den lokalen Meldebehörden erfassten Ausländer [PM<sub>b</sub>] noch 693.771 Personen umfassen, davon 16% aus sonstigen europäischen Staaten (Ost- und Südosteuropa), 17% aus Afrika, 65% aus Amerika und knapp über 1% aus Asien und Ozeanien. Ein Vergleich der Spanne von 460.000 (Zensus minus ausländische Wohnbevölkerung) bis 690.000 Personen (*padrón municipal* minus ausländische Wohnbevölkerung) mit

diversen Schätzungen untermauert, dass es sich hierbei um die illegal anwesende ausländische Bevölkerung handelt. Berichten der Tageszeitung *El País* zufolge wurde die Zahl der irregulären Ausländer in Spanien im Jahr 2003 auf etwa 500.000 bis 600.000 Personen geschätzt.<sup>107</sup> In der folgenden Grafik 5.10. werden die Zahlen zu fünf ausgewählten Nationalitäten anhand der unterschiedlichen Datenquellen dargestellt.

**Grafik 5.10: Ausländer in Spanien (2001), unterschiedliche Datenquellen**



Quellen: INEbase (Censo 2001, padrón municipal); AEE 2001

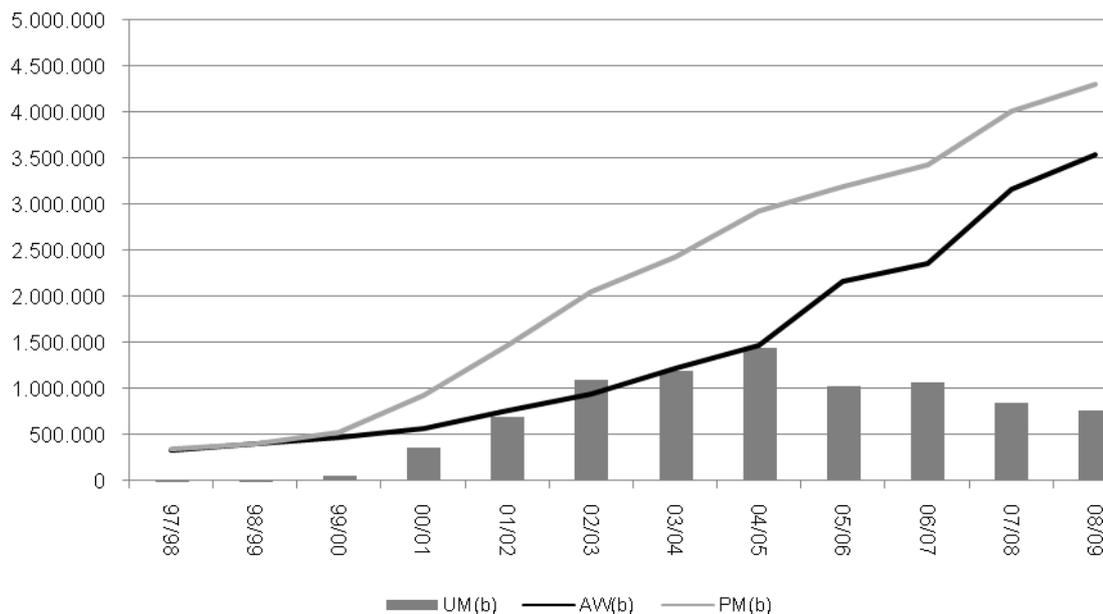
Besonders hoch ist die Differenz bei Staatsbürgern Ecuadors und Kolumbiens. Während nur 48.710 Kolumbianer im Besitz einer *tarjeta de residencia* waren, so zählte der Zensus 160.096, die kommunalen Meldestellen sogar 205.308 kolumbianische Staatsbürger. Ähnlich verhielt es sich bei Ecuadorianern: 84.699 laut Innenministerium, 216.465 laut Zensus und 259.779 laut kommunalen Meldebehörden. Viele der lateinamerikanischen Migranten in Spanien sind so genannte *visa-overstayers*, d.h. sie reisen legal mit einem Touristenvisum ein, bleiben jedoch nach Ablauf der 90-Tage-Frist weiterhin in Spanien, wodurch ihr Aufenthalt illegal wird. Vor der Einführung der Visapflicht für Kolumbianer (2002) und Ecuadorianer (2003) stieg die Zahl der Einreisen aus diesen Ländern nochmals besonders deutlich an.<sup>108</sup> Die Teilnahme eines Großteils der irregulären Migranten am Zensus ist wahrscheinlich, da sich diese von

<sup>107</sup> Vgl. „Acebes ofrece pactar la tercera reforma de la Ley de Extranjería“, *El País* 09.07.2003;

<sup>108</sup> Vgl. „550.000 latinoamericanos entraron en 2002 como turistas en España y salieron 86.000“, *El País* 10.7.2003 (während 2002 ca. 550.000 Lateinamerikaner als Touristen nach Spanien eingereist sind, haben lediglich 86.000 das Land im gleichen Jahr verlassen)

einer Teilnahmebestätigung einen Nachweis für die Länge ihres Aufenthaltes in Spanien versprechen – was bei späteren Legalisierungsprogrammen von Nutzen sein könnte.<sup>109</sup> Bei marokkanischen Staatsbürgern stimmen die Daten des Innenministeriums und des Zensus nahezu überein (234.937 bzw. 247.872), die Daten des *padrón municipal* zeigen jedoch mit 370.720 Marokkanern eine deutliche Abweichung.

**Grafik 5.11: Entwicklung der „Lücke“ zwischen Datenquellen**



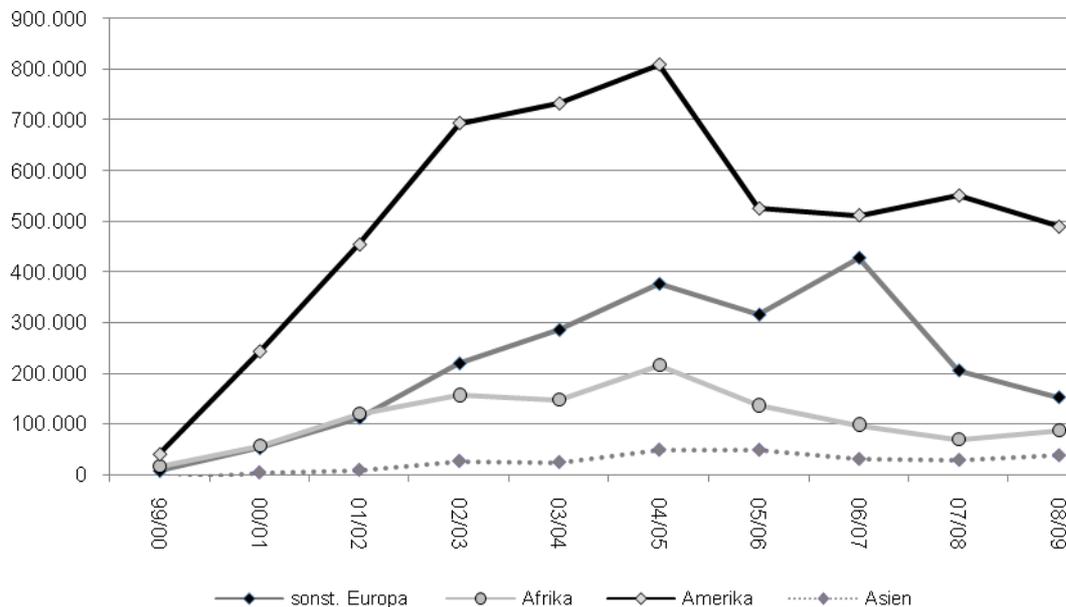
Quellen: AEE/AEI 1997-2008 sowie *padrón municipal* (INEbase), eigene Berechnungen

Eine Betrachtung der Differenz bzw. „Lücke“ zwischen legal anwesender ausländischer Wohnbevölkerung und den im *padrón municipal* erfassten Ausländern über einen längeren Zeitraum zeigt, dass diese zunächst Anfang der 2000er Jahre angewachsen, dann jedoch seit 2005/06 wieder im Schrumpfen begriffen ist (siehe Grafik 5.11.). Während die bereinigte Differenz zum Jahreswechsel 2004/05 noch 1,45 Mio. Personen betrug, lag sie im Folgejahr 2005/06 bei knapp über einer Mio. (Differenz zum Vorjahr: -424.157) und sank 2008/09 schließlich auf rund 760.000 Personen. Der Rückgang zwischen 2004/05 und 2005/06 ist v.a. auf das Regularisierungsprogramm von 2005 zurückzuführen, in dessen Rahmen etwa 691.000 Ausländer im Zeitraum von Februar bis Mai 2005 einen Antrag auf Legalisierung ihres Aufenthaltes stellten (Arango & Jachimowicz 2005), wobei rund 578.000 (83%) einen positiven Bescheid erhielten. Interessant ist hier auch die Verteilung nach Herkunftsregionen (Grafiken 5.12. und 5.13), wobei anzumerken ist, dass es sich hier

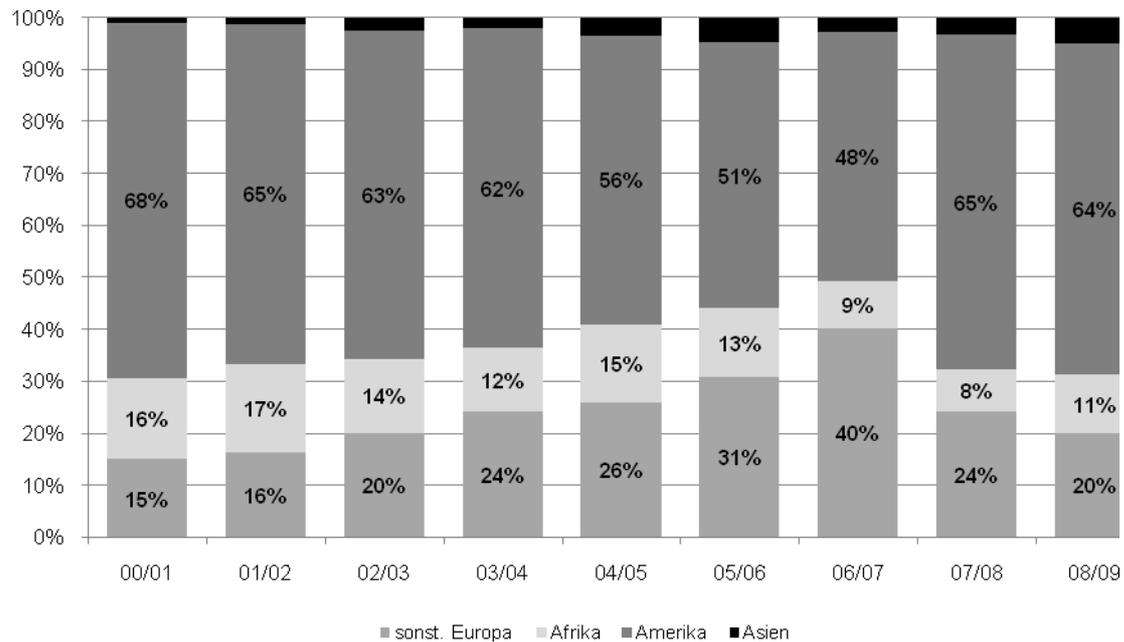
<sup>109</sup> Bei den bisherigen Legalisierungsprogrammen musste u.a. durch die Antragssteller nachgewiesen werden, wie lange sie sich bereits in Spanien aufgehalten haben.

ebenfalls um „bereinigte“ Daten handelt, so dass Staatsbürger der EU-15 bzw. EU-25<sup>110</sup> sowie der EFTA-Staaten nicht enthalten sind.

**Grafik 5.12: Herkunft der undokumentierten Migranten, absolute Zahlen 1999-2008**



**Grafik 5.13: Herkunft der undokumentierten Migranten, regionale Verteilung**



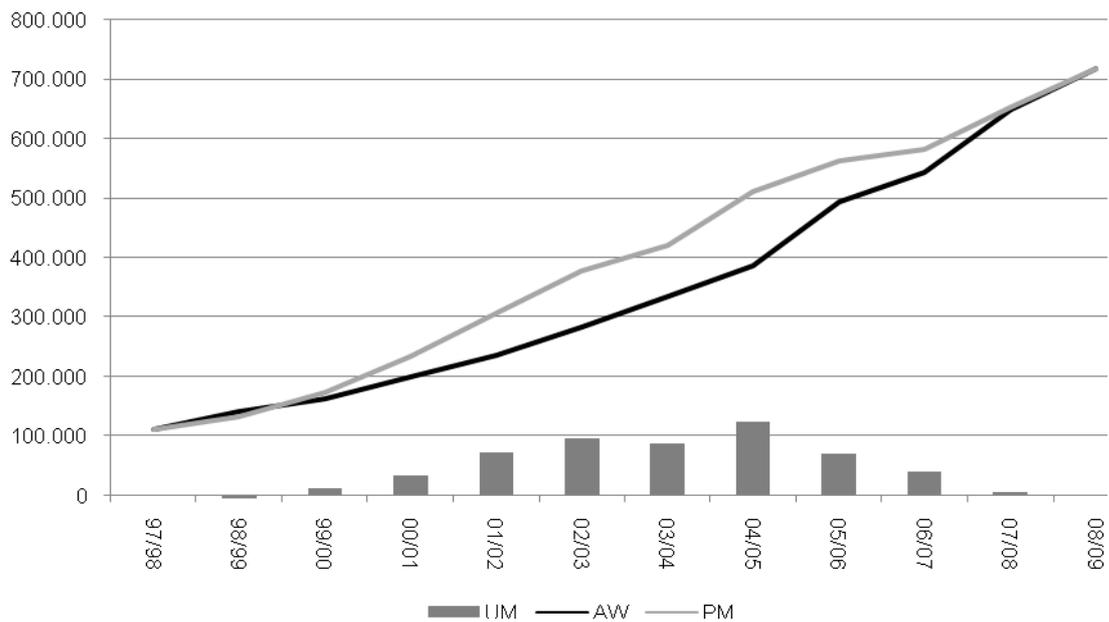
Quellen (für beide Grafiken) AEE/AEI 1997-2008 und padrón municipal (INEbase), eigene Berechnungen

<sup>110</sup> Die Beschränkung auf die EU25-Staaten (also die gegenwärtige EU ohne Bulgarien und Rumänien) ist vorgenommen worden, um Verzerrungen der Statistik durch bulgarische und v.a. rumänische Arbeitsmigranten zu vermeiden. Außerdem genießen Staatsbürger Bulgariens und Rumäniens erst seit 1.1.2009 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit in Spanien (zeitweise aufgehoben seit August 2011).

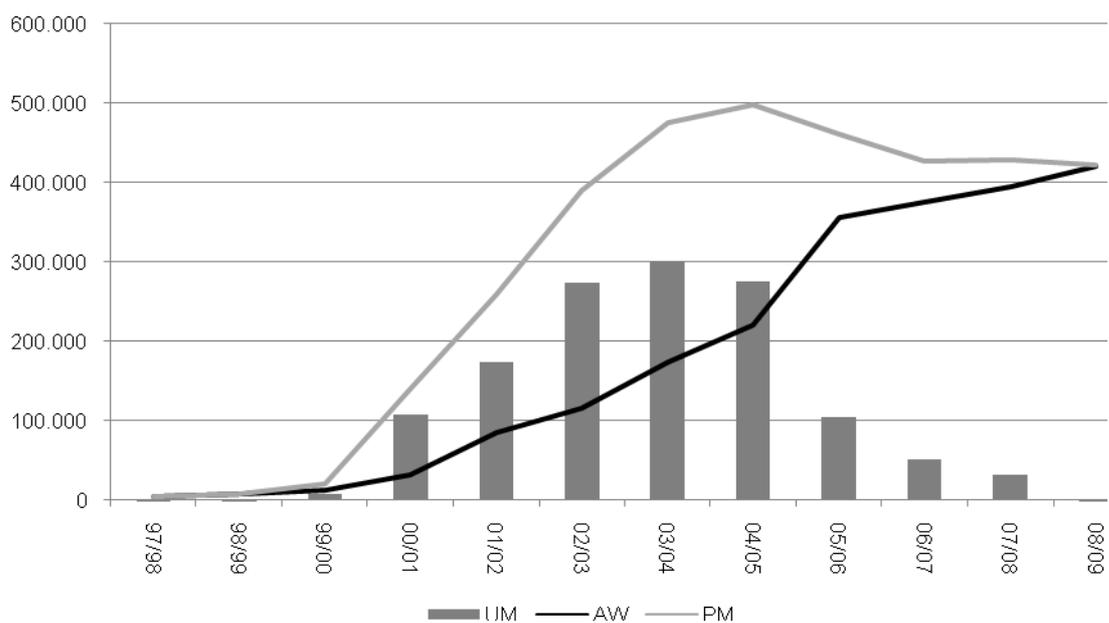
Auch hier ist der Rückgang nach dem Regularisierungsprogramm 2005 feststellbar, insbesondere bei der Gruppe der Migranten aus dem amerikanischen Doppelkontinent (nahezu ausschließlich aus Lateinamerika). Bei der Gruppe der Zuwanderer aus dem „sonstigen Europa“ ist hingegen nach einem leichten Rückgang zwischen 2004/05 und 2005/06 ein deutlicher Anstieg zwischen 2005/06 und 2006/07 zu beobachten. Ihr Anteil an allen undokumentierten Migranten erreichte in jenem Jahr sogar einen Höhepunkt von 40%. Dies ist in erster Linie auf die Einwanderung von Rumänen zurückzuführen, die seit 2002 eine der größten Zuwanderergruppen in Spanien stellen.

Abschließend soll noch die Entwicklung der undokumentierten Zuwanderung aus ausgewählten Hauptherkunftsländern betrachtet werden. Die folgenden Grafiken zeigen zunächst die Entwicklung des Bestands von Migranten sowie der „Lücke“ [UM] zwischen Ausländerstatistik [AW] und *padrón municipal* [PM] anhand der folgenden Herkunftsstaaten: Marokko, Ecuador, Kolumbien und Rumänien. Die Auswahl dieser vier Staaten basiert in erster Linie auf der Tatsache, dass Migranten aus diesen Ländern zu den größten Zuwandergruppen in Spanien zählen und zumindest in gewissen Zeiträumen auch einen hohen Anteil nicht-registrierter, d.h., illegal aufhältiger Migranten aufgewiesen haben. Eine „Bereinigung“ der Daten ist hier nicht notwendig, da die Gruppe der EU/EFTA-Ausländer in diesen Fällen von vornherein ausgeschlossen bleibt. Marokkanische Migranten stellen zwar seit Mitte der 1990er Jahre die größte Gruppe unter den Zuwanderern nach Spanien, der Anteil der irregulär anwesenden Marokkaner ist jedoch im Vergleich etwa zu Migranten aus Ecuador oder Kolumbien eher gering: zwischen 2001/02 und 2004/05 fluktuierte dieser Anteil zwischen etwa einem Fünftel und einem Viertel aller Marokkaner in Spanien. Besonders interessant ist, dass nach dem Legalisierungsprogramm von 2005 die Zahl und somit auch der Anteil der irregulären Migranten aus Marokko – gemessen an der „Lücke“ zwischen *padrón municipal* und offizieller Ausländerstatistik – stark zurückgegangen ist und seit 2007 gen Null tendiert. Dies weist auf eine deutliche Tendenz der „Legalisierung“ der marokkanischen Bevölkerung in Spanien hin. Entgegen weit verbreiteter Annahmen sind also die Staatsbürger des südlichen Nachbarlandes keinesfalls die größte Gruppe der illegal anwesenden Migranten, weder in absoluten noch in relativen Zahlen.

**Grafik 5.14: Marokkaner: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen**



**Grafik 5.15: Ecuadorianer: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen**

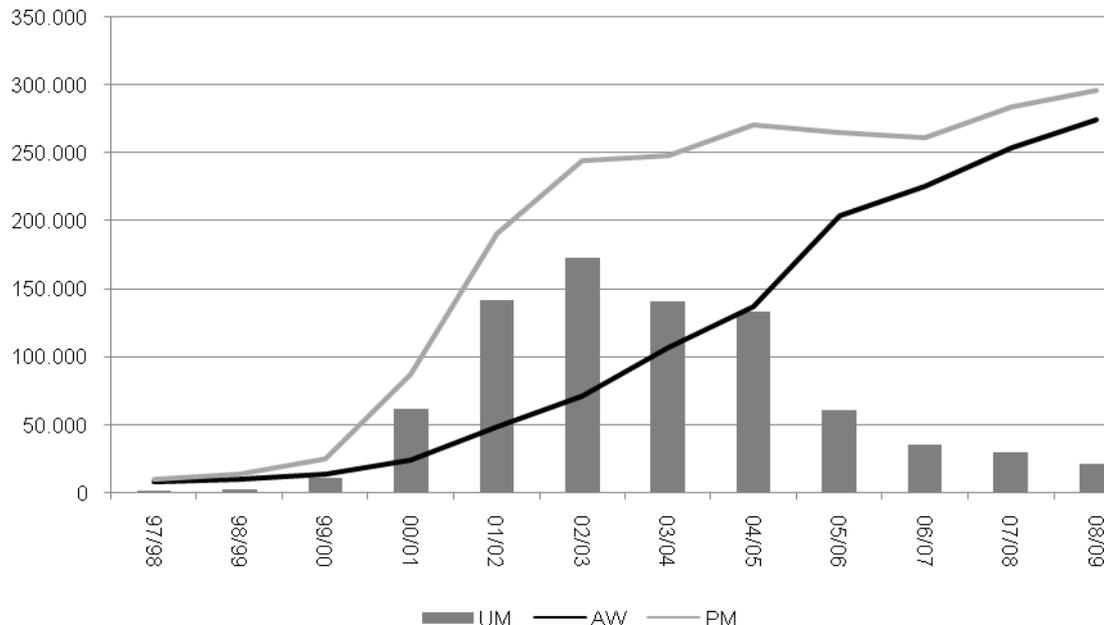


Quellen: AEE/AEI 1997-2008 sowie *padrón municipal* (INEbase), eigene Berechnungen

Im Fall von Migranten aus den südamerikanischen Staaten Ecuador und Kolumbien (Grafiken 5.15. und 5.16.) ist hingegen im Zeitraum von 2000/01 bis 2004/05 eine besonders große „Lücke“ zwischen den beiden herangezogenen statistischen Quellen erkennbar. Teilweise betrug der Anteil der irregulär anwesenden Migranten an allen vom *padrón* erfassten Kolumbianern bzw. Ecuadorianern bis zu

78%. Auch hier ist nach dem Legalisierungsprogramm von 2005 eine deutliche Verringerung der „Lücke“ zu beobachten, obgleich sich diese bei den Kolumbianern – im Gegensatz zu Migranten aus Ecuador – nicht gänzlich geschlossen hat.

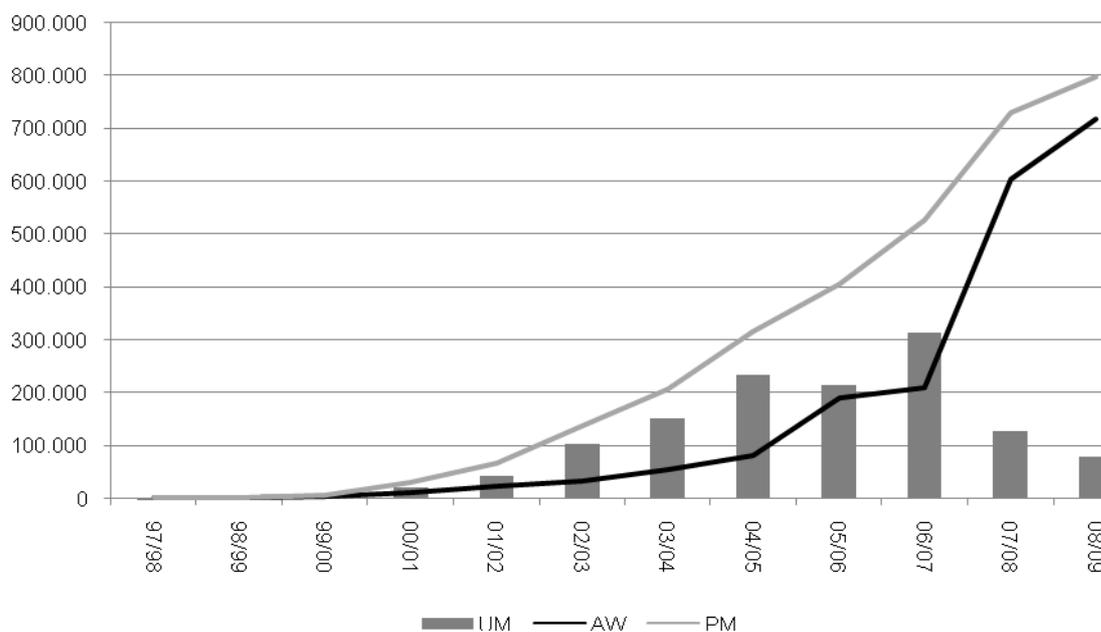
**Grafik 5.16: Kolumbianer: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen**



Quellen: AEE/AEI 1997-2008 sowie *padrón municipal* (INEbase), eigene Berechnungen

Die Zuwanderung aus Rumänien stellt einen Sonderfall dar, nicht nur aufgrund der relativen geographischen Nähe (mit direkten Busverbindungen für Arbeitsmigranten), sondern vor allem angesichts des Sonderstatus eines neuen EU-Mitgliedslandes (Beitritt 2007). Aus Grafik 5.17. geht der rasante Anstieg der Zuwanderung aus Rumänien seit Anfang der 2000er Jahre deutlich hervor; ab Mitte des Jahrzehnts ist auch eine große „Lücke“ zwischen beiden Datenquellen erkennbar. Seit dem Jahr des EU-Beitritts Rumäniens ist jedoch eine Tendenz zur Schließung der „Lücke“ zu beobachten. Zum Jahreswechsel 2008/09 waren 10% der vom *padrón municipal* erfassten Rumänen nicht im Besitz eines Aufenthaltstitels (*tarjeta de residencia*). Zum Vergleich: in den Jahren 2000/01 bis 2004/05 variierte dieser Anteil noch zwischen 63% und 76%; in den Folgejahren 2005/06 und 2006/07 lag er noch zwischen 53% und 60%.

**Grafik 5.17: Rumänen: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen**



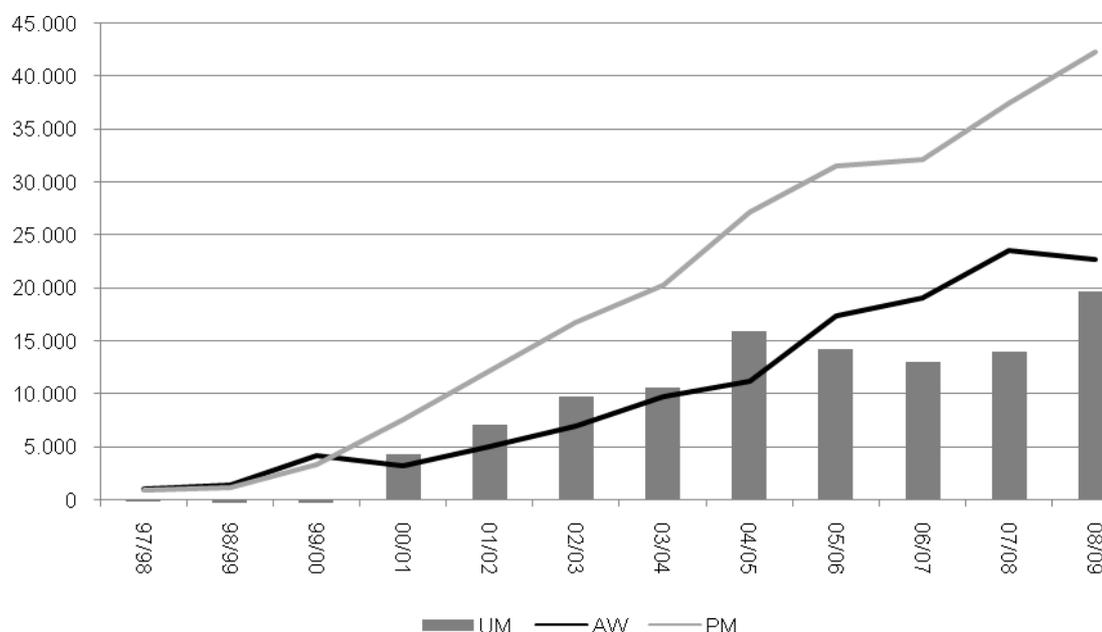
Quellen: AEE/AEI 1997-2008 sowie padrón municipal (INEbase), eigene Berechnungen

Bei allen vier ausgewählten Nationalitäten ist also eine Schließung der „Lücke“ zwischen den beiden Datenquellen zu beobachten, d.h., eine Legalisierung des Aufenthaltsstatus von Staatsbürgern der wichtigsten Herkunftsländer hat zweifelsohne stattgefunden. Da jedoch auch 2008/09 weiterhin eine „Lücke“ von rund 760.000 Personen bestand (siehe Grafik 5.11.), stellt sich nun die Frage, aus welchen Herkunftsländern diese irreguläre Migrantenbevölkerung stammt. Gemäß Grafik 5.12. sind dies weiterhin vor allem Lateinamerikaner (64%), in geringerem Maße folgen Osteuropäer (20%) und Afrikaner (11%). Ein detaillierter Blick auf die Daten zeigt, dass aus Lateinamerika neuerdings vor allem Bolivianer (2008/09: 63% bzw. 145.000), Brasilianer (2008/09: 63% bzw. 79.000) und Paraguayer (2008/09: 76% bzw. 62.000) einen hohen Anteil irregulärer Migranten aufweisen. Im „sonstigen“ Europa, also den europäischen Staaten, die nicht zur EU bzw. zur EFTA gehörten, sind es nebst den Rumänen und Bulgaren (die trotz der EU-Mitgliedschaft aufgrund der eingeschränkten Freizügigkeit bis Ende 2008 noch in die Berechnung mit einbezogen wurden) vor allem Russen und Ukrainer, bei denen ein relativ hoher Anteil irregulärer Migranten zu beobachten ist (35% bzw. 20%, jeweils ca. 16.000). Eine hohe Rate irregulärer Migranten, aber niedrige absolute Zahlen der Zuwanderung verzeichnen Staatsbürger der Kaukasus-Republiken Armenien (50% bzw. 6.000) und Georgien (57% bzw. 6.400). In Afrika schließlich sind es in erster Linie Migranten aus Nigeria (47% bzw. 20.000)

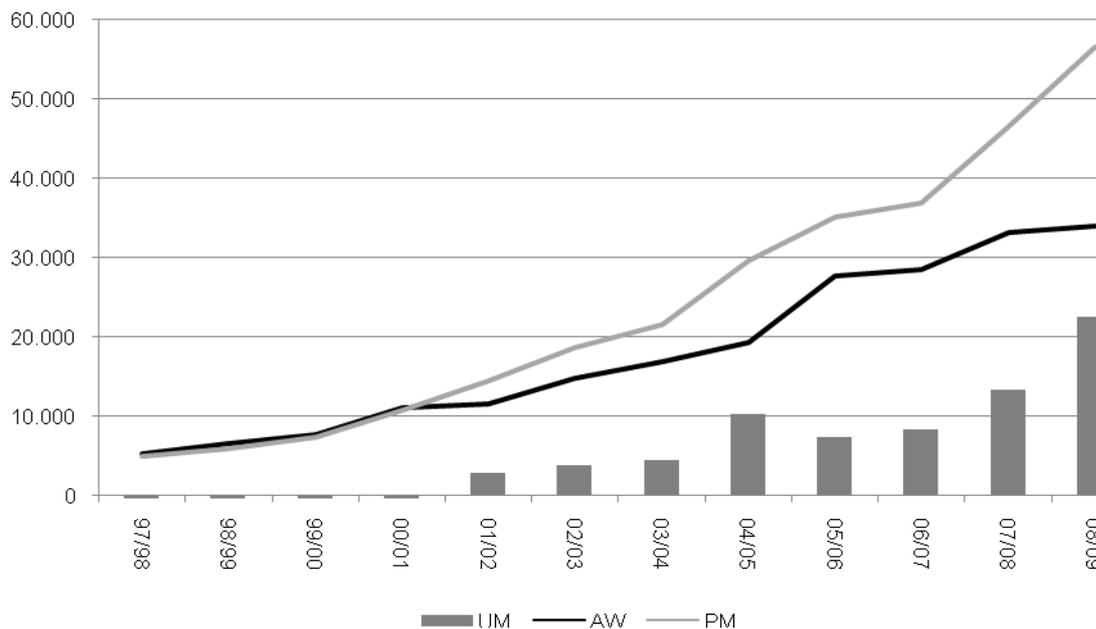
und dem Senegal (40% bzw. 22.600) sowie in geringerem Umfang auch aus Mali (41% bzw. 9.400), die weiterhin einen hohen Grad der Illegalität aufweisen. Eine Summierung dieser zwölf Nationalitäten ergibt mit 483.000 irregulären Migranten etwa zwei Drittel der oben erwähnten „Lücke“ von 760.000 zum Jahreswechsel 2008/09.

Da in dieser Forschungsarbeit die undokumentierte Migration an der spanischen Südgrenze, also auf dem Seewege, im Vordergrund steht, sollen die beiden folgenden Grafiken 5.18. und 5.19. noch die Entwicklung der „Lücke“ zwischen den Datenquellen im Fall der Migration aus Nigeria und dem Senegal aufzeigen. In beiden Fällen setzte eine signifikante Zuwanderung erst mit Beginn des 21. Jahrhunderts ein und näherte sich, gemessen an den Zahlen des *padrón municipal*, erst in jüngster Zeit der 50.000-Personen-Marke. Die Zahlen des Innen- bzw. Arbeits- und Immigrationsministeriums liegen weit unterhalb der Daten der lokalen Melderegister – und diese „Lücke“ zeigt auch keinerlei Tendenzen einer Annäherung beider Datenquellen, sondern ein weiteres Auseinanderklaffen auf. Daraus lässt sich schließen, dass die irreguläre Migration aus dem westafrikanischen Raum eine Eigendynamik entwickelt hat, die durch bisherige Maßnahmen der Migrations- und Grenzkontrolle noch nicht gebremst werden konnte.

**Grafik 5.18: Nigerianer: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen**



**Grafik 5.19: Senegalesen: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen**



Quellen: AEE/AEI 1997-2008 sowie padrón municipal (INEbase), eigene Berechnungen

#### 5.4.4. Die regionale Ebene: Andalusien, Kanaren, Ceuta und Melilla

Nach der Betrachtung der nationalen Ebene Spaniens soll nun ein Überblick über die ausländische Bevölkerung im Untersuchungsraum Südspanien erfolgen. Dieser umfasst die autonome Gemeinschaft Andalusien, die Kanarischen Inseln sowie die Exklaven Ceuta und Melilla.<sup>111</sup> Ein Vergleich der gesamtstaatlichen Ziffern mit der ausländischen Wohnbevölkerung Andalusiens zeigt zunächst, dass der Anteil der Bürger aus den EU25- und EFTA-Staaten an der (legal anwesenden) ausländischen Wohnbevölkerung in Andalusien mit 30,1% (2009) höher als im Landesdurchschnitt (20,3%) ist (AEI 2009). Dies ist darauf zurück zu führen, dass sich Deutsche, Briten, Franzosen und andere Mittel- und Westeuropäer vor allem an den Küstenstrichen Spaniens niederlassen. Etwa jeder fünfte EU25- bzw. EFTA-Bürger in Spanien lebt in Andalusien. Der Anteil von Ausländern lateinamerikanischer Herkunft an der ausländischen Wohnbevölkerung ist in Andalusien (19,5%) hingegen niedriger als im Landesdurchschnitt (30,4%). Lateinamerikaner sind vielmehr in den Ballungsgebieten Spaniens, allen voran Madrid (42,6% der AW) und Barcelona (35,9%), konzentriert (Daten vom 31.12.2009, AEI 2009). Aufschlussreicher ist eine Betrachtung auf Ebene

<sup>111</sup> Angesichts einer wachsenden Bedeutung als Zuwanderungsregion sowie der geographischen Lage könnte ebenso die autonome Region Murcia unter dem Oberbegriff „Südspanien“ subsumiert werden. Da diese Region aber nicht Bestandteil des Forschungsdesigns war und auch keine Feldforschung vor Ort durchgeführt wurde, findet eine Limitierung auf die o.g. Regionen statt.

der Provinzen, da die Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung je nach der jeweiligen ökonomischen Struktur variiert. Analog zur Tabelle 5.9. in Abschnitt 5.4.2. dieser Arbeit werden zunächst die Herkunftsregionen der ausländischen Bevölkerung in den südspanischen Provinzen bzw. Exklaven über einen längeren Zeitraum (1992 bis 2009) betrachtet (siehe Tabellen 5.11. und 5.12.).

**Tab. 5.11: Ausländische Wohnbevölkerung, ausgewählte Provinzen in Südspanien, erstes Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts (2001, 2005, 2009)**

<b>31.12.2009</b>	<b>Andalusien</b>	<b>in %</b>	<b>Almería*</b>	<b>in %</b>	<b>Málaga</b>	<b>in %</b>	<b>Kanaren</b>	<b>in %</b>	<b>Ceuta</b>	<b>in %</b>	<b>Melilla</b>	<b>in %</b>
<b>EU25+EFTA*</b>	179.950	30,1	24.113	17,9	94.218	46,8	105.637	44,1	435	9,7	1153	15,6
<b>Rumänien / Bulgarien</b>	114.819	19,2	35.059	26,0	17.287	8,6	8.010	3,3	15	0,3	8	0,1
<b>sonst. Europa</b>	21.171	3,5	4.255	3,2	9.668	4,8	2.610	1,1	10	0,2	6	0,1
<b>Marokko</b>	110.761	18,5	41.383	30,7	26.256	13,0	18.549	7,8	3.681	81,9	5.882	79,5
<b>sonst. Afrika</b>	23.512	3,9	7.769	5,8	5.382	2,7	11.509	4,8	28	0,6	29	0,4
<b>Amerika</b>	120.280	20,1	19.719	14,6	37.364	18,6	75.405	31,5	145	3,2	199	2,7
<b>Asien/Ozean.</b>	25.683	4,3	2317	1,7	10.898	5,4	17.079	7,1	166	3,7	105	1,4
<i>Unbekannt</i>	<i>1067</i>		<i>250</i>		<i>312</i>		<i>513</i>		<i>12</i>		<i>13</i>	
<b>Gesamt</b>	<b>597.243</b>		<b>134.865</b>		<b>201.385</b>		<b>239.312</b>		<b>4.492</b>		<b>7.395</b>	

<b>31.12.2005</b>	<b>Andalusien</b>	<b>in %</b>	<b>Almería</b>	<b>in %</b>	<b>Málaga</b>	<b>in %</b>	<b>Kanaren</b>	<b>in %</b>	<b>Ceuta</b>	<b>in %</b>	<b>Melilla</b>	<b>in %</b>
<b>EU+EFTA</b>	107.768	33,0	16.128	18,2	58.954	52,8	64.974	40,2	181	6,4	401	9,1
<b>sonst. Europa</b>	37.511	11,5	13.632	15,4	9.112	8,2	4.545	2,8	16	0,6	4	0,1
<b>Marokko</b>	72.602	22,2	32.856	37,0	12.734	11,4	13.862	8,6	2.356	83,8	3.765	85,9
<b>sonst. Afrika</b>	20.127	6,2	9.285	10,5	3.148	2,8	8.646	5,4	38	1,4	75	1,7
<b>Amerika</b>	74.224	22,7	15.280	17,2	21.867	19,6	56.759	35,2	89	3,2	80	1,8
<b>Asien/Ozean.</b>	14.501	4,4	1603	1,8	5.888	5,3	12.523	7,8	125	4,4	53	1,2
<i>Unbekannt</i>	<i>98</i>		<i>14</i>		<i>55</i>		<i>161</i>		<i>7</i>		<i>6</i>	
<b>Gesamt</b>	<b>326.831</b>		<b>88.798</b>		<b>111.758</b>		<b>161.470</b>		<b>2.812</b>		<b>4.384</b>	

<b>31.12.2001</b>	<b>Andalusien</b>	<b>in %</b>	<b>Almería</b>	<b>in %</b>	<b>Málaga</b>	<b>in %</b>	<b>Kanaren</b>	<b>in %</b>	<b>Ceuta</b>	<b>in %</b>	<b>Melilla</b>	<b>in %</b>
<b>EU+EFTA</b>	62.832	40,0	5.369	12,8	41.493	65,9	45.419	51,9	139	6,9	266	7,4
<b>sonst. Europa</b>	10.053	6,4	4.797	11,4	2.535	4,0	2.186	2,5	9	0,4	10	0,3
<b>Marokko</b>	39.279	25,0	19.328	46,0	6.797	10,8	7.568	8,7	1.654	81,7	2.390	66,1
<b>sonst. Afrika</b>	11.096	7,1	6.262	14,9	1.467	2,3	4.243	4,9	32	1,6	633	17,5
<b>Amerika</b>	25.015	15,9	5.710	13,6	6.596	10,5	19.829	22,7	45	2,2	57	1,6
<b>Asien/Ozean.</b>	8.734	5,6	589	1,4	4.007	6,4	8.110	9,3	135	6,7	253	7,0
<i>unbekannt</i>	<i>148</i>		<i>6</i>		<i>62</i>		<i>128</i>		<i>11</i>		<i>9</i>	
<b>Gesamt</b>	<b>157.157</b>		<b>42.061</b>		<b>62.957</b>		<b>87.483</b>		<b>2.025</b>		<b>3.618</b>	

Quelle: AEE 2001, 2005 und AEI 2009, eigene Berechnungen

In der von Agrarindustrie geprägten Provinz Almería stellen Marokkaner die weitaus größte Gruppe der (legalen) ausländischen Wohnbevölkerung, obgleich ihr

Anteil an allen Ausländern in der Provinz zurückgegangen ist (2001: 46%, 2005: 37%, 2009: 30,7%). Dieser relative Rückgang basiert auf der Diversifizierung der Herkunftsstruktur der Arbeitsmigranten, vor allem angesichts der steigenden Zuwanderung aus ost- und südosteuropäischen Staaten (v.a. Rumänien, Litauen und Bulgarien). Wie auch bei Migranten aus afrikanischen Staaten ist ihr relativ hoher Anteil (2009: 29,2%) durch die spezifische Situation auf dem Arbeitsmarkt der Provinz Almería zu erklären. Gerade Migranten dieser Nationalitäten arbeiten in den Obst- und Gemüseplantagen des *Poniente* und *Levante Almeriense*. Ausländer aus den EU25- und EFTA-Staaten kommen in der Provinz Almería hingegen nur auf 17,9% (2001: EU15+EFTA 12,8%).

In der auf der Tourismus-Industrie basierenden Provinz Málaga spielen Ausländer aus dem afrikanischen Nachbarkontinent eine geringere Rolle als in Almería. 2009 stammten nur 15,7% aller Ausländer aus afrikanischen Staaten (2005: 14,2%, 2001: 13,1%), davon die überwiegende Mehrzahl aus Marokko. (Latein-) Amerikaner stellen 2009 etwa ein Fünftel aller Ausländer in der Provinz Málaga (2001: 10,5%); der Anteil der Ost- und Südosteuropäer ist von 4% (2001) auf 13,4% (2009) angestiegen. Trotz eines relativen Rückgangs von gut zwei Dritteln (2001) auf 46,8% (2009) sind Bürger aus EU15/EFTA- (2001) bzw. EU25/EFTA-Staaten (2009) weiterhin die absolut dominierende Gruppe. Dies lässt sich v.a. durch die Ansiedlung von West- und Mitteleuropäern an der touristisch attraktiven Costa del Sol erklären. Ähnlich ist die Struktur auf den Kanarischen Inseln, wo EU25- und EFTA-Bürger 44,1% der ausländischen Bevölkerung stellen. Auffallend ist auf den Kanaren, dass der Anteil von Bürgern aus amerikanischen Staaten, v.a. aus Kuba, Kolumbien und Venezuela, mit 31,5% relativ hoch ist. Die Wurzeln ihrer Präsenz liegen in der Emigration von Einwohnern der Kanaren nach Lateinamerika und den daraus entstandenen Netzwerken zwischen der Inselgruppe und einzelnen Staaten Lateinamerikas (vgl. García Medina 2002, Hernández 1995).

Erwähnenswert ist an dieser Stelle noch die Verteilung der ausländischen Wohnbevölkerung in den spanischen Exklaven Ceuta und Melilla. Marokkanische Staatsbürger stellen dort mit 81,9% bzw. 79,5% die weitaus größte Gruppe der legal anwesenden Ausländer (2009). Dies liegt natürlich nicht zuletzt an der geographischen Lage der beiden Exklaven. Es ist jedoch ebenso anzumerken, dass ein Großteil der in Ceuta und Melilla lebenden Marokkaner bereits seit Generationen in diesen Städten

lebt, ohne jedoch die spanische Staatsbürgerschaft erhalten zu haben (vgl. Planet 1998: 85 ff; Soddu 2002: 25 ff).<sup>112</sup>

Ein Rückblick in die 1990er Jahre (siehe Tabelle 5.12.) ermöglicht eine Einsicht in die Anfänge der Zuwanderung nach Südspanien. Dabei zeigten sich die Anfänge der oben beschriebenen Trends: ein hoher Anteil marokkanischer Zuwanderung in der Agrarprovinz Almería sowie vor allem in den Exklaven Ceuta und Melilla einerseits sowie eine absolute Dominanz von EU- und EFTA-Bürgern in den Tourismuszentren Málaga sowie der Kanarischen Inseln andererseits. Im Unterschied zum ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts spielten Migranten aus ost-, ostmittel- und südosteuropäischen Staaten („sonstiges Europa“) in den 1990er Jahren kaum eine Rolle. Die Zuwanderung aus diesen Staaten ist nicht nur auf nationaler Ebene, sondern ebenso auf der regionalen Ebene Südspaniens ein relativ neues Phänomen, welches erst in den 2000er Jahren einsetzte.

**Tab. 5.12: Ausländische Wohnbevölkerung, ausgewählte Provinzen in Südspanien, 1990er Jahre (1992, 1996)**

<b>31.12.1996</b>	<b>Andalusien</b>	<b>in %</b>	<b>Almería</b>	<b>in %</b>	<b>Málaga</b>	<b>in %</b>	<b>Kanaren</b>	<b>in %</b>	<b>Ceuta</b>	<b>in %</b>	<b>Melilla</b>	<b>in %</b>
<b>EU+EFTA sonst.</b>	43.522	61,5	3.519	40,2	28.132	75,8	38.754	68,9	62	8,0	111	10,5
<b>Europa</b>	713	1,0	56	0,6	267	0,7	510	0,9	1	0,1	1	0,1
<b>Marokko</b>	10.548	14,9	3.081	35,2	2.844	7,7	2.525	4,5	550	71,0	872	82,7
<b>sonst. Afrika</b>	2.338	3,3	1.094	12,5	310	0,8	1.023	1,8	4	0,5	15	1,4
<b>Amerika</b>	8.960	12,7	828	9,5	3.064	8,3	7.597	13,5	25	3,2	18	1,7
<b>Asien/Ozean.</b>	4.614	6,5	179	2,0	2.500	6,7	5.778	10,3	133	17,2	36	3,4
<i>unbekannt</i>	30		3		16		46		0		1	
<b>Gesamt</b>	<b>70.725</b>		<b>8.760</b>		<b>37.133</b>		<b>56.233</b>		<b>775</b>		<b>1.054</b>	

<b>31.12.1992</b>	<b>Andalusien</b>	<b>in %</b>	<b>Almería</b>	<b>in %</b>	<b>Málaga</b>	<b>in %</b>	<b>Kanaren</b>	<b>in %</b>	<b>Ceuta</b>	<b>in %</b>	<b>Melilla</b>	<b>in %</b>
<b>EU+EFTA sonst.</b>	30.977	57,3	2.589	46,8	19.311	68,2	23.358	60,7	47	8,4	84	25,1
<b>Europa</b>	392	0,7	12	0,2	163	0,6	341	0,9	0	0,0	1	0,3
<b>Marokko</b>	8.102	15,0	1.554	28,1	2.665	9,4	1.951	5,1	324	57,7	174	52,1
<b>sonst. Afrika</b>	1.568	2,9	462	8,4	228	0,8	982	2,6	9	1,6	15	4,5
<b>Amerika</b>	8.522	15,8	756	13,7	3.263	11,5	6.479	16,8	28	5,0	27	8,1
<b>Asien/Ozean.</b>	4.185	7,7	143	2,6	2.421	8,6	5.331	13,8	154	27,4	32	9,6
<i>unbekannt</i>	283		13		250		52		0		1	
<b>Gesamt</b>	<b>54.029</b>		<b>5.529</b>		<b>28.301</b>		<b>38.494</b>		<b>562</b>		<b>334</b>	

Quelle: AEE 1992 und 1996, eigene Berechnungen<sup>113</sup>

<sup>112</sup> Gespräch mit A. Mohamed, CCOO Melilla, 02.04.2002; detailliert dazu s. Abschnitt 5.4.4., S. 189 ff

<sup>113</sup> Im Gegensatz zur nationalen Ebene (Tab. 5.9., S. 156) konnten im Fall der regionalen Ebene (Tab. 5.12.) keine detaillierten Daten für das Jahr 1991 gefunden werden, so dass hier das Jahr 1992 ausgewählt wurde. Außerdem wurden Daten aus der Mitte der 1990er Jahre (1996) zusätzlich eingefügt.

Parallel zur Analyse der gesamtstaatlichen Ebene ist hier noch die „Lücke“ zwischen der legal anwesenden und der im *padrón municipal* erfassten ausländischen Bevölkerung in Südspanien zu untersuchen. Die Besonderheit im südspanischen Fall ist, dass diese Region aufgrund der spezifischen geographischen Umstände (lange Küstenlinie an der Südgrenze sowie Exklaven auf nordafrikanischem Territorium) eines der Haupteinreisegebiete für undokumentierte Migranten darstellt. Die weiteren Einreisepunkte sind die internationalen Flughäfen, allen voran der Flughafen von Madrid (Barajas) sowie teilweise auch von Barcelona (Prat de Llobregat). Die Einreise an den Flughäfen erfolgt zumeist mit legalen Dokumenten, wandelt sich dann aber nach Überschreiten der maximalen Aufenthaltsdauer in einen illegalen Aufenthalt um. Einem Bericht der spanischen Polizeigewerkschaft SUP zufolge reisen etwa 55% der sich illegal in Spanien aufhaltigen Migranten über den Flughafen von Madrid-Barajas ein (Migreurop 2007), 20% über den Flughafen von Barcelona, 10%-15% über die Landgrenzen und lediglich 5 % über den Seeweg.<sup>114</sup>

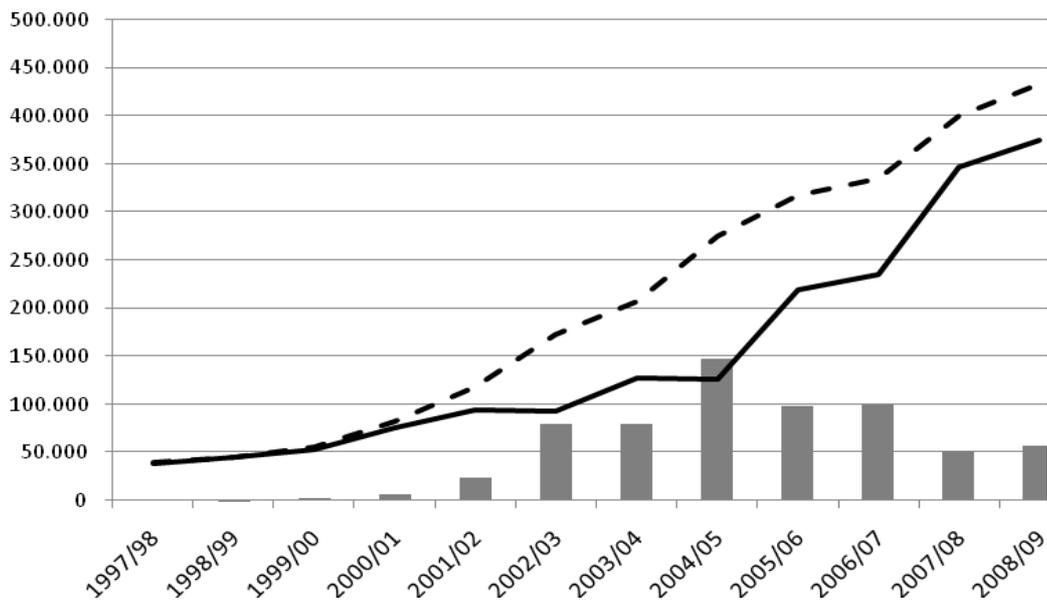
In der folgenden Betrachtung der Autonomen Gemeinschaften und Provinzen wurden die Daten erneut zunächst bereinigt, d.h., die Bürger aus den EU15-Staaten (bis 2003/04) bzw. EU25-Staaten (ab 2004/05) sowie aus den vier übriggebliebenen EFTA-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz) wurden von der Gesamtzahl abgezogen. Eine Analyse der „Lücke“ zwischen den Datenquellen auf regionaler Ebene ist problematischer als auf nationaler Ebene ist, da die Fallzahlen wesentlich niedriger sind und somit eine größere Vorsicht bei der Interpretation der Daten geboten ist.

Die folgenden Grafiken 5.20. und 5.21. zeigen zunächst die Entwicklung der (bereinigten) ausländischen Bevölkerung in der Autonomen Gemeinschaft Andalusien sowie den Kanarischen Inseln. Analog zur Entwicklung auf der nationalen Ebene (Grafik 5.11.) öffnet sich die „Lücke“  $[UM_{(b)}]$  zwischen legal anwesender ausländischer Wohnbevölkerung  $[AW_{(b)}]$  und den vom *padrón municipal* erfassten Ausländern  $[PM_{(b)}]$  Anfang der 2000er Jahre, erreicht einen Höhepunkt zum Jahreswechsel 2004/05 und weist in den darauffolgenden Jahren eine Tendenz zur Schließung, ohne dass diese jedoch vollständig erreicht wird. Das Legalisierungsprogramm von 2005 führte also auch auf der Ebene Südspaniens zu einer Reduzierung der Zahl von Migranten ohne legalen Aufenthaltstitel.

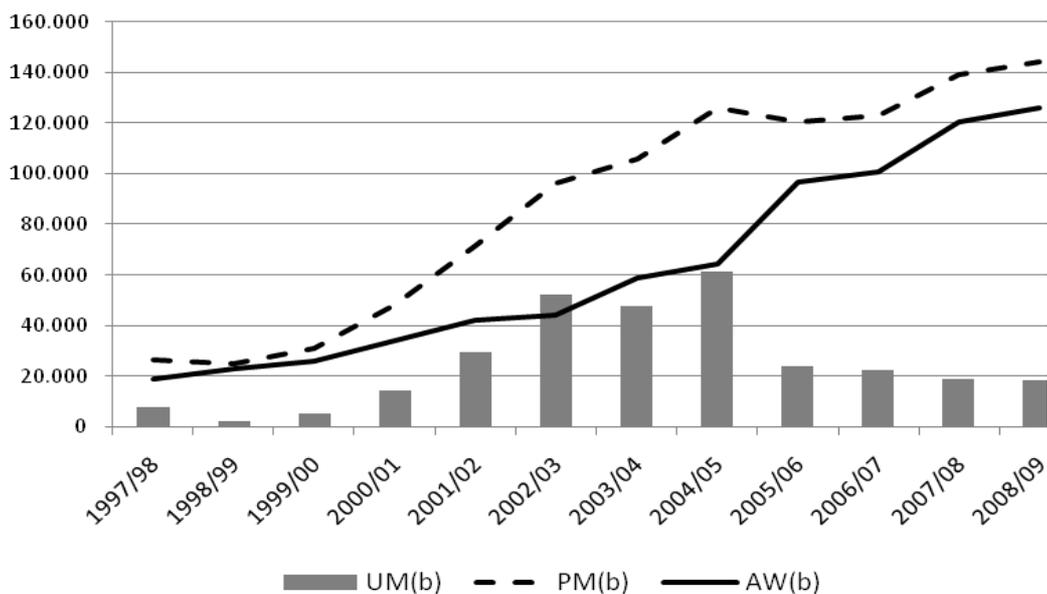
---

<sup>114</sup> „Unos 1.500 inmigrantes ilegales entran cada día por Barajas como turistas“, in: ABC 23.9.2006

**Grafik 5.20: Andalusien: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen**



**Grafik 5.21: Kanarische Inseln: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen**



Quellen: AEE/AEI 1997-2008 sowie padrón municipal (INEbase), eigene Berechnungen

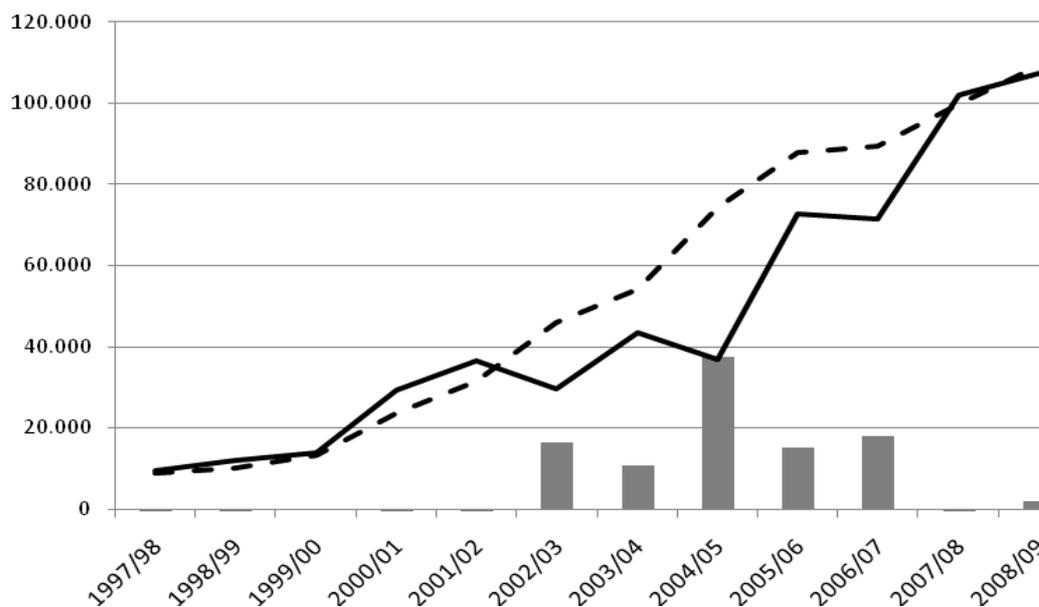
Hier ist nun zu untersuchen, welche Nationalitäten den Großteil der „Lücke“ konstituieren. Dies lässt sich – unter Beachtung der Beschränkungen durch geringe Fallzahlen – am ehesten auf der kleinräumigeren Ebene der Provinzen betrachten, da deren ökonomische Strukturen die jeweilige Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung bestimmen. Zunächst soll hier auf die Provinzen Almería, Cádiz, Huelva und Málaga im Falle Andalusiens eingegangen werden. Im Anschluss folgt eine

Analyse der beiden kanarischen Provinzen (Las Palmas und Santa Cruz de Tenerife) sowie der spanischen Exklaven Ceuta und Melilla.

### ***Almería und Huelva: Die Agrarprovinzen***

Angesichts der Bedeutung der Agrarproduktion sind es vor allem Arbeitsmigranten aus Afrika, Lateinamerika und Osteuropa, die die ausländische Bevölkerung der Provinzen Almería sowie Huelva konstituieren. Im Fall der Provinz Almería fällt bei der nachfolgenden Grafik 5.22. zunächst auf, dass die Zahl der vom *padrón municipal* erfassten Ausländer (gestrichelte Linie) seit der Jahrtausendwende ein stetiges Wachstum aufweist, während die Daten des Innen- bzw. Arbeits- und Immigrationsministeriums hingegen auf ein Wachstum mit Aufwärts- und Abwärtsbewegungen hinweisen (bereinigte Daten,  $UM_{(b)}=PM_{(b)}-AW_{(b)}$ ).

**Grafik 5.22: Almería: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen**



Quellen: AEE/AEI 1997-2008 sowie *padrón municipal* (INEbase), eigene Berechnungen

Außerdem ist in den Jahren 1997/98 bis 2001/02 eine „negative Differenz“ zwischen beiden Datenquellen feststellbar, d.h., die Zahl der Ausländer mit einem legalen Aufenthaltstitel war höher als die Gesamtzahl der Ausländer im *padrón municipal*. Diese Besonderheit ist dadurch zu erklären, dass die Daten der lokalen Melderegister flexibler sind und auf temporäre Abwanderungen von Arbeitsmigranten (etwa zur Ernte in anderen Regionen Spaniens) schneller reagieren als die Daten des

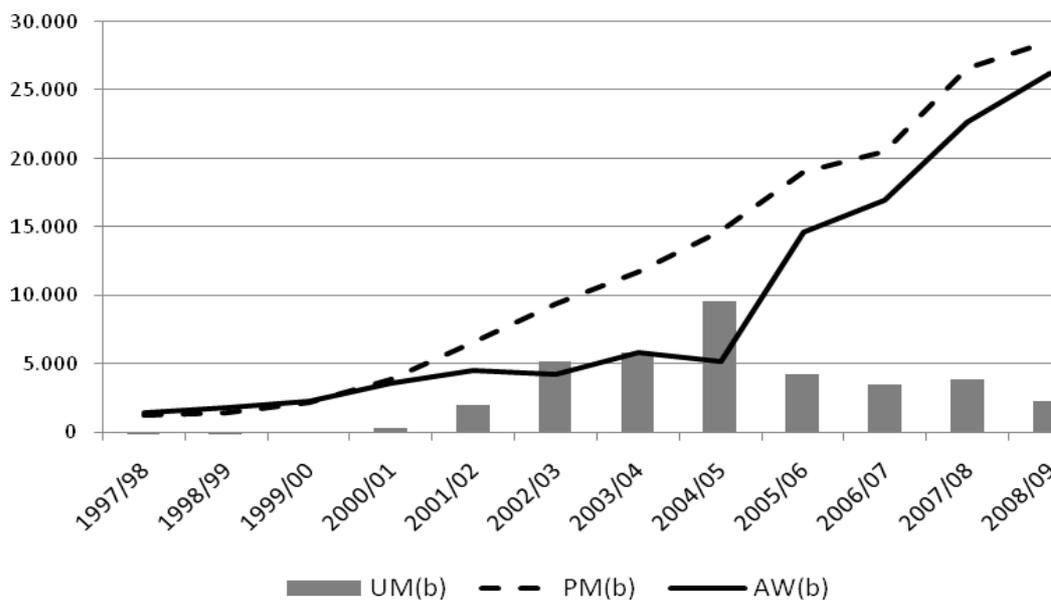
(damals noch) Innenministeriums als Ausstellungsbehörde der Aufenthaltsgenehmigungen.

In Almería betrug die Differenz zwischen den beiden Datenquellen zum Jahreswechsel 2004/05 sogar 37.340 Personen; d.h., etwa die Hälfte der im *padrón municipal* registrierten Ausländer (bereinigt) verfügten über keinen legalen Aufenthaltsstatus. Davon stammten 38% aus dem afrikanischen Nachbarkontinent (v.a. aus Marokko, aber auch aus Mali, Ghana, Guinea-Bissau und dem Senegal), 31% aus Osteuropa ( $\frac{2}{3}$  aus Rumänien, sonst Russland, Bulgarien und Ukraine) sowie 30% aus Lateinamerika (v.a. aus Ecuador). Zum Jahreswechsel 2005/06 lag die Differenz nur noch bei rund 15.000 Personen ohne legalen Aufenthaltstitel bzw. 17% der vom *padrón municipal* erfassten Ausländer. Marokkanische Migranten profitierten in Almería besonders stark vom Regularisierungsprogramm des Jahres 2005: zwischen den Jahreswechselln 2004/05 und 2005/06 sank die „Lücke“ [UM<sub>(b)</sub>] bei dieser Gruppe von Migranten von 8.252 auf 1.306 Personen und schloss sich seit dem Jahreswechsel 2007/08 gänzlich. Die besonders hohen Fluktuationen im Fall der Provinz Almería (Grafik 5.22.) sind eng mit der Arbeitskräftenachfrage in der Agrarindustrie verbunden. So ist etwa zwischen 2001 und 2002 die Zahl der legal anwesenden Ausländer in Almería von 36.700 auf 29.600 um 7.100 Personen gesunken; im Folgejahr stieg sie um rund 14.000 Personen an und sank zwischen 2003 und 2004 dann wieder um 6.600 Personen. Betrachtet man diese Schwankungen nach Nationalitäten, so wird deutlich, dass es sich dabei in erster Linie um Migranten aus den Hauptherkunftsländern der Arbeitsmigration handelte, nämlich v.a. um Marokkaner und Ecuadorianer. Gerade bei diesen Nationalitäten ist anzunehmen, dass die Schwankungen mit dem Programm zu Kontingentsarbeitskräften zusammenhängen (vgl. Abschnitt 5.5.1.), welches den Aufenthalt der Arbeitsmigranten auf eine bestimmte Provinz sowie einen spezifischen Sektor limitiert.

Bemerkenswert ist bei einer Analyse der Herkunft von Migranten in der Provinz Almería auch die wachsende Bedeutung der Zuwanderung aus dem subsaharischen Afrika, v.a. aus Mali, dem Senegal, Guinea-Bissau und Ghana. Während diese Nationalitäten Anfang der 2000er Jahre kaum eine Rolle spielten, so stellten sie Ende 2008 rund 18% der vom *padrón municipal* erfassten Afrikaner in der Provinz Almería dar. Zum Zeitpunkt der größten Differenz zwischen beiden Datenquellen (Jahreswechsel 2004/05) stellten Staatsbürger dieser vier subsaharischen Staaten sogar 30% der undokumentierten Migranten aus Afrika (Marokkaner: 58%). Während im Fall

der Migranten aus Guinea-Bissau und Ghana der Anteil undokumentierter Migranten an allen vom *padrón municipal* erfassten Staatsbürgern dieser Länder seit dem Regularisierungsprogramm von 2005 stark zurückgegangen ist (2004/05: Guinea-Bissau 40%, Ghana 76%; 2008/09: Guinea-Bissau 19%, Ghana 30%), ist die Illegalitätsquote [UM/PM] der Migranten aus Mali (2008/09: 74%) und dem Senegal (2008/09: 57%) wieder angestiegen. Dies weist auf eine anhaltende irreguläre Neuzuwanderung aus diesen zwei westafrikanischen Staaten hin.

**Grafik 5.23: Huelva: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen**



Quellen: AEE/AEI 1997-2008 sowie *padrón municipal* (INEbase), eigene Berechnungen

Wie auch auf der gesamtregionalen Ebene Andalusiens ist die „Lücke“ zwischen beiden Datenquellen sowohl in der Provinz Almería als auch in der Provinz Huelva zum Jahreswechsel 2004/05, also vor dem Regularisierungsprogramm von 2005, am größten. Während sich diese Lücke in Almería jedoch seit 2007/08 nahezu geschlossen hat, blieb sie im Fall der Provinz Huelva weiterhin bestehen. Dabei handelt es sich in den letzten Jahren vor allem um rumänische Staatsbürger. Zum Zeitpunkt der größten Differenz (etwa 9.600 zum Jahreswechsel 2004/05) waren etwa 30% der undokumentierten Migranten in Huelva Afrikaner ( $\frac{2}{3}$  aus Marokko), weitere 30% stammten aus Lateinamerika (v.a. aus Ecuador und Kolumbien) und 40% aus Osteuropa, davon wiederum die Hälfte aus Rumänien. Auffällig ist im Fall der Provinz Huelva der extrem hohe Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung zwischen dem Jahresende 2004 (5.115 Personen) und dem Jahresende 2005 (14.868 Personen). Dieser Umstand basiert

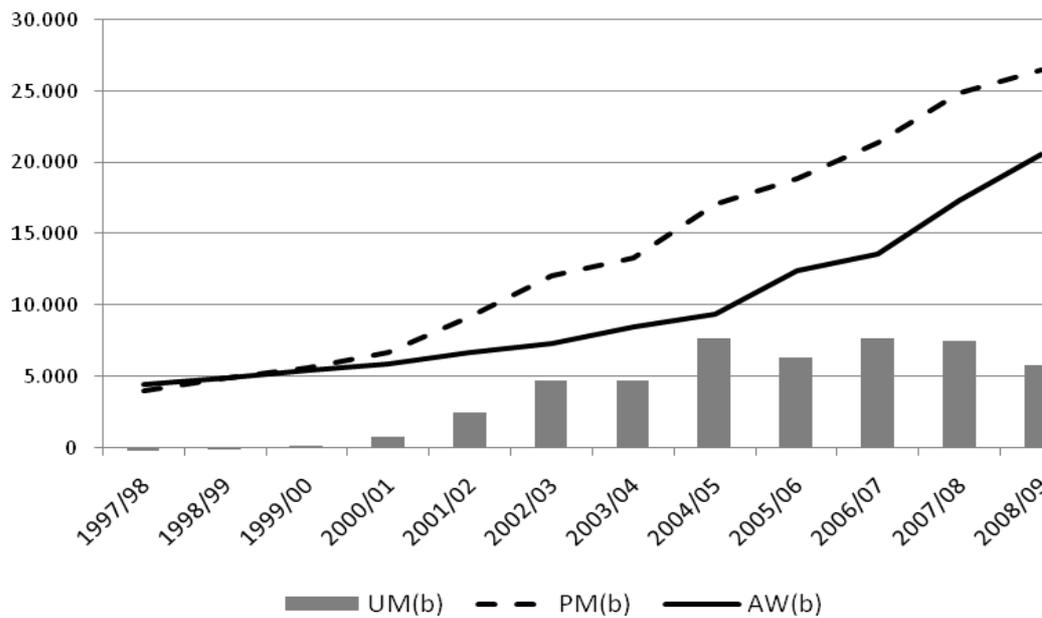
jedoch nicht auf einer massiven Neuzuwanderung, sondern vielmehr auf der Legalisierung des Aufenthaltsstatus vormals undokumentierter Arbeitsmigranten aus Afrika, Osteuropa und Lateinamerika. Andernfalls hätte auch die Zahl der von den lokalen Melderegistern registrierten Ausländer einen entsprechend starken Anstieg aufzeigen müssen.

### ***Transitprovinz Cádiz***

Die Provinz Cádiz war vor allem in den 1990er Jahren die Haupteinreiseregion für die undokumentierte Migration in Holz- und Schlauchbooten (sog. *pateras*) aus dem benachbarten Marokko. Die Analyse der Daten nach Herkunftsregionen zeigt, dass afrikanische Migranten bis Anfang der 2000er Jahre die größte Gruppe unter den extrakommunitären Ausländern in Cádiz gewesen sind. Bis 2004/05 stellten Migranten aus dem Nachbarkontinent etwa 40% bis 50% sowohl der legalen Ausländer als auch der vom *padrón municipal* erfassten Ausländer (ohne EU- und EFTA-Bürger). Seit dem Regularisierungsprogramm von 2005 stellen jedoch Lateinamerikaner die größte Gruppe der vom *padrón municipal* registrierten Ausländer. Bei den Nicht-EU-Ausländern mit legalem Aufenthaltstitel stellen Afrikaner und Lateinamerikaner eine etwa gleich große Gruppe dar (jeweils zwischen 36%-40% seit 2005/06). Die Gruppe der Osteuropäer hat erst seit Mitte der 2000er Jahre an Bedeutung gewonnen und lag 2008/09 bei 16% der vom *padrón municipal* erfassten Ausländer bzw. bei 18% der Ausländer mit legalem Aufenthaltstitel. Eine Betrachtung der „Lücke“ zwischen den beiden Datenquellen zeigt, dass der Anteil undokumentierter Afrikaner von 45% (2001/02) auf 17% seit 2006/07 zurückgegangen ist, während Lateinamerikaner bis 2004/05 eine Illegalitätsquote [UM/PM] von 31%-47% aufwiesen und diese seit 2007/08 sogar bei zwei Dritteln (66%) liegt.

Ein Blick auf die folgende Grafik 5.24 zeigt außerdem, dass die Differenz zwischen den Datenquellen nicht wesentlich zurückgegangen ist. Hier ist nun zu untersuchen, welche Nationalitäten diese „Lücke“ konstituieren. Im Fall der Afrikaner sind dies größtenteils marokkanische Staatsbürger (82%-87% zwischen 2001/02 und 2006/07), wobei dieser hohe Anteil in den letzten Jahren zurückgegangen ist (2008/09: 63% aller undokumentierten Afrikaner). Im Gegensatz etwa zur Provinz Almería hat sich die „Lücke“ trotz des Regularisierungsprogrammes von 2005 nicht geschlossen.

**Grafik 5.24: Cádiz: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen**



Quellen: AEE/AEI 1997-2008 sowie padrón municipal (INEbase), eigene Berechnungen

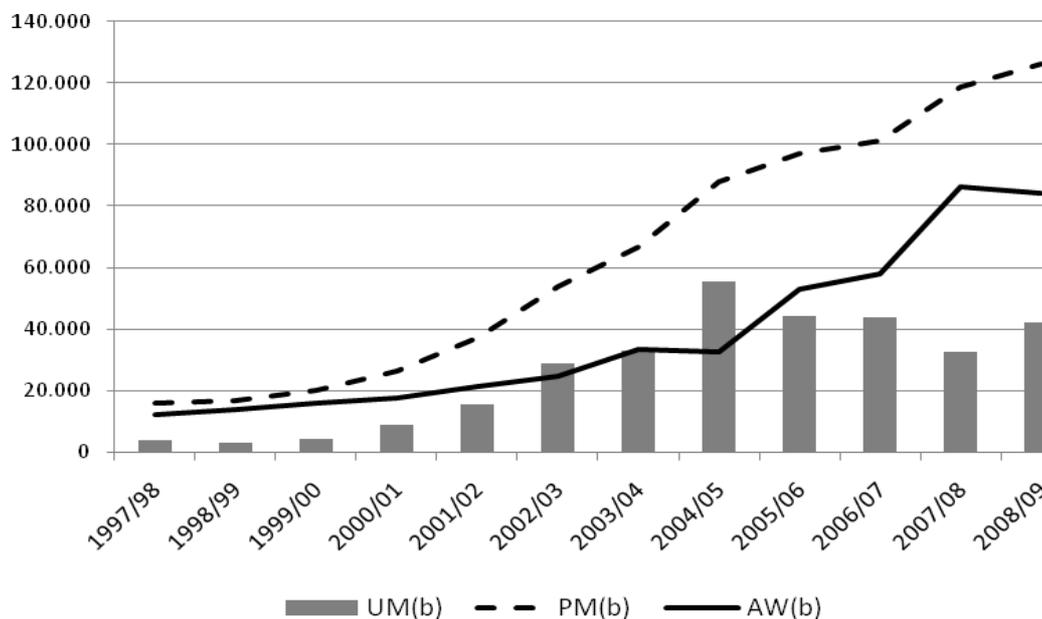
Bei den lateinamerikanischen Migranten in der Provinz Cádiz sind es nicht Ecuadorianer oder Kolumbianer, die den größten Anteil an undokumentierten Migranten stellen, sondern seit Mitte der 2000er Jahre vielmehr Bolivianer (2004/05: 30%, 2005/06: 44%, 2006/07: 57%), wenn auch neuerdings mit leicht rückläufiger Tendenz (2007/08: 54%, 2008/09: 45%). Eine Erklärung für diese Besonderheit könnten Migrationsnetzwerke sein, diese Vermutung müsste jedoch durch gezielte Feldforschung vor Ort überprüft werden. In der ersten Hälfte der 2000er Jahre spielte bolivianische Migration keine signifikante Rolle in der Provinz Cádiz (1.1.2005: 425 Bolivianer). Zum Jahresbeginn 2008 lag die Zahl bereits bei knapp 3.600 Bolivianern in Cádiz, konzentriert auf drei Gemeinden (*municipios*). Dabei betrug die Differenz zwischen den Datenquellen 2.700 Personen, d.h., 75% der vom *padrón municipal* erfassten Bolivianer in der Provinz Cádiz hatten demnach keinen legalen Aufenthaltsstatus.

### ***Tourismusprovinz Málaga***

Wie auch in Cádiz blieb in der vom nationalen und internationalen Tourismus geprägten Provinz Málaga die „Lücke“ zwischen den beiden Datenquellen trotz des Regularisierungsprogrammes bestehen. Die Differenz bewegt sich seit 2002/03 zwischen etwa 30.000 bis 55.000 Personen (2004/05). Der Anteil der undokumentierten

Migranten an den vom *padrón municipal* erfassten Ausländer stieg zwischen 1998/99 und 2004/05 von 17% auf 63% an und verringerte sich in den letzten Jahren (2007/08, 2008/09) auf etwa ein Drittel. Ähnlich wie in der Nachbarprovinz Cádiz waren zunächst Afrikaner die größte Gruppe der extrakommunitären Migranten in Málaga (bereinigt, d.h. ohne EU- und EFTA-Bürger). Zumindest bei den vom *padrón municipal* erfassten Ausländern stellen Lateinamerikaner jedoch bereits seit Anfang 2003 die größte Gruppe der Nicht-EU-Ausländer in der Provinz, bei den Ausländern mit legalem Aufenthaltstitel trifft dies seit Jahresende 2005 zu. Diese Zeitverzögerung lässt auf einen wachsenden Anteil undokumentierter Lateinamerikaner schließen.

**Grafik 5.25: Málaga: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen**



Quellen: AEE/AEI 1997-2008 sowie *padrón municipal* (INEbase), eigene Berechnungen

Zwischen 2002/03 und 2004/05 lag die Illegalitätsquote [UM/PM] bei lateinamerikanischen Migranten in der Provinz Málaga zwischen zwei Dritteln und drei Vierteln der vom *padrón municipal* erfassten Lateinamerikaner. Aber auch nach dem Regularisierungsprogramm von 2005 blieb diese Quote trotz eines Rückgangs weiterhin hoch und bewegt sich seitdem um die 50%. Bei einer Betrachtung nach Herkunftsländern fällt auf, dass nur wenige Nationalitäten die Gruppe der Lateinamerikaner in Málaga konstituieren, nämlich in erster Linie Argentinier, Kolumbianer und Ecuadorianer. Diese drei Nationalitäten stellten Anfang 2005 nahezu drei Viertel der vom *padrón municipal* erfassten Lateinamerikaner. Während die Illegalitätsquote im Fall der Kolumbianer und Ecuadorianer nach dem

Regularisierungsprogramm von 2005 von 70% bzw. 80% auf etwa ein Drittel zurückging, blieb diese bei argentinischen Migranten mit etwa 50% auch nach dem Regularisierungsprogramm weiterhin relativ hoch. Ein neues Phänomen in der Provinz Málaga ist die Zuwanderung aus Brasilien, Bolivien und Paraguay. Allen drei Nationalitäten ist eine hohe Illegalitätsquote gemeinsam (2008/09 zwischen 74% und 86%). Zuwanderer aus Paraguay haben seit 2007/08 sogar die Zuwanderung aus Ecuador in der Provinz Málaga überflügelt. Der hohe Anteil von Lateinamerikanern in Málaga lässt sich vor allem durch die ökonomische Struktur der Provinz erklären. Gerade im Tourismusgewerbe sind bei vielen Tätigkeiten fließende Kenntnisse der spanischen Sprache gefordert. Außerdem ist es durchaus möglich, dass Aspekte ethnischer Diskriminierung „nicht-weißer“ Arbeitskräfte eine Rolle spielen. Dies würde die besonders hohe Zuwanderung aus Argentinien und Paraguay erklären, lateinamerikanischen Staaten also, in denen der Anteil europäischstämmiger Personen besonders hoch ist.

Im Fall der Migranten aus dem afrikanischen Nachbarkontinent stellen Marokkaner mit etwa 80% die weitaus dominierende Gruppe. Hier ist bemerkenswert, dass die Illegalitätsquote im Fall der marokkanischen Migranten seit 2006/07 nur noch 12% bis 25% beträgt. Nigerianer und Senegalesen stellten Anfang 2009 jeweils 7% bzw. 4% der von den lokalen Melderegistern registrierten Afrikaner. Im Unterschied zu den Marokkanern ist die Illegalitätsquote dieser zwei westafrikanischen Nationalitäten weiterhin relativ hoch (2008/09: Nigerianer 42%, Senegalesen 67%).

Bei den Osteuropäern, deren Zuwanderung erst seit Mitte der 2000er an Bedeutung gewonnen hat, sind vor allem Rumänen, Ukrainer, Bulgaren und Russen stark vertreten. Diese vier Nationalitäten stellten Anfang 2009 95% der Osteuropäer in der Provinz Málaga (*padrón municipal*). Bei Rumänen und Bulgaren war bis zum Jahreswechsel 2006/07 (EU-Beitritt dieser zwei Staaten) eine hohe Differenz zwischen den Datenquellen vorhanden; etwa zwei Drittel bis drei Viertel der Bulgaren und Rumänen waren zwar im *padrón municipal* erfasst, verfügten jedoch nicht über einen legalen Aufenthaltstitel. Dieser Anteil sank seit 2007 auf unter 20%. Auch bei Russen und Ukrainern sank zwar die Illegalitätsquote, sie blieb jedoch mit 32% bzw. 42% (2008/09) weiterhin relativ hoch.

Zusammenfassend lässt sich im Fall der Provinz Málaga festhalten, dass die weiterhin bestehende Lücke zwischen beiden Datenquellen (*padrón municipal* und Statistiken des Innen- bzw. Arbeits- und Immigrationsministeriums) vor allem auf eine

anhaltende – undokumentierte – Zuwanderung aus einzelnen Staaten Lateinamerikas, Afrikas sowie Osteuropas zurückzuführen ist. Die Herkunftsstruktur der Migranten in der Provinz Málaga hat sich in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts erheblich diversifiziert.

### ***Kanarische Inseln: Sonderfall im Atlantik***

Angesichts ihrer geographischen Lage und der besonderen historischen Verbindungen mit einigen Regionen Lateinamerikas stellen die Kanarischen Inseln einen Sonderfall auch hinsichtlich der Migrationsprozesse und der Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung dar. Bis in die späten 1990er Jahre stellten vor allem Mittel- bzw. Westeuropäer die überwältigende Mehrheit der Ausländer auf der Inselgruppe. Aber auch Lateinamerikaner, Chinesen und Inder sind bereits seit Jahrzehnten auf den Kanaren vertreten. Zuwanderung aus dem nahe gelegenen afrikanischen Kontinent ist hingegen ein relativ neues Phänomen, welches in größerem Umfang erst seit der Implementierung des Grenzschutzsystems SIVE an der Meerenge von Gibraltar einsetzte.

Die Autonome Gemeinschaft der Kanarischen Inseln ist in zwei Provinzen aufgeteilt. Die östlichen Inseln Gran Canaria, Fuerteventura und Lanzarote bilden die Provinz Las Palmas, während die westlichen Inseln Teneriffa, El Hierro, Gomera und La Palma die Provinz Santa Cruz de Tenerife (Teneriffa) konstituieren. Zum 1. Januar 2009 lebten 151.294 Ausländer in der Provinz Las Palmas (*padrón municipal*), dies entspricht einem Ausländeranteil von knapp 14%. In der Provinz Teneriffa erfasste der *padrón municipal* 149.910 Ausländer, was einem Anteil an der Gesamtbevölkerung in Höhe von 14,7% entspricht. Auf den ersten Blick sind also keine größeren Unterschiede zwischen den beiden Provinzen zu erkennen. Eine Betrachtung der Herkunftsländer hingegen zeigt durchaus Differenzen in der ausländischen Wohnbevölkerung. Zunächst ist festzuhalten, dass der Anteil von EU-Bürgern in beiden Provinzen außerordentlich hoch ist, wobei dies in der Provinz Teneriffa noch stärker ausgeprägt ist (61,5%) als in der Provinz Las Palmas (45,2%) (1.1.2009).

Bei einer Analyse der Daten des *padrón municipal* von 1998 bis 2009 fällt auf, dass der Anteil der lateinamerikanischen Migranten an der bereinigten ausländischen Gesamtbevölkerung in beiden Provinzen vor allem seit 2002 gestiegen ist, wobei der Anteil von Lateinamerikanern in der Provinz Teneriffa mit 66% bis 71% höher ist als in der Provinz Las Palmas (53%–57%). In Teneriffa stellen Venezolaner mit etwa einem

Viertel die größte Gruppe der Lateinamerikaner. Dies hängt mit familiären Verbindungen zusammen, die aus einer langen Emigrationsgeschichte von Tenerifeños nach Venezuela resultieren. Noch bis in die 1970er Jahre gab es Auswanderungswellen von Teneriffa nach Venezuela (Hernández 1995). Das Wachstum der Migration aus Venezuela nach Teneriffa ist demnach zumindest zu einem nicht unerheblichen Teil als Rückkehr- bzw. Familienmigration zu interpretieren. Die Illegalitätsquote [UM/PM] der Venezolaner in Teneriffa stieg Anfang bis Mitte der 2000er Jahre bis auf 67% an, ging dann jedoch nach dem Regularisierungsprogramm von 2005 auf etwa ein Drittel zurück. Weitere wichtige Gruppen der Lateinamerikaner in Teneriffa sind Kolumbianer, Kubaner, Argentinier, Uruguayer und seit Mitte der 2000er Jahre auch Bolivianer.

In der Provinz Las Palmas hingegen sind Kolumbianer die weitaus größte Gruppe der Lateinamerikaner (ca.  $\frac{1}{3}$ ). Dabei handelt es sich jedoch um eine relativ neue Migration, da Ende der 1990er Jahre nur 565 Kolumbianer (1999) im *padrón* registriert waren, diese Zahl dann jedoch im Laufe der 2000er Jahre schnell anstieg (2000: 1.008, 2002: 9.250, 2004: 13.410, 2008: 15.318). Auffällig ist hier, dass die Illegalitätsquote 2002/03 etwa 80% erreichte, dann jedoch zunächst auf 56% (2004/05) sank und nach dem Regularisierungsprogramm gen Null tendierte (2005/06: 7%, 2008/09: 1%). An zweiter Stelle der lateinamerikanischen Migration in der Provinz Las Palmas stehen Kubaner (14%), deren Migration historische Wurzeln – ähnlich der venezolanischen Migration in Teneriffa – aufweist. Weitere wichtige Herkunftsländer aus Lateinamerika sind Argentinien und Ecuador sowie in geringerem Umfang Uruguay und Venezuela.

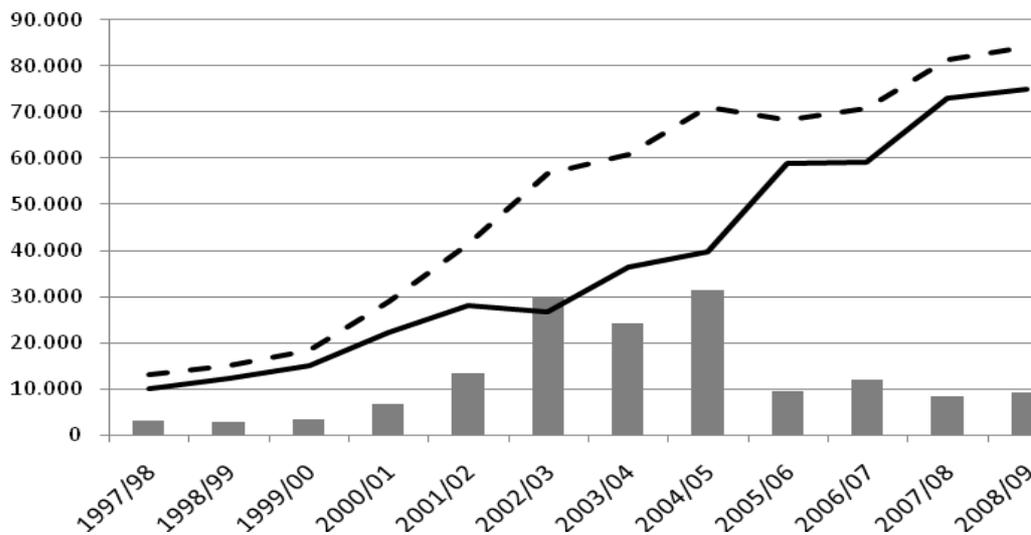
Seit Ende der 1990er Jahre bewegt sich der Anteil afrikanischer Migranten an der (bereinigten) ausländischen Gesamtbevölkerung der Provinz Teneriffa zwischen 11% und 13%. In absoluten Zahlen war über einen Zeitraum von zehn Jahren (2000-2009) ein Anstieg um das 5,5-fache zu beobachten (2009: 7.664), wobei etwa die Hälfte aus Marokko stammt. Weitere wichtige Herkunftsländer sind der Senegal (14%) sowie Nigeria (11%). Das restliche Viertel verteilt sich auf zahlreiche Staaten Westafrikas. Die Illegalitätsquote der Marokkaner in der Provinz Teneriffa erreichte 2004/05 einen Höhepunkt mit rund 40%; sie ist jedoch nach dem Regularisierungsprogramm von 2005 stark zurückgegangen und lag 2008/09 bei unter 2%. Bei den Senegalesen ist die Illegalitätsquote hingegen nach einem temporären Rückgang auf 20%-23% (2006/07 und 2007/08) wieder auf etwa ein Drittel angestiegen (2008/09). Auch bei den Nigerianern ist weiterhin etwa ein Drittel der im *padrón municipal* registrierten Personen nicht im Besitz eines legalen Aufenthaltstitels.

In der Provinz Las Palmas ist der Anteil und Umfang afrikanischer Migration weitaus größer als in Teneriffa. Die Gesamtzahl der von den lokalen Melderegistern erfassten Afrikaner betrug zum Jahresanfang 2009 23.000 Personen (27% der bereinigten ausländischen Gesamtbevölkerung), davon stammten 14.044 aus Marokko (61%), 2.801 aus Mauretanien (12%) und 1.973 aus dem Senegal (8.5%). Im Fall der Marokkaner erreichte die Illegalitätsquote zum Jahreswechsel 2002/03 einen Höhepunkt mit 33%. Seit 2005/06 hat sich die Lücke zwischen den Datenquellen jedoch nahezu geschlossen. Bei den Mauretaniern und Senegalesen ist die Illegalitätsquote nach dem Regularisierungsprogramm auf Werte um 10% gesunken.

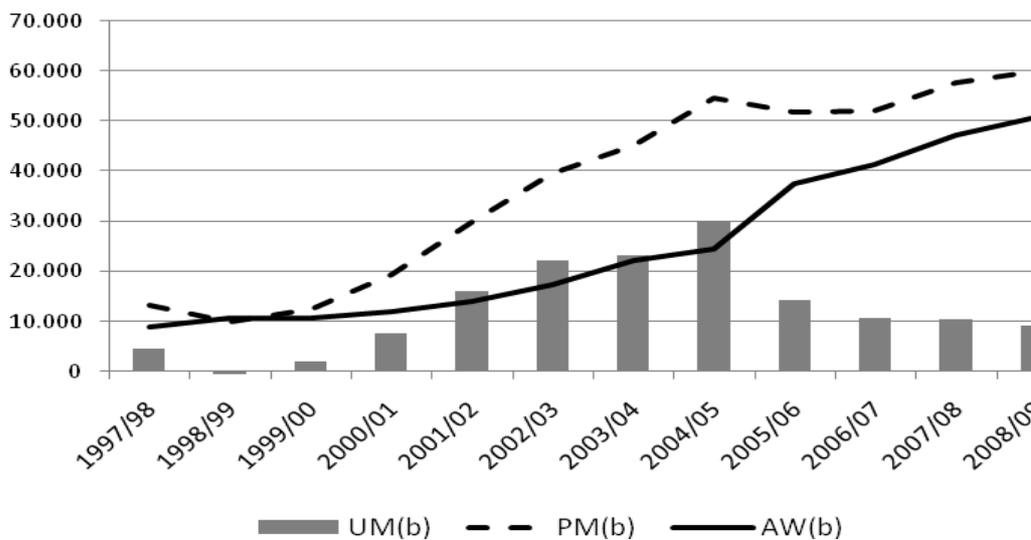
Die beiden verbleibenden Herkunftsregionen von Migranten auf den Kanarischen Inseln sind Osteuropäer sowie Asiaten. Die Zahl der Osteuropäer hat sich zwischen 1999 und 2009 mehr als verzehnfacht (1999: 977; 2009: 12.052), wobei Migranten aus dieser Region etwa zu gleichen Teilen auf beide Provinzen verteilt sind. Die weitaus größte Gruppe sind rumänische Staatsbürger (1.1.2009: 6.242 bzw. 52%), gefolgt von Bulgaren (21%) und Russen (13%). Die Illegalitätsquote erreichte bei rumänischen Staatsbürgern einen Höhepunkt von 64%-71% zwischen 2002/03 und 2004/05, ging jedoch in den letzten beiden erfassten Jahren (2007/08 und 2008/09) auf zunächst 20% und schließlich 11% zurück. Nur im Fall russischer Migranten liegt der Anteil von Personen ohne Aufenthaltstitel mit etwa 40% (2008/09) weiterhin relativ hoch. Bei den Asiaten dominieren chinesische (7.075 bzw. 47%) und indische Staatsbürger (4.030 bzw. 27%). Die Illegalitätsquote ist bei Migranten beider Nationalitäten sehr gering (bis 2004/05 unter 10%), seit 2005/06 ist sie gleich Null.

Die in den Grafiken 5.26 und 5.27 zu erkennende Lücke zwischen den Datenquellen ist zwar nach dem Regularisierungsprogramm von 2005 deutlich zurückgegangen, sie besteht jedoch weiterhin. Dies lässt sich in erster Linie durch Zuwanderung aus einzelnen Staaten erklären, so etwa aus Venezuela, Russland und einigen westafrikanischen Staaten. Hinzu kommen neue Zuwanderergruppen, wie etwa Argentinier, Uruguayer und Bolivianer, die zum Teil hohe Illegalitätsquoten aufweisen (bei Bolivianern auch 2008/09 noch über 50%). Allein die lateinamerikanische Zuwanderung macht etwa drei Viertel der weiterhin bestehenden Differenz zwischen den beiden Datenquellen aus.

**Grafik 5.26: Las Palmas: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen**



**Grafik 5.27: Teneriffa: irreguläre „Lücke“ zwischen Datenquellen**



Quellen: AEE/AEI 1997-2008 sowie padrón municipal (INEbase), eigene Berechnungen

**Spanien in Nordafrika: Ceuta und Melilla**

Auch die spanischen Exklaven auf nordafrikanischen Boden, Ceuta und Melilla, haben eine Sonderstellung inne. Die zwei Städte teilen die einzigen Landgrenzen Europas mit Afrika. Angesichts dessen ist die ausländische Bevölkerung der Exklaven in erster Linie durch marokkanische Zuwanderung geprägt, obgleich viele der in Ceuta und Melilla lebenden Muslime marokkanischer Abstammung bereits seit Generationen in den Exklaven leben. In diesen Fällen kann nicht von einer Zuwanderung die Rede sein, sondern vielmehr von einer autochthonen Minderheitenbevölkerung. Zu einem lokalen Konflikt zwischen spanischer Mehrheits- und muslimischer Minderheitsbevölkerung

kam es kurz nach dem EG-Beitritt Spaniens (1986). Im Vorfeld des Beitritts verabschiedete das spanische Parlament ein erstes umfassendes Ausländergesetz, das L.O. 7/1985, welches u.a. eine stärkere Kontrolle der Zuwanderung vorsah.<sup>115</sup> Da den Muslimen in Ceuta und Melilla – im Gegensatz etwa zu Lateinamerikanern – keine Präferenzbehandlung bei der Erlangung der spanischen Staatsbürgerschaft oder zumindest einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis zugesprochen wurde, sahen sich die Muslime in den Exklaven der Illegalität ausgesetzt.

Einer Erhebung des statistischen Instituts INE<sup>116</sup> zufolge lebten Mitte der 1980er Jahre etwa 12.177<sup>117</sup> Muslime in Ceuta (21% der Gesamtbevölkerung), von denen 74% in Ceuta und nur 23,9% in Marokko geboren sind. Nur 16,5% verfügte über die spanische Staatsbürgerschaft, 49,7% hatten eine von der Lokalregierung ausgestellte „Statistikkarte“<sup>118</sup> und 34% hielten sich illegal in Ceuta auf. In Melilla lebten demnach etwa 17.027 Muslime (32,5% der Gesamtbevölkerung), von denen 70% in Melilla und 29% in Marokko geboren wurde. 17,5% der in Melilla lebenden Muslime verfügte über die spanische Staatsbürgerschaft, 32% über die „Statistikkarte“ und 46% hielten sich illegal auf (INE 1987 in Planet 1998: 86).<sup>119</sup> Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Ausländergesetzes hielt sich also ein großer Teil der muslimischen Bevölkerung ohne legalen Aufenthaltsstatus in den Exklaven auf, obgleich die überwiegende Mehrzahl von ihnen in Ceuta bzw. Melilla geboren ist. Eine daraufhin einsetzende Protestbewegung der Muslime in Ceuta und Melilla führte zunächst zu einer Teillegalisierung der muslimischen Bevölkerung in den Exklaven sowie in den Jahren 1987 und 1988 zu einem speziellen Einbürgerungsprogramm, in dessen Rahmen alleine in Melilla etwa 5.000 Muslime die spanische Staatsangehörigkeit erhielten. Einer Studie der Union islamischer Gemeinden in Spanien (UCIDE 2010) zufolge ist die muslimische Bevölkerung in den Exklaven im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte stark angewachsen. Sie erreichte demzufolge zum Jahreswechsel 2009/2010 51% der Gesamtbevölkerung Melillas (39.099 von 76.034) bzw. 41% (33.043 von 80.570) in

---

<sup>115</sup> Näheres dazu siehe Abschnitt 5.5. dieser Arbeit (spanische Migrationspolitik)

<sup>116</sup> Instituto Nacional de Estadística (1987): Estudio estadístico de las comunidades musulmanas de Ceuta y Melilla, Madrid. Daten zitiert aus Planet 1998: 86.

<sup>117</sup> Angesichts der Teilnahmeverweigerung vieler Befragter schätzte das INE die muslimische Bevölkerung in Ceuta auf 15.000 Personen und in Melilla auf 18.000 Personen.

<sup>118</sup> Die sog. Statistikkarte (*tarjeta de estadística*) wurde 1958 durch ein Dekret eingeführt, um eine Kontrolle über die muslimische Bevölkerung in den Exklaven Ceuta und Melilla zu gewähren. Es handelte sich hierbei jedoch nicht um eine Aufenthaltserlaubnis im eigentlichen Sinne.

<sup>119</sup> Die verbleibenden Prozentsätze verteilen sich auf Muslime mit Aufenthaltserlaubnis oder anderen Dokumenten.

Ceuta.<sup>120</sup> Davon haben 84% (Melilla) bzw. 91% (Ceuta) die spanische Staatsangehörigkeit inne.

Zusätzlich zur muslimischen Bevölkerung der Exklaven ist in den 1990er und 2000er Jahren die Zuwanderung aus dem Nachbarland Marokko angestiegen. Gemäß den Daten des *padrón municipal* lebten zum Jahresanfang 1998 2.596 marokkanische Staatsbürger in Ceuta und 2.353 in Melilla. Davon verfügten jedoch nur 14% (Ceuta) bzw. 25% (Melilla) über eine Aufenthaltsgenehmigung (*tarjeta de residencia*). In Ceuta wuchs die marokkanische Bevölkerung im folgenden Jahrzehnt nur geringfügig an und erreichte zum Jahreswechsel 2009/10 3.312 Personen, wobei ein Vergleich der Daten des *padrón municipal* mit denen des Arbeits- und Immigrationsministeriums seit 2006/07 keine Lücken aufweist. In Melilla hingegen wuchs die marokkanische Bevölkerung um das Dreifache auf 7.192 Personen (1.1.2010), wobei 5.882 (82%) über einen legalen Aufenthaltstitel verfügten. In Ceuta ist also ein langsames Wachstum der Zuwanderung aus Marokko und eine hohe Legalisierungsrate zu verzeichnen, während in Melilla ein schnelleres Wachstum der Zuwanderung und höhere Illegalität zu beobachten ist. Eine Analyse der Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung nach Nationalitäten sowie der „Lücke“ zwischen den beiden Datenquellen ist im Fall der Exklaven Ceuta und Melilla nicht sinnvoll. Zum einen sind die Fallzahlen sehr gering (3.993 Ausländer in Ceuta, 8.873 in Melilla; 1.1.2010), zum anderen sind andere Nationalitäten nebst Marokkanern nur in sehr geringem Umfang präsent.

Marokkanische Staatsbürger aus dem Kreis Nador im Falle Melillas bzw. aus dem Kreis Tetouan im Falle Ceutas genießen eine visafreie Einreise in die spanischen Exklaven, wobei die Städte jedoch vor Einbruch der Nacht wieder verlassen werden müssen. Zur Einreise reichte lange Zeit die Vorlage eines marokkanischen Reisepasses oder Personalausweises (sog. *necua*) aus. In Reaktion auf die Terroranschläge vom 9. September 2001 kündigte der damalige Repräsentant der spanischen Nationalregierung in Melilla, Arturo Esteban (PP), im Oktober 2001 jedoch die Einführung von Magnetkarten mit digitalisierten Fingerabdrücken an, die seit Sommer 2002 für die Bewohner des Nachbarkreises Nador ausgestellt werden und nach und nach die bisherigen Einreisedokumente ersetzen sollen.<sup>121</sup> Bei der Einreise nach Melilla wird der Magnetstreifen eingelesen und mit dem Fingerabdruck des Karteninhabers verglichen,

---

<sup>120</sup> siehe auch „Melilla supera el 50% de población musulmana“, *Minuto Digital* 16.11.2009

<sup>121</sup> „Melilla se fortifica contra la inmigración irregular“, *El País* vom 12.11.2001; „Melilla empieza a repartir tarjetas digitales en la frontera con Marruecos“, *El País* vom 3.6.2002; „Comienzan a expedirse las tarjetas digitales para el acceso de los marroquíes a Melilla“, *El País* vom 4.6.2002.

um somit die Identität festzustellen. Trotz der Einführung dieser Maßnahme ist es jedoch nicht zu einem signifikanten Rückgang des kleinen Grenzverkehrs gekommen.

Der grenzüberschreitende Kleinhandel ist tagtäglich an den Grenzübergängen Ceutas und Melillas deutlich sichtbar. Eine breite Warenpalette von Lebensmitteln bis hin zu Kühlschränken wird in den Exklaven eingekauft und anschließend über die Grenze geschafft. Aufgrund der prekären ökonomischen Situation im Rif-Gebirge werden teilweise sogar Grundnahrungsmittel wie Milch oder Eier in den Exklaven eingekauft. Die Qualität der spanischen Lebensmittel wird von einigen Marokkanern im Vergleich zu den heimischen Produkten als höherwertig eingestuft.<sup>122</sup> Im Jahresdurchschnitt kreuzen täglich etwa 14.000 Personen (je Richtung) die Grenzübergänge zwischen Melilla und Marokko, wobei der weitaus größte Teil der Grenzgänger aus Marokko so genannte „Träger“ (*portadores* bzw. *matuteros*) sind. In Ceuta beläuft sich die Zahl der täglichen Grenzübertritte auf rund 20.000 Personen.<sup>123</sup> Allein in Melilla wird durch diese Form des grenzüberschreitenden Kleinhandels ein Jahresumsatz von rund 1 Mio. Euro erzielt.<sup>124</sup> Somit stellt der Kleinhandel einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor für die lokale Ökonomie der Exklaven dar.

#### **5.4.5. Schlauchboote nach Südspanien: Entwicklung irregulärer Migration**

Bereits Mitte der 1980er Jahre landeten die ersten Holzboote (sog. *pateras*) am Strand von Tarifa, einem kleinen Touristenort und Surfermekka an der Südspitze Spaniens. Insassen der Boote waren marokkanische Arbeitsmigranten, die meist Probleme bei der Beschaffung eines Reisepasses hatten und daher auf illegalem Wege nach Spanien einreisten. In der Nacht vom 1. auf den 2. November 1988 ereigneten sich die ersten bekannten Todesfälle, als mindestens 18 Marokkaner bei dem Versuch einer illegalen Einreise ihr Leben verloren.<sup>125</sup> Nach der Einführung der Visapflicht für Bürger aus Maghreb-Staaten im Mai 1991<sup>126</sup> stieg die Zahl der illegalen Einreisen auf dem Seeweg an und erreichte im Jahr 1992 einen vorläufigen Höhepunkt.

Bis Anfang der 1990er Jahre wurden illegal einreisende Migranten noch durch die lokale Bevölkerung unterstützt. Vor allem die Nachrichten über die steigende Zahl

---

<sup>122</sup> Gespräch mit A. Mohamed, CCOO Melilla, 2.4.2002

<sup>123</sup> eigene Berechnungen auf der Grundlage von CGEF 2008: 8

<sup>124</sup> „Melilla se fortifica contra la inmigración irregular“; El País vom 12.11.2001

<sup>125</sup> „Los naufragos marroquíes habían pagado unas 30.000 pesetas por cruzar el estrecho“, El País vom 03.11.1988; „Encontrados los cadáveres de otros tres marroquíes cuya lancha naufragó en Tarifa“, El País vom 04.11.1988; „Se eleva a siete el número de naufragos marroquíes ahogados en Tarifa“; El País vom 5.11.1988

<sup>126</sup> mehr dazu in Abschnitt 5.5.1., S. 224 und 5.5.2., S. 233 f.

von Todesfällen bei der versuchten Einreise nach Spanien lösten Anteilnahme und Unterstützung bei der Bevölkerung der Grenzgemeinden aus. „*Damals [...] ist es üblich geworden, jenen Leuten Unterstützung zu erteilen, die in prekären Situationen am nahen Strand ankommen, schnurstracks in die nahen Berge eilen und dort an den in Senken und auf Hügeln verstreuten andalusischen Häuschen anklopfen.*“<sup>127</sup> Ähnlich äußerte sich Encarnación Márquez, Vizepräsidentin der Migrantenhilfsorganisation Algeciras Acoge: „*Die einheimische Bevölkerung hatte Netzwerke zur Unterstützung dieser Leute aufgebaut. Sie gaben denen, die hier vorbeikommen, Essen, Kleidung, Schuhe.*“<sup>128</sup> Im Laufe der Zeit verschlechterte sich jedoch die Stimmung gegenüber den Einwanderern aus dem südlichen Nachbarstaat. Vor allem eine zunehmend negative Medienberichterstattung über das Phänomen der *patera*-Migration trug zu diesem Stimmungswechsel bei. Die nahezu täglich erscheinenden Bilder von überfüllten Booten mit Migranten aus Marokko und anderen afrikanischen Staaten schürten Ängste vor einer „Invasion der Armen“. Zudem wurde vor allem seitens der konservativen *Partido Popular* (PP) und ihr nahestehender Medien oft ein Zusammenhang zwischen illegaler Einwanderung und Drogenschmuggel hergestellt. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre versuchten die Regierungsbehörden, Hilfsleistungen für illegal eingereiste Personen unter Strafe zu stellen: „*Es gab eine Zeit [1997/98], in der eine Strafe von 200.000 bis 500.000 Peseten [1.200 bis 3.000 Euro] oder sogar ein Gerichtsverfahren verhängt wurde, wenn Du irgendwo auf der Straße einen hilfsbedürftigen illegalen Einwanderer mitgenommen hattest und Dich die Guardia Civil dann mit ihm antraf. Die Strafgeelder wurden dann bald wieder aufgehoben, aber man konnte einen Tag im Gefängnis landen, wenn man so einer Person geholfen hat.*“<sup>129</sup> Auch die Gefängnisstrafe wurde jedoch nach einer öffentlichkeitswirksamen Kampagne bereits ein Jahr nach ihrer Einführung wieder abgeschafft.

Um die Entwicklung der illegalen Migration nach Südspanien darstellen zu können, wird im Folgenden auf Statistiken des Innenministeriums, der spanischen Nationalpolizei (*Policía Nacional*) sowie der *Guardia Civil* zurückgegriffen. Dabei sind v.a. die Statistiken zu Aufgriffen von illegal einreisenden Personen sowie Daten zu Zurückschiebungen und Abschiebungen von Bedeutung. Es ist anzumerken, dass diese Daten eng mit der Kontrolldichte zusammenhängen, d.h., je mehr Kontrollen

---

<sup>127</sup> zitiert aus Leuthardt 1999: S. 33

<sup>128</sup> Interview mit Encarnación Márquez, Algeciras Acoge, 25.3.2002

<sup>129</sup> ebd.

durchgeführt werden, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit des Entdecktwerdens und desto mehr Aufgriffe, Zurückschiebungen und Abschiebungen tauchen dementsprechend in den Statistiken auf. Außerdem handelt es sich bei Aufgriffsdaten um Fallzahlen und nicht um die Zahl einzelner Individuen, d.h. auch Mehrfachzählungen sind möglich (vgl. Kraler & Vogel 2008: 53 ff.).

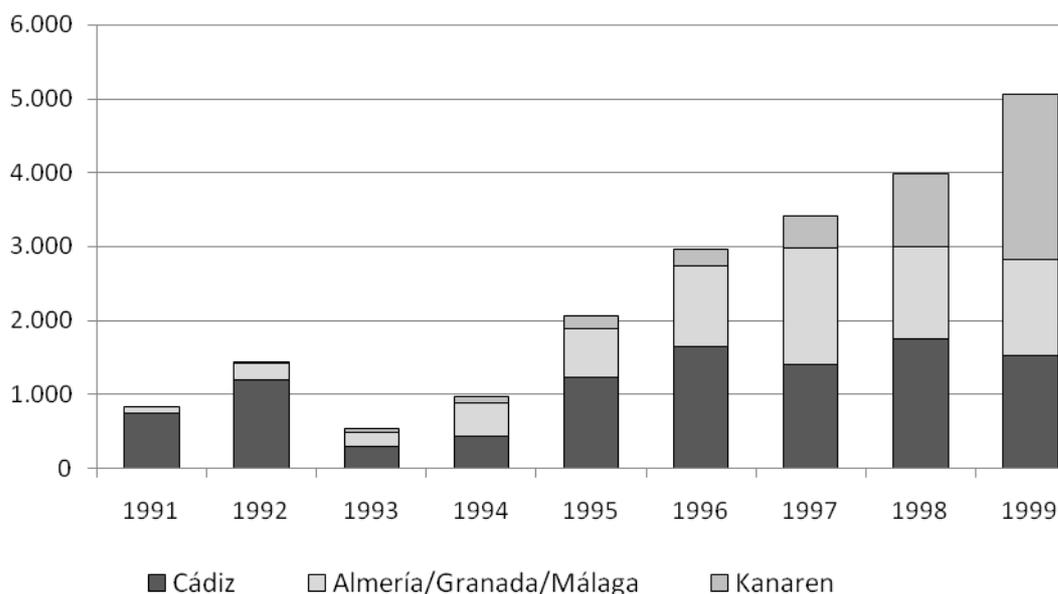
Zur Erläuterung der Datenquellen ist es wichtig, zunächst die unterschiedlichen Funktionen und Kompetenzen der beiden landesweiten Polizeibehörden, also der Nationalpolizei bzw. *Policía Nacional* und der *Guardia Civil*, im System der Grenz- und Migrationskontrollen zu klären. Die Nationalpolizei ist zunächst für die Einreisekontrolle an den regulären Grenzübergängen (Flughäfen, Häfen, Landgrenzen) zuständig. Die *Guardia Civil* hingegen konzentriert ihre Tätigkeiten auf den Grenzschutz auf hoher See, an den Küsten, im Hinterland der Grenzen sowie im Binnenland. Die Statistiken der *Guardia Civil* reflektieren also die Aufgriffe von solchen Personen, die beim Versuch der illegalen Einreise oder aber während eines bereits bestehenden illegalen Aufenthalts aufgegriffen worden sind. Für die weitere Bearbeitung der Fälle ist sowohl an den Grenzlinien als auch im Binnenland wiederum die Nationalpolizei zuständig, die ihrerseits jeden einzelnen Fall illegaler Einreise bzw. Aufenthalts in einer Akte (*expediente*) dokumentiert. Aus diesen Akten ergibt sich die Statistik des Generalkommissariats für Ausländerwesen und Dokumentation (CGED) bzw. seit September 2008<sup>130</sup> des Generalkommissariats für Ausländerwesen und Grenzen (CGEF). Auch die *Guardia Civil* fasst die Aufgriffsdaten zusammen, die im Allgemeinen jedoch nicht veröffentlicht werden. Zwischen den Aufgriffsstatistiken der *Guardia Civil* und der Nationalpolizei bestehen zudem oft hohe Abweichungen. Diese basieren v.a. darauf, dass in den Statistiken der *Guardia Civil* auch solche Personen einbezogen werden, die sich bereits in Spanien illegal aufgehalten haben (*estancia ilegal*), während die Nationalpolizei lediglich die illegalen Einreisen (*entrada ilegal*) in ihre Aufgriffsstatistik einbezieht. Daten zu beim Einreiseversuch verstorbenen Migranten, zu minderjährigen Migranten sowie zu Drogenschmugglern fließen nicht in die Statistik der Nationalpolizei ein.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> R.D. 1181/2008 vom 11.7.2008, veröffentlicht im BOE 224 vom 16.9.2008 (BOE-A-2008-15040), S. 37823

<sup>131</sup> Interview mit Antonio Sierras, Innenministerium, Madrid 14.9.2009

**Grafik 5.28: Aufgriffe undokumentierter Afrikaner in ausgewählten Grenzregionen, 1991-1999 (Guardia Civil)**



Quelle: Guardia Civil 2005

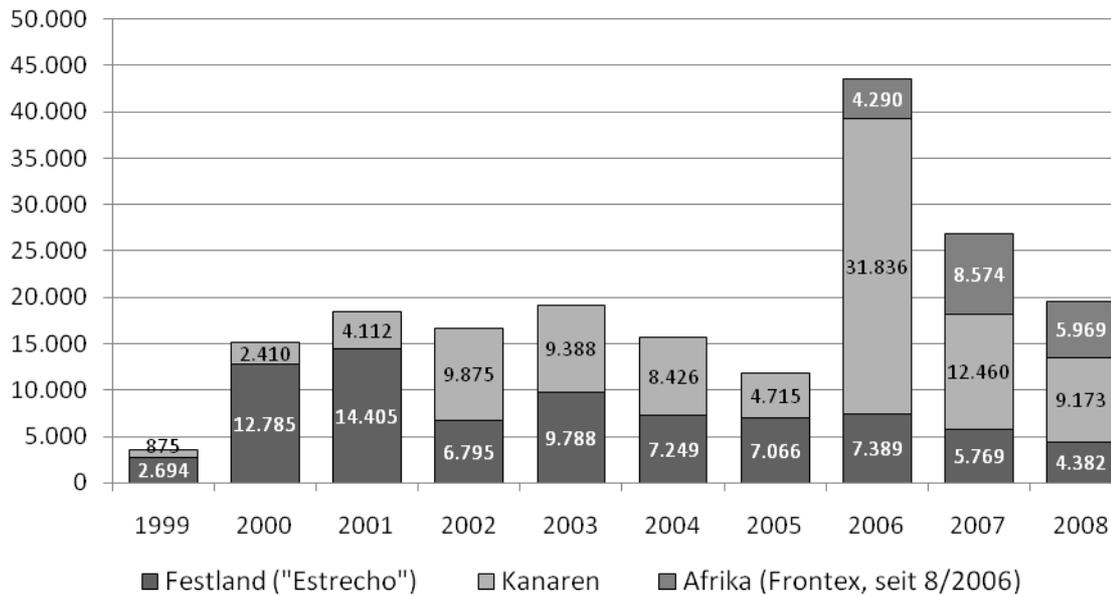
Der erste Höhepunkt der Aufgriffe illegal eingereister Migranten an der Meerenge von Gibraltar wurde im Jahr 1992 mit rund 2.000 Festnahmen erreicht.<sup>132</sup> Die in der oben stehenden Grafik 5.28. widergespiegelten Daten der *Guardia Civil* zeigen hingegen lediglich knapp 1.500 Festnahmen auf (ohne Ceuta und Melilla). Da zu jener Zeit die Überwachung des Küstenstreifens an der Meerenge noch gering war, „kann man davon ausgehen, dass etwa das Vierfache, also etwa 8.000 Personen erfolgreich eingereist sind.“<sup>133</sup> Nachdem die *Guardia Civil* im selben Jahr eine Marineeinheit (*servicio marítimo*) eingerichtet hatte, gingen die Aufgriffszahlen in den Folgejahren 1993 und 1994 zunächst zurück, bis sie 1995 erneut wieder anstiegen. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre stieg die Zahl der aufgegriffenen Migranten von jährlich etwa 3.000 (1996) auf rund 5.000 Fälle (1999) an.<sup>134</sup>

<sup>132</sup> Interview mit Ildefonso Sena, Zeitung „Europa Sur“, Algeciras 16.4.2002

<sup>133</sup> ebd.

<sup>134</sup> Die Daten bis 1999 sind Statistiken der *Guardia Civil* entnommen (*Programa Estadístico de Seguridad*, „Inmigrantes ilegales en los años 1991 al 2003“). Diese Statistiken sind mir als Excel-Datei von einem Mitarbeiter der *Guardia Civil* am 9.3.2004 zur Verfügung gestellt worden. Die Daten beziehen sich nicht nur auf Aufgriffe aufgrund illegaler Einreise, sondern ebenso aufgrund illegalen Aufenthaltes. In den hier reflektierten Daten wurden daher lediglich Migranten aus dem afrikanischen Nachbarkontinent einbezogen.

**Grafik 5.29: In Pateras bzw. Cayucos aufgegriffene Migranten, 1999 bis 2008**



Quelle: *Policía Nacional 2003a, MTAS 2006 sowie MIR 2009a*

Gleichzeitig wandelte sich die Herkunftsstruktur der Migranten. Während in der ersten Hälfte der 1990er Jahre nahezu ausschließlich Bürger der benachbarten Maghreb-Staaten Marokko und Algerien in *pateras* nach Spanien übersetzten, sind seit 1995 verstärkt Afrikaner aus subsaharischen Staaten Insassen der Boote.<sup>135</sup> Nach der personellen und technischen Aufstockung der für den Grenzschutz zuständigen *Guardia Civil* und Nationalpolizei im Rahmen der Projekte *Frontera Sur* bzw. *Plan Sur*<sup>136</sup> verdreifachte sich die Aufgriffszahl auf über 15.000 Fälle im Jahr 2000 (siehe Grafik 5.29 sowie Anhang 8).<sup>137</sup> Umstritten ist, ob dieser besonders hohe Anstieg teilweise auch auf das Legalisierungsprogramm im Jahr 2000 zurückgeführt werden kann. Vor allem die spanischen Konservativen sowie ihre europäischen Schwesterparteien argumentieren, dass Legalisierungsprogramme potenzielle Migranten zu einer Ausreise nach Spanien bestärken würden (sog. *efecto llamada* / „Ruf-Effekt“). Ein vorläufiger Höhepunkt der Aufgriffe war im Jahr 2001 mit rund 18.500 Fällen zu verzeichnen.

<sup>135</sup> Interview mit Ildelfonso Sena, Zeitung „Europa Sur“, Algeciras 16.4.2002 und mit Juan Triviño, Rotes Kreuz Tarifa, 13.11.2002

<sup>136</sup> Vgl. Abschnitt 5.5.2.

<sup>137</sup> Die Aufgriffsdaten von 1999 bis 2008 sind den offiziellen Statistiken des spanischen Innenministeriums – auf der Grundlage der Daten der spanischen Nationalpolizei entnommen. Sie beziehen sich – im Gegensatz zu den Daten der *Guardia Civil* – ausschließlich auf Aufgriffe bei der illegalen Einreise auf dem Seeweg, siehe auch Anhang 8.

Nach einem leichten Rückgang im Jahr 2002 (16.670 Aufgriffe) wurde 2003 mit rund 19.000 Aufgriffen ein erneuter Höchstwert erreicht.<sup>138</sup>

In den Jahren 2004 (15.700) und 2005 (11.800) hingegen gingen die Aufgriffszahlen erneut zurück. Die spanische Regierung interpretierte diesen Rückgang als Resultat der Grenzsicherungspolitik (MTAS 2006). Doch bereits im Folgejahr 2006 kam es zu einem bis dahin nicht gekannten Zuwachs undokumentierter Migration in Richtung der Kanarischen Inseln. Innerhalb eines Jahres wurden etwa 600 Boote mit insgesamt fast 32.000 Migranten aufgegriffen. Zusammen mit den etwa 7.400 Migranten an Küstenlinien des spanischen Festlands sowie den ca. 4.000 (3.878 bis 4.290)<sup>139</sup> Personen, die im Rahmen der Frontex-Operationen Hera I und II an der westafrikanischen Küste aufgegriffen wurden, belief sich die Gesamtzahl der Aufgriffe im Rekordjahr 2006 auf ca. 43.500 Personen. Hintergrund dieses enormen Anstiegs waren die Ereignisse in Ceuta und Melilla im Herbst 2005, als tausende Migranten versuchten, die Grenzsicherungsanlagen der spanischen Exklaven zu überwinden. Nach Angaben von Javier Veléz, Attaché der *Guardia Civil* bei der spanischen Botschaft in Berlin und ehemaliger Organisationschef des Regionalen Koordinationszentrums auf den Kanaren, änderten diejenigen Migranten, die von den marokkanischen Behörden in der Wüste ausgesetzt wurden<sup>140</sup> sowie weitere, die sich noch in Marokko oder auf dem Weg dahin befanden, ihre Route.<sup>141</sup> Statt die Exklaven Ceuta und Melilla anzusteuern, versuchten sie, den Atlantik zwischen der westafrikanischen Küste und den Kanarischen Inseln zu überqueren. Der zurückzulegende Weg wurde jedoch immer länger: während die Boote in der ersten Hälfte der 2000er Jahre noch aus Südmarokko und der Westsahara ablegten, folgte angesichts der verstärkten Kontrolle durch marokkanische Behörden eine Verlagerung der Abreiseorte nach Mauretanien und in den Senegal.<sup>142</sup> Daraufhin gingen die Aufgriffszahlen – inklusive der im Rahmen von Frontex erfolgten Aufgriffe – in den Jahren 2007 (26.800) und 2008 (19.500) wieder zurück, lagen aber weiterhin auf dem hohen Niveau der ersten Hälfte der 2000er Jahre. Es fällt also zunächst auf, dass die Verschärfung des Grenzschutzes seit Ende der 1990er Jahre zu einer höheren Zahl von Aufgriffen geführt hat. Von dem erhofften Rückgang der

---

<sup>138</sup> „El número de inmigrantes detenidos en pateras creció un 14% en 2003“, El País 10.1.2004

<sup>139</sup> Die meisten Quellen (inkl. der Frontex-Berichte) zählen 3.878 Aufgriffe im Rahmen von Hera II. Auch der Jahresbericht „Balance 2007“ des spanischen Innenministeriums gibt auf S. 13 ebenso die Ziffer von 3.878 Aufgriffen an, während auf S. 12 jedoch von 4.290 Aufgriffen die Rede ist (MIR 2008: 12 f).

<sup>140</sup> Vgl. S. 229 f in Abschnitt 5.5.1.

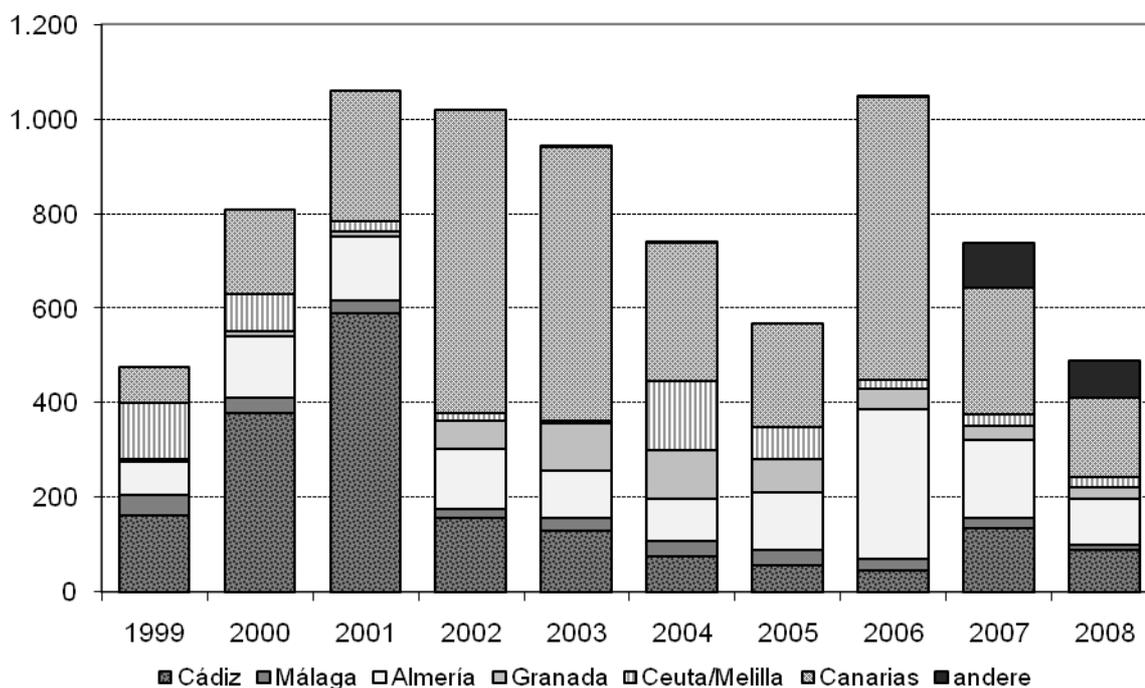
<sup>141</sup> Interview mit Javier Veléz, Berlin 22.9.2009

<sup>142</sup> Eine nähere Betrachtung der Routenverschiebung siehe Abschnitt 5.4.7., S. 217 ff.

irregulären Einwanderung, etwa als Folge eines Abschreckungseffekts, kann jedoch keine Rede sein.

Stattdessen ist seit Anfang dieses Jahrhunderts eine kontinuierliche Verschiebung der Migrationsrouten zu beobachten. Bis zum Jahr 2001 fand die überwiegende Mehrheit der Aufgriffe in der Meerenge von Gibraltar, anderen Regionen der andalusischen Küste sowie in geringerem Maße in Ceuta und Melilla statt (Festland/*Estrecho*: 2000: 84% bzw. 2001: 78%). Im Jahr der Implementierung des SIVE an der Meerenge von Gibraltar (2002) sank der Anteil der Aufgriffe in dieser Region jedoch auf 41% ab – auf den Kanarischen Inseln stieg der Anteil der Aufgriffe entsprechend auf 59%. Dieser Trend setzte sich – mit Ausnahmen in 2004 und 2005 – in den darauffolgenden Jahren fort. Im Rekordjahr 2006 lag der Anteil der vor bzw. auf den Kanarischen Inseln aufgegriffenen Migranten an allen Aufgriffen sogar bei 73%; weitere 10% wurden im Rahmen von Frontex-Operationen vor der westafrikanischen Küste aufgegriffen – und nur noch 17% an den Küsten des spanischen Festlands.

**Grafik 5.30: Aufgegriffene Pateras bzw. Cayucos nach Provinzen (ohne Frontex)**

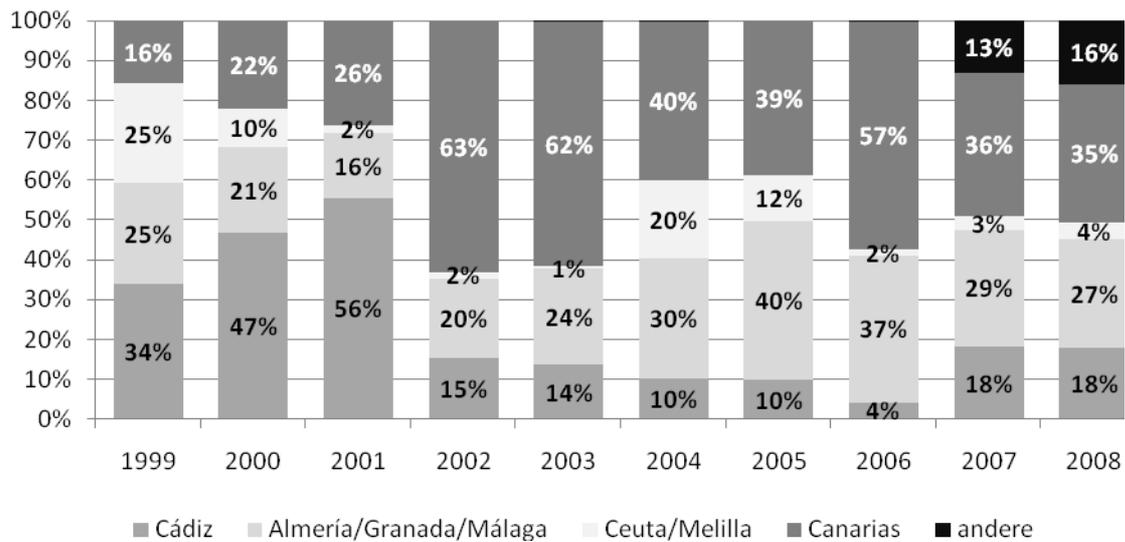


Quelle: Policía Nacional 2003a, MTAS 2006 sowie MIR 2009a

Während die Statistiken über Aufgriffe von in Booten eingereisten Migranten lediglich zwischen zwei Großregionen, nämlich einerseits den Kanarischen Inseln und andererseits den Küstenlinien des spanischen Festlands (inkl. Ceuta und Melilla) unterscheiden, sind die Statistiken zu aufgegriffenen Booten (*pateras* bzw. *cayucos*)

nach Provinzen aufgeschlüsselt und lassen somit regionenspezifische Aussagen zu (Grafik 5.30 sowie detaillierter in Anhang 9).<sup>143</sup> Bei einer Betrachtung nach Provinzen ist nicht nur die Verschiebung der Aufgriffe von der Provinz Cádiz zu den Kanarischen Inseln auffällig, sondern auch innerhalb der Küstenregionen am spanischen Festland (*Estrecho*). Grafik 5.30 zeigt diesbezüglich einen Rückgang der Aufgriffe in der an der engsten Stelle der Meerenge gelegenen Provinz Cádiz bei gleichzeitigem Anstieg der Aufgriffe in den ostandalusischen Provinzen, allen voran in Almería und Granada.

**Grafik 5.31: Prozentualer Anteil der aufgegriffenen Pateras/Cayucos nach Provinzen**



Quelle: Policía Nacional 2003a, MTAS 2006 sowie MIR 2009a

Aufschlussreich ist hier auch die Betrachtung der prozentualen Verteilung von aufgegriffenen Booten nach Provinzen. Während in den Jahren 2000 und 2001 der Anteil der Aufgriffe in der Provinz Cádiz an den Aufgriffen in ganz Andalusien noch etwa drei Viertel betrug, so sank dieser Anteil in den Jahren 2002 und 2003 auf etwa 40% und ging in den Folgejahren von einem Viertel (2004) auf nur noch ein Zehntel (2006) zurück. In den Jahren 2007 und 2008 stieg hingegen die Zahl der aufgegriffenen Boote in der Provinz Cádiz erneut an (siehe Grafik 5.30. sowie Anhang 9). Bezogen auf die Gesamtzahl der aufgegriffenen Boote (gesamte Küstenlinie) wird bei einer Betrachtung von Grafik 5.31 deutlich, dass mit der Einführung des Grenzschutzsystems

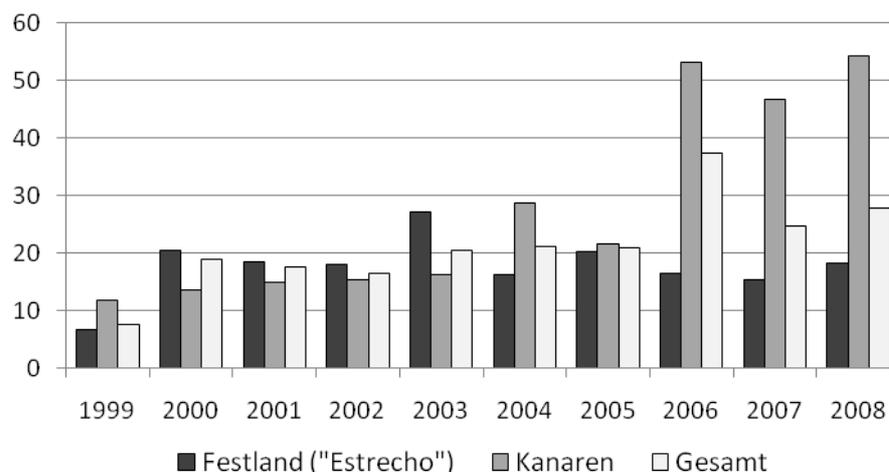
<sup>143</sup> In den Statistiken der Nationalpolizei werden sämtliche Regionen außerhalb der Kanarischen Inseln unter dem Begriff *Estrecho* (Meerenge) zusammengefasst. Teilweise werden in den Daten seit 2004 auch die Balearen und die Region des *Levante* (spanische Ostküste, v.a. Provinzen Murcia und Alicante) aufgeschlüsselt. In den Daten zu 2008 wird die Region *Estrecho* in Andalusien, Ceuta und Melilla sowie dem *Levante* aufgeteilt. Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den Vorjahren wird in den hier aufgeführten Grafiken jedoch lediglich zwischen *Estrecho* einerseits (inkl. Levante, Balearen, Ceuta & Melilla) und Kanarischen Inseln andererseits unterschieden.

SIVE an der Meerenge von Gibraltar (2002) der Anteil der Aufgriffe in der Provinz Cádiz extrem sank (von 56% auf nur 15% aller Aufgriffe), während die Bedeutung sowohl der Kanarischen Inseln als auch der ostandalusischen Provinzen anstieg.

Auffällig ist, dass in 2007 und 2008 ein nicht unerheblicher Teil der Aufgriffe in anderen Provinzen, außerhalb Andalusiens und der Kanaren, stattfand (13% bzw. 16%). So wurden etwa an der Küste der Provinz Murcia 78 bzw. 71 Boote entdeckt. Auch vor den Balearen sowie in der Provinz Alicante ist es zu einem – wenn auch in geringerem Umfang – Anstieg der Aufgriffe gekommen. Diese Entwicklung ist als ein weiteres Indiz für die ständige Verschiebung von Migrationsrouten hervorzuheben.

Da die spanischen Behörden sowohl die Zahl der aufgegriffenen Personen als auch die Zahl der Boote erfassen, können ebenso Schlüsse zur Anzahl der Migranten pro Boot gezogen werden (Grafik 5.32). Obgleich die Daten zur Zahl der *pateras* oft auf den Angaben der Bootsinsassen beruhen und etwa im Falle des Untergangs eines Bootes nicht verifizierbar sind, ist ein eindeutiger Trend zu erkennen. Vor allem im Fall der Migrationsroute in Richtung der Kanaren ist die Zahl der Insassen pro Boot kontinuierlich gestiegen. Während 1999 im Schnitt etwa 12 Migranten pro Boot in Richtung der Kanaren unterwegs waren, so stieg diese Zahl auf 29 Migranten pro Boot in 2004 und erreichte 2006 sogar einen Durchschnitt von 53 Migranten pro Boot. An der spanischen Festlandküste hingegen folgte einem anfänglich starken Anstieg (1999: 7, 2000: 20 Migranten pro *patera*) eine Stabilisierung in den folgenden acht Jahren, mit etwa 15 bis 20 Migranten pro *patera*. Einzige Ausnahme war das Jahr 2003 mit 27 Migranten pro Boot.

**Grafik 5.32: Migranten pro Patera/Cayuco nach Regionen, 1999-2008**



Quelle: Policía Nacional 2003a, MTAS 2006 sowie MIR 2009a

Der unterschiedliche Trend zwischen der Route in Richtung der Kanaren bzw. der Route in Richtung des spanischen Festlandes lässt sich vor allem durch das Phänomen der so genannten *cayucos* erklären. Während *pateras*, kleine Holz- oder Schlauchboote mit Außenbordmotor, maximal etwa 20 bis 30 Personen Platz bieten, sind die so genannten *cayucos* für größere Passagierzahlen ausgelegt. Gemäß dem *Guardia Civil*-Experten Javier Veléz fassen die mauretanischen *cayucos* bis zu 80 Personen, die senegalesischen *cayucos* sogar 160 bis 190 Personen. Dass die in Grafik 5.32 reflektierten Durchschnittszahlen der Migranten pro *cayuco* dennoch geringer sind, dürfte an dem Umstand liegen, dass auch viele kleinere *cayucos* für die Reise von Westafrika zu den Kanaren verwendet werden.

Nach Informationen des spanischen Grenzschutzes, aber auch nach Aussagen von Migranten und Nichtregierungsorganisationen belaufen sich die Kosten für eine Überfahrt pro Person auf 2.000 bis 4.000 Euro, oft abhängig vom „Sitzplatz“ auf dem Boot (Plätze in der Mitte sind teurer als am risikoreichen Bootsrand) oder der Nationalität des Migranten. Der Trend zu mehr Bootsinsassen bedeutet für die Schleuser höhere Einnahmen, kann aber ebenso als Indiz dafür gewertet werden, dass aufgrund der verstärkten Kontrollmaßnahmen das Risiko einer eventuellen Festnahme gestiegen ist. Durch die Mitnahme von möglichst vielen Migranten „versichert“ sich der Schleuser gegen dieses Risiko – und setzt die Bootsinsassen gleichzeitig höheren Risiken aus. Bei einem mit 20 Personen gefüllten *patera*-Boot erzielt der Schleuser eine Einnahme in Höhe von etwa 40-60.000 Euro.<sup>144</sup> Im Fall der *cayucos* werden gemäß einer Studie von Javier Vélez (2008) Einnahmen in Höhe von etwa 107.000 Euro pro Boot erzielt. Auch hier ist der von den Passagieren zu zahlende Betrag je nach Herkunft unterschiedlich. Vélez zufolge zahlen Migranten aus dem subsaharischen Afrika oder aus Asien für eine Fahrt von der Westsahara zu den Kanaren zwischen 800 und 1.000 Euro, während Marokkaner zwischen 400 und 600 Euro zu zahlen haben. Im Fall der sichereren Fischerboote steigt der Preis auf bis zu 1.800 Euro pro Person an.<sup>145</sup>

Betrachtet man die Herkunftsstruktur der in *pateras* bzw. *cayucos* eingereisten Migranten (Grafiken 5.33 und 5.34), wird deutlich, dass Nordafrikaner bis Anfang der 2000er Jahre noch die Mehrheit der Passagiere stellten (2003: 56,5%). Bei den

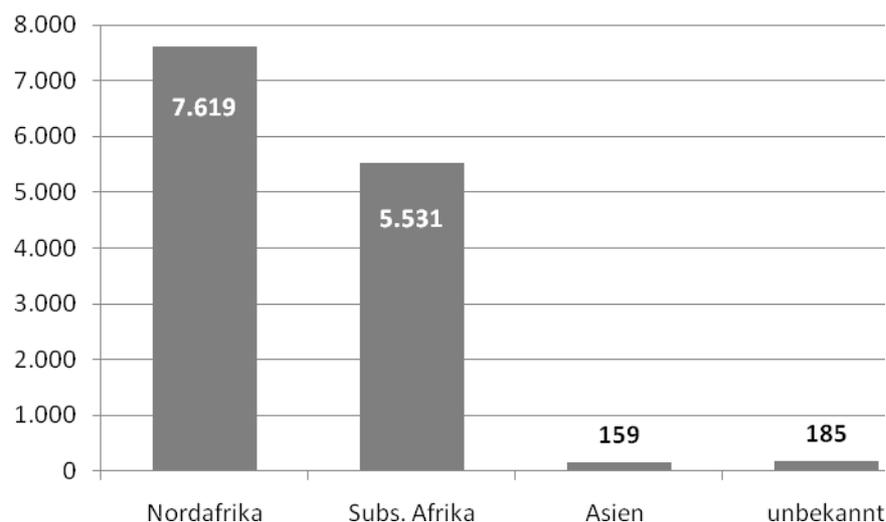
---

<sup>144</sup> Dieser Berechnung liegt die Annahme zugrunde, dass nur ein Teil der Bootsinsassen den Höchstpreis von 4.000 Euro bezahlt.

<sup>145</sup> Einem Bericht der spanischen NRO *Médicos del Mundo* zufolge belief sich der Preis für eine Überfahrt von Mauretanien zu den Kanaren auf lediglich 250 Euro; vgl. „La nueva ruta de las pateras reduce la tarifa para entrar en Europa de 1.000 a 250 Euros“, *El Mundo* 15.3.2006.

Aufgriffen zwischen dem 1. Januar und 29. September 2003 handelte es sich im Falle der Nordafrikaner nahezu ausschließlich um Marokkaner (99,7% der Nordafrikaner bzw. 7.595 Personen). Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, verstärkt jedoch seit dem Jahrtausendwechsel, hat sich die Herkunftsstruktur der Migranten gewandelt. Vor allem Migranten aus dem subsaharischen Afrika haben an Bedeutung gewonnen. Im Zeitraum von Januar bis Ende September 2003 stammten 41% der aufgegriffenen Personen aus dieser Weltregion (5.531 Personen). In dieser Gruppe waren v.a. Staatsbürger des Mali (2.055), aus dem vom Bürgerkrieg geplagten Liberia (748) sowie aus Gambia (543) und Mauretanien (374) besonders stark vertreten. Aus dem asiatischen Raum stammten lediglich 159 Migranten, davon zwei Drittel aus Indien und Bangladesch. Nicht aufgeführt in der Grafik 5.33 sind 28 Aufgriffe von Bürgern aus Staaten des Nahen und Mittleren Ostens.

**Grafik 5.33: Herkunft aufgegriffener patera/cayuco-Migranten (1.1.-29.9.03)**

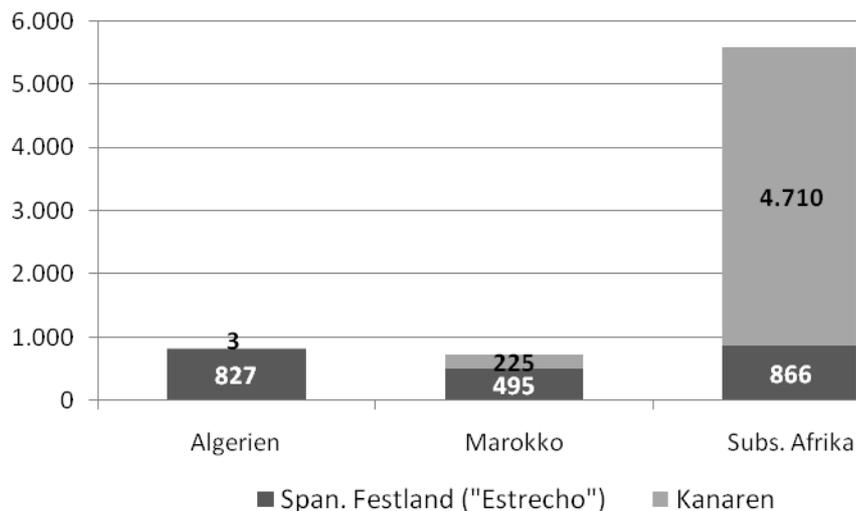


Quelle: eigene Berechnungen auf der Grundlage von *Policía Nacional 2003b*

Der Trend zu einer zunehmenden Migration aus dem subsaharischen Afrika verstärkte sich in den darauffolgenden Jahren, vor allem im „Rekordjahr“ 2006. Insgesamt wurden in jenem Jahr gemäß den Daten der spanischen Nationalpolizei (*Policía Nacional 2008*) 39.191 Migranten beim Versuch der illegalen Einreise aufgegriffen, davon 30.241 Personen aus dem subsaharischen Afrika (77,2%), 6.143 Marokkaner (15,7%), 2.145 Algerier (5,5%), 610 Asiaten (1,6%) und 52 Personen mit anderen Staatsangehörigkeiten. An den kanarischen Küsten stellten Staatsbürger aus Ländern des subsaharischen Afrikas rund 94% der aufgegriffenen Migranten (29.769 von 31.678, ohne Frontex-Operationen; *Policía Nacional 2008*), Marokkaner hingegen

nur 5% (1.603 Aufgriffe). Die Route nordafrikanischer Migranten verlief weiterhin v.a. über die spanische Südküste (*Estrecho*), an der marokkanische Staatsbürger 60,4% der aufgegriffenen Migranten (4.540 von 7.513) stellten, gefolgt von Algeriern (28,5% bzw. 2.141). Mit nur 6,3% bzw. 4,4% stellten Migranten aus dem subsaharischen Afrika (472 Aufgriffe) sowie aus dem asiatischen Raum (330 Aufgriffe) in dieser Region nur eine Minderheit der aufgegriffenen Migranten. Im Folgejahr 2007 ging die Gesamtzahl der Aufgriffe (Kanaren und *Estrecho*) auf 18.057 zurück, davon stammten 12.089 der aufgegriffenen Migranten aus dem subsaharischen Afrika (66,9%), 4.088 aus Marokko (22,6%) und 1.685 aus Algerien (9,3%). An den kanarischen Küsten (insg. 12.478 Aufgriffe) wurden 11.116 subsaharische Migranten (89,1%) und 1.178 Marokkanern (9,4%) aufgegriffen. Von den insgesamt 5.514 an der spanischen Südküste („*Estrecho*“) aufgegriffenen Migranten stammten nur 973 (17,6%) aus subsaharischen Staaten, 2.910 (52,8%) aus Marokko sowie 1.616 (29,3%) aus Algerien.

**Grafik 5.34: Herkunft aufgegriffener patera-/cayuco-Migranten (2008)**



Quelle: MIR 2009b (Anm.: andere Nationalitäten: 1 aus Asien)

Im Jahr 2008 schließlich sind zwei Trends deutlich erkennbar (siehe Grafik 5.34): zum einen ist die Gesamtzahl der Aufgriffe erheblich zurückgegangen (7.165), obgleich hier zu erwähnen ist, dass die Frontex-Operationen vor der westafrikanischen Küste in der verwendeten Quelle (MIR 2009b) nicht einfließen. Besonders stark war der Rückgang der Aufgriffe an der spanischen Südküste (*Estrecho*) sowie von Staatsbürgern Marokkos und Algeriens. Die Migration aus dem subsaharischen Afrika hat sich hingegen als die weitaus größte Gruppe bei den aufgegriffenen Migranten etabliert (78% insgesamt, 95% auf den Kanarischen Inseln). Die anhaltende Bedeutung

der irregulären Migration aus Staaten des subsaharischen Afrikas deckt sich wiederum mit den Erkenntnissen zur undokumentierten Bevölkerung ( $UM = PM - AW$ ), die in vorherigen Abschnitten dieser Arbeit gewonnen wurden.<sup>146</sup>

### ***Exkurs: Undokumentierte Migration im Mittelmeerraum***

Ogleich der Analysezeitraum in der hier vorliegenden Arbeit auf die Jahre 1991 bis 2008 beschränkt ist, soll an dieser Stelle ein kurzer Überblick über die aktuellste Entwicklung der undokumentierten Migration auf dem Seeweg gegeben werden. Dies ist deshalb sinnvoll und notwendig, da zwar einerseits im spanischen Länderfall ein Rückgang der illegalen Zuwanderung an den Seegrenzen zu beobachten ist, andererseits jedoch die Aufgriffszahlen in anderen Regionen des Mittelmeerraumes stark angestiegen sind. Sowohl Daten der EU-Grenzschutzagentur Frontex (2011) als auch des UNHCR (2012) belegen diesen Trend. Den im November 2011 veröffentlichten Daten von Frontex zufolge sank die Zahl der Aufgriffe an den spanischen Küstenstreifen von 15.681 im Jahr 2008 auf 3.883 in 2009 bzw. nur noch 1.763 in 2010. Schätzungen des UNHCR zufolge sank die Zahl der illegalen Einreiseversuche auf dem Seeweg nach Spanien von 13.400 (2008) auf zunächst 7.285 (2009), dann auf 3.632 (2010), um 2011 wieder leicht anzusteigen (5.443). Beide Datenquellen weisen somit im Fall der spanischen Küsten (Festland und Kanaren) auf einen erheblichen Rückgang der undokumentierten Migration hin.

Während die Einreiseversuche und Aufgriffe im spanischen Fall zurückgingen, weisen die Daten von Frontex und UNHCR auf einen Anstieg der undokumentierten Zuwanderung im Fall Italiens und vor allem Griechenlands hin. In Italien bewegte sich die Zahl der Aufgriffe an den Seegrenzen laut Frontex bzw. die Zahl der Einreiseversuche laut UNHCR in den Jahren 2006 und 2007 um 20.000 Personen pro Jahr. Im Folgejahr 2008 stieg diese Zahl demnach auf 36-37.000 Personen an, sank angesichts der restriktiven Kontrollpolitik der Berlusconi-Regierung sowie des Rückübernahmeabkommens mit dem libyschen Gaddafi-Regime auf rund 9.600 Personen in 2009 und auf rund 4.400 in 2010, um 2011 vor dem Hintergrund des so genannten „Arabischen Frühlings“ auf 61.000 (lt. UNHCR) anzusteigen. Auch an den griechischen Seegrenzen stieg die Zahl der Aufgriffe laut Frontex von jährlich rund 9.000 (2006 und 2007) sprunghaft auf etwa 30.000 pro Jahr (2008 und 2009). Im Folgejahr 2010 sank die Zahl der Aufgriffe an den griechischen Seegrenzen dann zwar

---

<sup>146</sup> Vgl. Abschnitt 5.4.3., S. 160 ff.

auf rund 6.200 Fälle, gleichzeitig stieg jedoch die Zahl der Aufgriffe an der griechisch-türkischen Landgrenze um mehr als das Fünffache (2009: 8.782, 2010: 47.706) an. Für das Jahr 2011 liegen noch keine Daten seitens Frontex vor.

Diese Daten zeigen deutlich, dass die Implementierung restriktiver Kontrollmaßnahmen einerseits zwar zu einem Rückgang der irregulären Einreiseversuche an nationalen Grenzen führen kann, andererseits jedoch die Migranten und ihre Netzwerke flexibel reagieren und ihre Routen entsprechend ändern. Diese Routenverschiebungen finden nicht nur im Rahmen eines nationalen Grenzraums (wie etwa die mehrfache Südverschiebung im spanischen Fall), sondern auch im Gesamtkontext des Mittelmeerraumes (Spanien→Italien→griechische Seegrenze→griechisch-türkische Landgrenze) statt.

#### 5.4.6. Rückführungsmaßnahmen als Indikator irregulärer Zuwanderung

Ein weiterer Indikator für die Entwicklung irregulärer Migration nach Südspanien sind die polizeilichen Statistiken zu Zurückweisungen (*rechazos* bzw. *retornos*), Zurückschiebungen (*devoluciones*), Abschiebungen (*expulsiones*) sowie zu Festnahmen (*detenciones*) wegen illegaler Einreise oder illegalen Aufenthalts. Bevor diese Statistiken näher betrachtet werden können, ist zunächst eine Erläuterung der einzelnen Rückführungsmaßnahmen sowie ihrer jeweiligen rechtlichen Grundlage notwendig:

- Eine **Zurückweisung** (*retorno* bzw. *rechazo*) findet dann statt, wenn einem ausländischen Staatsbürger die Einreise an einer Grenzübergangsstelle verweigert wird. Dies geschieht meist aufgrund fehlender bzw. ungültiger Dokumentation oder anderer Nachweise (Visum, Rückreiseticket, fehlender Nachweis von ausreichenden Mitteln zur Bestreitung des Aufenthalts etc.). Die Zurückweisung findet im Normalfall sofort statt, die maximale Frist beträgt 72 Stunden. Grundlage: Art. 23-30 des R.D. 864/2001 bzw. Art. 156 des R.D. 2393/2004 sowie Art. 26.2, Art. 60 des L.O. 4/2000
- Das Verfahren der **Zurückschiebung** (*devolución*) ist vor allem in zwei Fällen vorgesehen: (1) wenn trotz eines Einreiseverbots nach erfolgter Rückführung erneut eine Einreise versucht wird sowie (2) bei Versuchen der illegalen Einreise nach Spanien. Dabei muss der Aufgriff an der Grenze oder der näheren Umgebung der Grenze erfolgt sein. Die aufgegriffenen Personen müssen schnellstmöglich in das nächste Kommissariat der Nationalpolizei gebracht werden. Ist eine Zurückschiebung innerhalb von 72 Stunden nicht möglich, so wird eine Abschiebungsakte eröffnet. Die Zurückschiebung impliziert ein Einreiseverbot von maximal drei Jahren. Ausgenommen von der Zurückschiebung sind schwangere Frauen, wenn die Rückführung die Schwangerschaft oder die Gesundheit der Mutter gefährden könne. Auch bei Asylanträgen wird eine Zurückschiebung ausgesetzt. Grundlage: Art. 156 des R.D. 2393/2004 sowie Art. 58 des L.O. 4/2000
- Eine **Abschiebung** (*expulsión*) ist dann durchzuführen, wenn ein ausländischer Staatsbürger einen „schweren“ oder „sehr schweren“ Gesetzesverstoß begangen hat. Darunter fallen gemäß Ausländergesetz und dessen Ausführungsdekret folgende Punkte: (1) illegaler Aufenthalt; (2) illegale Arbeitsaufnahme; (3) vorsätzlich falsche Angaben zu Nationalität,

Personen-/Familienstand, Anschrift oder bei der Einschreibung in die kommunalen Melderegister; (4) ein dritter „leichter Gesetzesverstoß“ (*infracción leve* gemäß Art. 52 L.O. 4/2000) innerhalb eines Jahres, wenn dieser Verstoß gleicher Natur gewesen ist; (5) Teilnahme an Aktivitäten, die gegen die öffentliche Ordnung gerichtet sind; (6) eine Straftat, die mit einem Freiheitsentzug von über einem Jahr geahndet wird, außer wenn Vorstrafen bereits gestrichen worden sind. Wie bei den Zurückschiebungen wird auch hier eine Abschiebung von schwangeren Frauen sowie Asylantragsstellern ausgesetzt. Einer Abschiebung folgt ein Einreiseverbot von mindestens drei bis maximal zehn Jahren. Grundlage: Art. 138-143 des R.D. 2393/2004 sowie Art. 57 des L.O. 4/2000

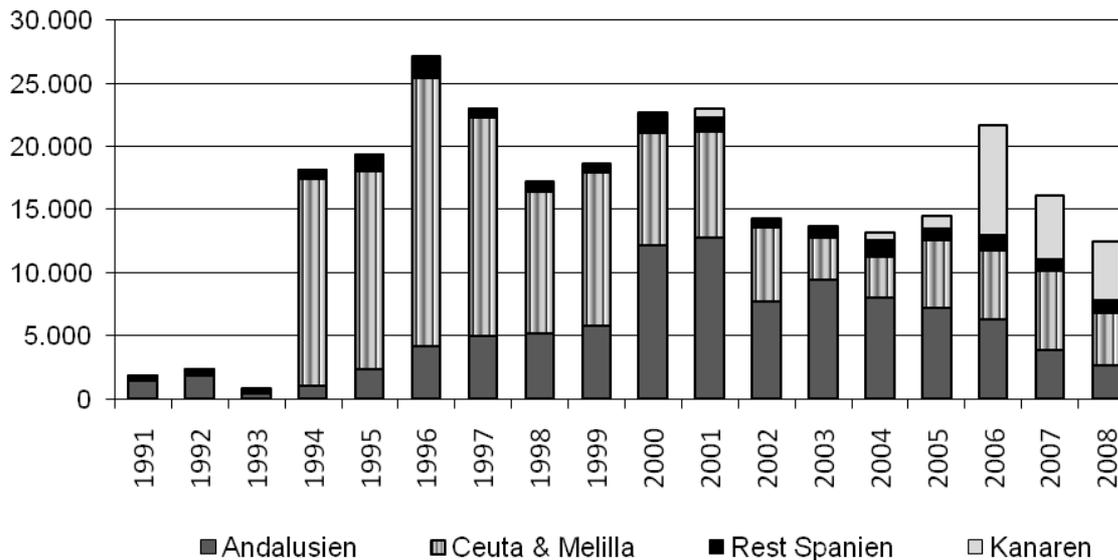
- Wenn eine Abschiebung innerhalb der maximalen Haftdauer von 40 Tagen (bis Ende 2009) bzw. 60 Tagen (seit 2010) nicht erfolgt ist, so ist die betreffende Person aus der Abschiebehaft zu entlassen. Das spanische Recht sieht hier die Ausstellung einer **Ausreiseverpflichtung** (*salida obligatoria*) vor, die den betreffenden ausländischen Staatsbürger zu einem eigenhändigen Verlassen des spanischen Staatsgebietes innerhalb einer Frist von 15 Tagen verpflichtet. Grundlage: Art. 158 des R.D. 2393/2004

Im Allgemeinen werden Zurückschiebungen (*devoluciones*) beim Versuch einer illegalen Einreise, meist an der Landesgrenze oder in ihrer unmittelbaren Nähe (auch auf dem Seeweg), angewendet. In der Praxis hängt die Art des anzuwendenden Verfahrens, also Zurückschiebung oder Abschiebung, meist mit der Nationalität der auszuweisenden Person zusammen. Auf der Grundlage des spanisch-marokkanischen Rückübernahmeabkommens von 1992 griff das Verfahren der Zurückschiebung zumindest bis Mitte der 2000er Jahre in erster Linie bei marokkanischen Staatsbürgern, die bei ihrer Einreise nach Spanien aufgegriffen worden sind. Dementsprechend stellten marokkanische Staatsangehörige in den Jahren 1994 bis 2003 jeweils etwa 95% der zurückgeschobenen Ausländer.<sup>147</sup> Seit 2004 ist der Anteil von Marokkanern zurückgegangen, während der Anteil anderer Nationalitäten, v.a. aus dem subsaharischen Afrika (Senegal, Mali und westafrikanische Staaten), angestiegen ist. Dies ist einerseits durch die bereits erwähnte Diversifizierung der Herkunftsstruktur sowie andererseits durch die Rückübernahmeabkommen mit westafrikanischen Staaten zurückzuführen. Die marokkanischen Behörden akzeptieren die Rückübernahme von Drittstaatsangehörige weiterhin nur in Ausnahmefällen. Die Gesamtzahl der Zurückschiebungen bewegt sich seit 1994 zwischen 15.000 und 25.000 Fällen pro Jahr (Minimalwert 2008: 12.476; Maximalwert 1996: 27.104; vgl. Grafik 5.35).

---

<sup>147</sup> Diese und alle weiteren Daten zu Abschiebungen und Zurückweisungen entstammen den statistischen Jahrbüchern der *Comisaría General de Extranjería y Documentación* (CGED 1991 - 2007) bzw. der *Comisaría General de Extranjería y Fronteras* (CGEF 2008) der spanischen Nationalpolizei.

**Grafik 5.35: Zurückschiebungen von Ausländern (devoluciones), 1991-2008**



Quellen: CGED 1991 bis 2007, CGEF 2008, eigene Berechnungen

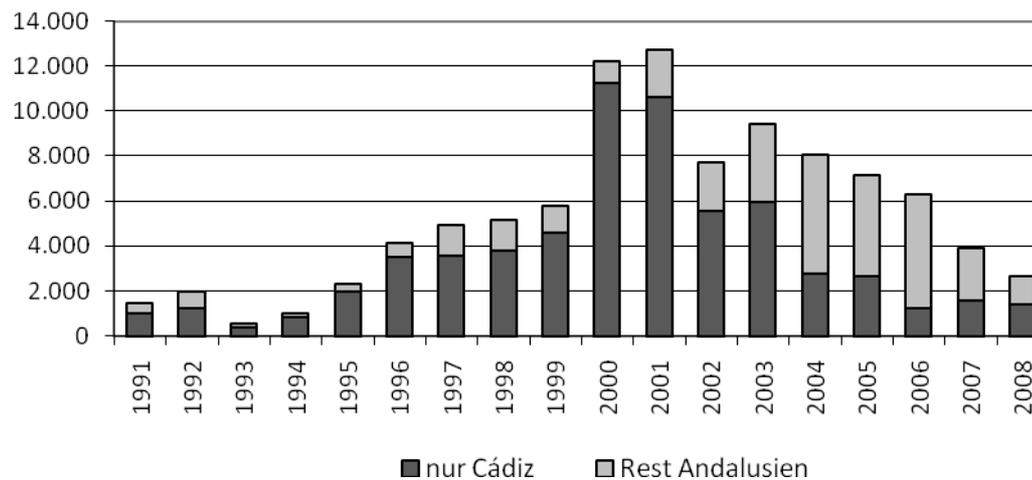
Bei einer Betrachtung von Grafik 5.35 ist der hohe Anteil der Zurückschiebungen in Ceuta und Melilla auffällig, insbesondere in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Hier ist anzumerken, dass die Grenzbefestigungsanlagen in der ersten Hälfte der 1990er fertiggestellt wurden, so dass die hohe Zahl der Zurückschiebungen aus den Exklaven in erster Linie durch die Auswirkungen der Grenzkontrollmaßnahmen zu erklären ist. Der Höhepunkt der Zurückschiebungen aus Andalusien deckt sich wiederum mit den Aufgriffsstatistiken der Nationalpolizei (siehe auch Grafik 5.30 sowie Anhang 8). Im Fall der Kanarischen Inseln werden Zurückschiebungen in größerem Umfang erst seit 2006 durchgeführt, was wiederum mit der Südverschiebung der Migrationsrouten sowie mit der verstärkten Zusammenarbeit zwischen Spanien und einigen Herkunftsländern in Westafrika, v.a. in Form von Rückübernahmeabkommen, zusammenhängt. Die besonders hohe Zahl der Zurückschiebungen von den Kanaren im Jahr 2006 (8.642) ist ein Sonderfall angesichts des „Rekordjahres“ der irregulären Zuwanderung gen Kanaren in diesem Jahr.<sup>148</sup>

Bei einer detaillierten Betrachtung der Zurückschiebungen aus Andalusien (Grafik 5.36) ist eindeutig erkennbar, dass bis Anfang der 2000er Jahre der weitaus größte Teil (im Durchschnitt 1991-2001: 77%) der Zurückschiebungen in der direkt an der Meerenge von Gibraltar liegenden Provinz Cádiz durchgeführt wurde und die restlichen Provinzen erst nach der Implementierung des Grenzschutzsystems SIVE (seit

<sup>148</sup> Dazu s. Abs. 5.4.5., S. 197

2002) an Bedeutung gewonnen haben. Der insgesamt feststellbare Rückgang der Zurückschiebungen aus Andalusien – inklusive Cádiz – geht hingegen mit einer steigenden Bedeutung der Zurückschiebungen aus den Kanarischen Inseln (siehe Grafik 5.35.) einher. Schließlich zeigt sowohl die Betrachtung der Zurückschiebungen auf nationaler als auch auf regionaler Ebene eine sinkende Tendenz dieser Form der Rückführung.

**Grafik 5.36: Zurückschiebungen (devoluciones) aus Andalusien, 1990-2008**



Quellen: CGED 1991 bis 2007, CGEF 2008, eigene Berechnungen

Ebenso wie bei den Zurückschiebungen stellen marokkanische Staatsbürger auch bei den durchgeführten Abschiebungen weiterhin die größte Gruppe. Im Zeitraum von 1991 bis 2008 lag der Anteil der Marokkaner bei durchschnittlich etwa einem Drittel der abgeschobenen Personen, wenn auch mit sinkender Tendenz. In den letzten Jahren wurden außerdem zunehmend Lateinamerikaner (v.a. Brasilianer, Bolivianer, Kolumbianer und Paraguayer) abgeschoben. Bei vielen westafrikanischen Nationalitäten ist hingegen seit Mitte der 2000er Jahre (nach Abschluss der Rückübernahmeabkommen) das Verfahren der Zurückschiebung, also der unmittelbaren Rückführung, weitaus stärker verbreitet.

Bei der Betrachtung der Statistiken zu Abschiebungen ist zwischen verschiedenen Kategorien zu unterscheiden. Die Statistiken bis 2001 unterschieden zwischen eingeleiteten Abschiebungsverfahren (*expulsiones incoadas*), angeordneten Abschiebungen (*expulsiones dictadas*) und durchgeführten Abschiebungen (*expulsiones materializadas*). Seit 2002 wird hingegen nur noch zwischen eingeleiteten und durchgeführten Abschiebungen unterschieden. Die Einleitung eines Verfahrens bedeutet

keinesfalls, dass dieses Verfahren auch zu Ende geführt – also die Abschiebung realisiert – wird. So wurden im Jahr 2001 rund 23.500 Verfahren eingeleitet, etwa 13.000 Abschiebungen angeordnet, aber letztendlich nur 3.817 Abschiebungen durchgeführt. Im Jahr 2008 wurden sogar mehr als 76.500 Abschiebungsverfahren eingeleitet, jedoch nur rund 10.600 Abschiebungen durchgeführt. Dies entspricht 13,9% aller eingeleiteten Verfahren.

**Tab. 5.13: Eingeleitete und durchgeführte Abschiebungen, 1998-2008**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>angeordnete Abschiebungen</b>											
insgesamt	18.349	19.667	14.346	23.487	k.A.	50.601	53.215	41.413	48.857	45.714	76.544
davon Marokkaner	4.192	4.630	3.051	5.175	k.A.	11.125	11.151	8.067	7.602	7.395	9.826
<b>durchgeführte Abschiebungen</b>											
insgesamt	5.525	5.232	1.228	3.817	12.159	14.101	13.296	11.002	11.373	9.538	10.616
davon Marokkaner	1.780	2.159	438	1.249	5.416	5.390	4.527	3.709	2.781	3.011	3.047

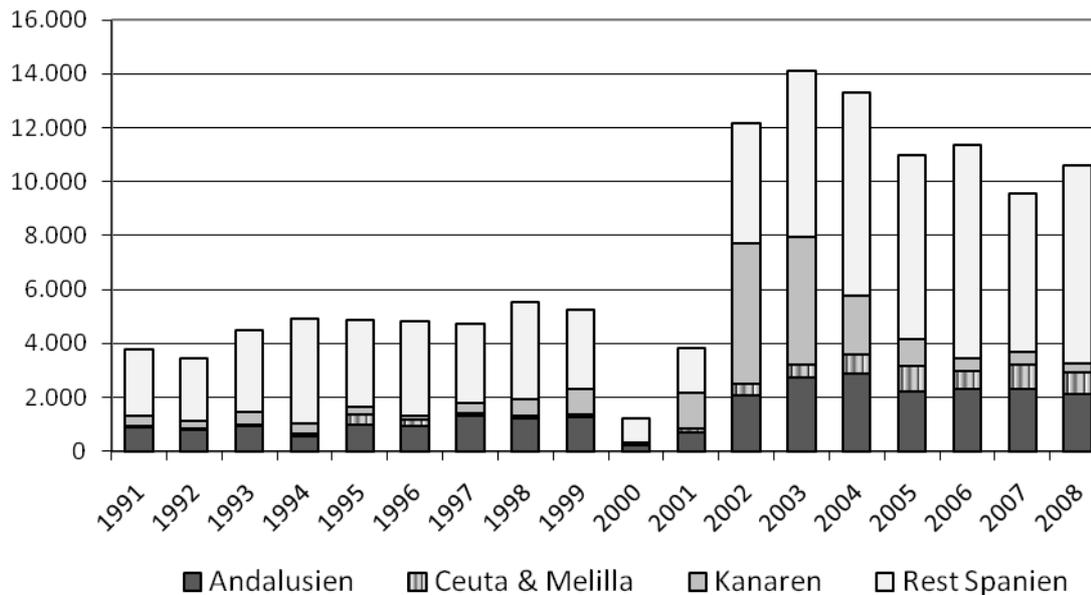
Quelle: CGED 1991 bis 2007, CGEF 2008

Diese extrem hohen Diskrepanzen basieren in erster Linie darauf, dass oft eine Abschiebung nicht möglich ist. Dies ist zumeist dann der Fall, wenn das Herkunftsland sich weigert, die entsprechende Person wieder aufzunehmen oder aber die Staatsbürgerschaft nicht nachgewiesen werden kann. Dementsprechend findet die größte Zahl der durchgeführten Abschiebungen bei jenen Personen statt, deren Herkunftsstaat ein Rückübernahmeabkommen mit Spanien abgeschlossen hat. In den letzten Jahren war dies v.a. bei Staatsbürgern aus Marokko, dem Senegal, Nigeria, Rumänien (vor dem EU-Beitritt 2007) und Kolumbien der Fall.

Die Zahl der eingeleiteten Verfahren hingegen kann als Indikator für die Herkunftsstruktur der illegal anwesenden Bevölkerung gesehen werden. In den Jahren 2000 und 2001 wurden jeweils rund 42% der Verfahren gegen Bürger aus nordafrikanischen Staaten, v.a. aus Marokko, eingeleitet. Migranten aus dem subsaharischen Afrika stellten 16% bzw. 12%, Lateinamerikaner 14% bzw. 15% und Bürger aus mittelost- und südosteuropäischen Staaten rund 12%. Aus den 2001 bereits mit 9% (2000: 4%) vertretenen GUS-Staaten dominierten v.a. Migranten aus Russland, der Ukraine und Moldawien. Daten aus dem Jahr 2008 zeigen bei den eingeleiteten Verfahren die folgende Verteilung nach Regionen: 58% aus Lateinamerika (davon 36% aus Bolivien, 19% aus Brasilien, 11% aus Paraguay sowie jeweils 6% aus Ecuador und Kolumbien), 16% aus nordafrikanischen Staaten (davon 81% aus Marokko), 13% aus Staaten des subsaharischen Afrikas (v.a. Senegal und Nigeria) sowie 5% aus Osteuropa

(Non-EU) und den GUS-Staaten (davon 24% aus der Ukraine, 23% aus Russland und 15% aus Georgien). Weitere wichtige Herkunftsländer von Personen mit eingeleitetem Abschiebungsverfahren sind China, Pakistan und Indien. Parallelen zur undokumentierten Bevölkerung in Spanien – wie in Abschnitt 5.4.4. dargestellt – sind also durchaus erkennbar.

**Grafik 5.37: Abschiebungen von Ausländern (expulsiones) nach Regionen, 1991-2008**



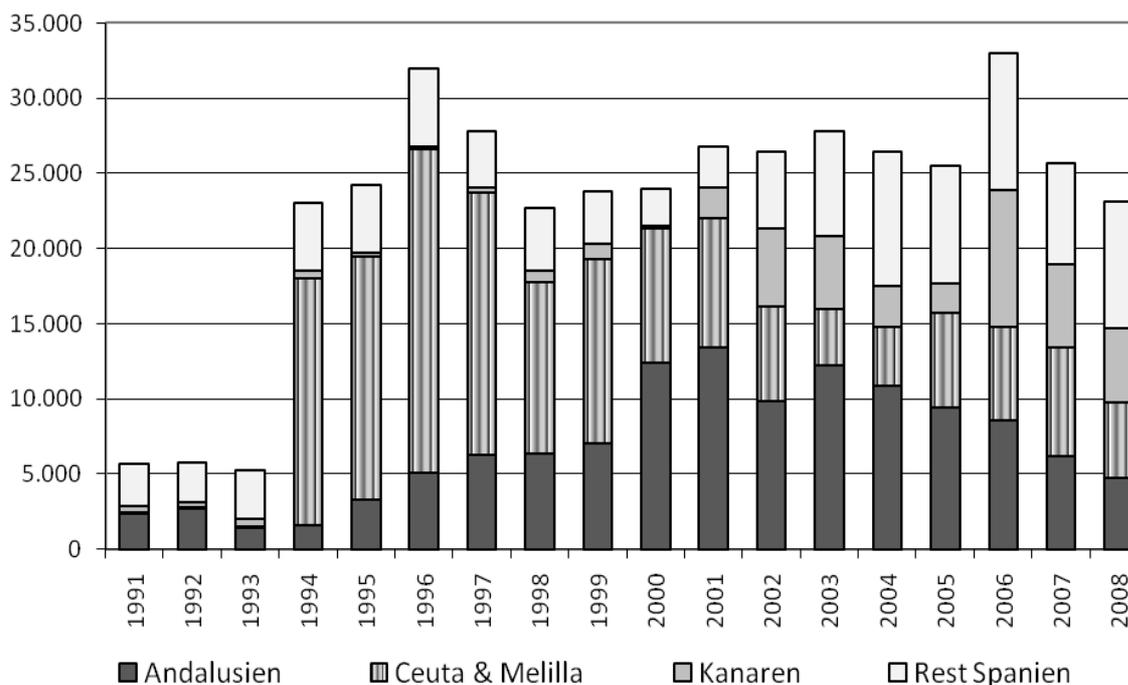
Quellen: CGED 1991 bis 2007, CGEF 2008, eigene Berechnungen

Eine Betrachtung der (durchgeführten) Abschiebungen auf der regionalen Ebene (Grafik 5.37) verdeutlicht, dass in den Jahren 1991 bis 2000 der Großteil der Abschiebungen außerhalb Südspaniens („Rest Spanien“) stattfand, wobei hier insbesondere Madrid und Barcelona von Bedeutung sind (internationale Flughäfen). In den Jahren 2001 bis 2003 wurden hingegen zwischen 57% und 63% der Abschiebungen von Südspanien aus durchgeführt (Ceuta, Melilla, Andalusien, Kanaren). Besonders deutlich ist hier der Anstieg der Abschiebungen von den Kanarischen Inseln (2001: 1.348 bzw. 35%; 2002: 5.206 bzw. 43%; 2003: 4.775 bzw. 34% aller Abschiebungen). Auch dies ist als Folge der Verschiebung von Migrationsrouten zu interpretieren. Im Falle Andalusiens werden Abschiebungen v.a. von Málaga ausgeführt (etwa 50% bis 78%). Ähnlich wie in Barcelona oder Madrid ist hier zum einen das Vorhandensein

eines internationalen Flughafens Hintergrund dieses Umstands, zum anderen aber auch die räumliche Konzentration von Abschiebebehäftlingen in einer Haftanstalt.<sup>149</sup>

Um ein Gesamtbild der Rückführungsmaßnahmen zu erhalten, ist es sinnvoll, die Zahl der durchgeführten Abschiebungen und Zurückschiebungen zu addieren. Bei einer Betrachtung der Zurückschiebungen fällt v.a. auf, dass vom Jahr 2001 auf das Folgejahr 2002 die Zurückschiebungen von 22.984 auf 14.275 zurückgegangen sind (-38%). Im gleichen Zeitraum sind jedoch die Abschiebungen von 3.817 auf nahezu 12.159 gestiegen (+219%). Bei einer Summierung der Abschiebungen und Zurückschiebungen bleiben die Jahreswerte von 2001 und 2002 nahezu konstant (26.801 bzw. 26.434). Grafik 5.38 verdeutlicht die Entwicklung der Abschiebungen und Zurückschiebungen von 1991 bis 2008 sowie die regionale Verteilung dieser Rückführungsmaßnahmen.

**Grafik 5.38: Abschiebungen + Zurückschiebungen (addiert) nach Regionen, 1991- 2008**



Quellen: CGED 1991 bis 2007, CGEF 2008, eigene Berechnungen

Zunächst fällt auf, dass erst seit 1994 die Zahl der Rückführungsmaßnahmen extrem angestiegen ist. Dieser Anstieg geht zunächst nahezu ausschließlich auf Zurückschiebungen aus den Exklaven Ceuta und Melilla zurück und fällt zeitlich mit dem Bau der Grenzsicherungsanlagen um die beiden Exklaven zusammen. Ein erster Höhepunkt der Rückführungen fand im Jahr 1996 (nahezu 32.000) statt, also ein Jahr

<sup>149</sup> Complejo policial de Capuchinas, in Betrieb seit 1990

nach Inkrafttreten des Schengener Abkommens. Der starke Anstieg der Rückführungsmaßnahmen innerhalb eines Jahres dürfte damit zusammenhängen, dass die spanischen Behörden den nördlichen EU-Staaten die Effizienz ihrer Migrationskontrollpolitik beweisen wollten. Nach einem Rückgang in den Jahren 1997 und 1998 stieg die Zahl der Rückführungen seit 1999 wieder kontinuierlich an und verharrte zwischen 1999 und 2005 bei etwa 24.000 bis 28.000 Rückführungen pro Jahr. Im Jahr 2006 wurde mit rund 33.000 Rückführungsmaßnahmen erneut ein Höhepunkt erreicht, wobei der Zuwachs vor allem auf Zurückschiebungen von den Kanarischen Inseln zurückzuführen ist, da in jenem Jahr ein außerordentliches Wachstum der irregulären Migration von der Westsahara und Westafrika in Richtung der Kanaren zu verzeichnen war (vgl. Abschnitt 5.4.5.). In den Folgejahren 2007 und 2008 war hingegen eine sinkende Tendenz feststellbar, wenn auch auf weiterhin hohem Niveau.

Weiterhin fällt auf, dass der zunächst dominierende Anteil der Abschiebungen und v.a. Zurückschiebungen aus Ceuta und Melilla seit Ende der 1990er Jahre abnahm und gleichzeitig die Zahl der Rückführungen aus Andalusien anstieg. Betrachtet man die Autonome Gemeinschaft Andalusien auf Ebene der Provinzen, wird erneut der besonders hohe Anteil der Provinz Cádiz deutlich: im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2003 wurden etwa zwei Drittel (64%) der Rückführungsmaßnahmen in Andalusien von dieser Provinz aus durchgeführt. Dieser Anteil ist jedoch seit 2004 auf etwa ein Drittel gesunken, da zunehmend Rückführungsmaßnahmen auch aus anderen andalusischen Provinzen, v.a. aus Málaga und Granada, durchgeführt werden. Wie auch bei den oben besprochenen Aufgriffen von *patera*- bzw. *cayuco*-Migranten spiegelt sich hier erneut die Verschiebung der Migrationsrouten von der Meerenge von Gibraltar hin zu anderen Küstenstrichen Andalusiens wider.

Auch im Falle der Kanarischen Inseln wird die Verschiebung der Migrationsrouten sowohl anhand der Aufgriffs-Statistiken als auch anhand der Zahlen zu Rückführungsmaßnahmen deutlich. Grafik 5.38 zeigt, dass v.a. in den Jahren 2002 und 2003 sowie erneut im Rekordjahr 2006 die Zahl der Rückführungen von den Kanaren gestiegen ist. Während der Anteil der Rückführungen von den Kanaren an den insgesamt in Spanien durchgeführten Rückführungen in den Jahren 1994 bis 2000 im Jahresdurchschnitt bei knapp 2% lag, so stieg dieser Anteil im Jahr 2001 auf 7,7%, im Jahr 2002 sogar auf fast 20% und fiel bis 2005 zunächst wieder auf 8% zurück. Bis zu diesem Zeitpunkt handelte es sich bei diesen Rückführungsmaßnahmen nahezu ausschließlich um Abschiebungen. Im Jahr 2002 wurden 5.248 Rückführungen von den

Kanaren durchgeführt, davon 5.206 Abschiebungen und nur 42 Zurückschiebungen. Nachdem jedoch die spanische Regierung Rückübernahmeabkommen mit mehreren westafrikanischen Staaten abgeschlossen hatte, stieg die Zahl der Zurückschiebungen sprunghaft an (2003: 51; 2004: 563; 2005: 938; 2006: 8.642). In 2005 lag die Relation zwischen Abschiebungen und Zurückschiebungen bereits bei jeweils etwa der Hälfte aller Rückführungsmaßnahmen. Im Rekordjahr 2006 wurden insgesamt 9.099 Rückführungen durchgeführt, davon waren 95% Zurückschiebungen. Trotz des Rückgangs in den Folgejahren blieb der hohe Anteil der Zurückschiebungen auch 2007 (5.096 bzw. 92%) und 2008 (4.609 bzw. 93%) weiterhin bestehen.

Der vormals hohe Anteil von Abschiebungen an den Rückführungsmaßnahmen ist zum einen auf die besondere geographische Lage der Kanarischen Inseln, etwa 1.000 km vom spanischen Festland entfernt, zum anderen auf die Herkunftsstruktur der Migranten zurück zu führen. Eine Zurückschiebung muss gemäß dem spanischen Ausländerrecht binnen 72 Stunden erfolgt sein.<sup>150</sup> Eine derart kurzfristige Rückführung war in den meisten Fällen nicht möglich, so dass das Verfahren der Abschiebung wesentlich häufiger gegriffen hat. Zudem ist ein Großteil der *patera-* bzw. *cayuco-*Migranten auf den Kanaren subsaharischer Herkunft. Da Anfang der 2000er Jahre nur wenige Rückübernahmeabkommen mit subsaharischen Staaten bestanden, gestaltete sich eine Rückführung umso schwieriger.<sup>151</sup>

#### **5.4.7. Rückübernahmeabkommen und Südverschiebung der Migration**

Angesichts der wachsenden Bedeutung der Migrationsroute von Südmarokko und der Westsahara sowie Mauretanien in Richtung der Kanarischen Inseln verstärkte das spanische Außenministerium seine Anstrengungen zur Aushandlung von Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten in Nord- und Westafrika. Zwar besteht seit 1992 ein Rückübernahmeabkommen mit dem Nachbarland Marokko, Drittstaatsangehörige werden jedoch kaum von den marokkanischen Behörden zurückgenommen. Seit 2005 werden die Rückübernahmen im Rahmen des spanisch-marokkanischen Abkommens auch in den Statistiken der spanischen Nationalpolizei reflektiert; dabei fällt jedoch auf, dass der Anteil der von Marokko akzeptierten

---

<sup>150</sup> L.O. 4/2000 reformiert durch L.E. 8/2000, Art. 58.5: „[...] wenn die Zurückschiebung nicht binnen 72 Stunden durchgeführt werden kann, beantragt die Regierungsbehörde von der Justizbehörde eine Haftmaßnahme zur Einleitung eines Abschiebeverfahrens.“

<sup>151</sup> „Siete de cada 10 subsaharianos aún no pueden ser repatriados“, El País 19.12.2005

Rückübernahmen von Drittstaatsangehörigen äußerst gering ist (2005: 3%, 2007: 9%).<sup>152</sup>

Ein erstes Rückübernahmeabkommen mit einem westafrikanischen Staat wurde 2001 mit Nigeria unterzeichnet,<sup>153</sup> welches nach anfänglich hohen Ziffern der Rückübernahme (2003: 1.209, 2004: 1.037) seit 2006 nur noch schleppend umgesetzt wird (durchschnittlich 300 pro Jahr). Seit 2002 ist ein Rückübernahmeabkommen mit Algerien in Kraft, welches auch seitens der algerischen Seite umgesetzt wird. 2003 folgten Abkommen mit Guinea-Bissau (unterzeichnet am 7.2.2003) sowie Mauretanien (unterzeichnet am 1.7.2003), wobei das Abkommen mit Mauretanien nicht nur die Rückübernahme von mauretanischen Staatsbürgern vorsieht, sondern ebenso von Drittstaatsangehörigen, die über Mauretanien nach Spanien eingereist sind. Nach dem Regierungswechsel im April 2004 unternahm der seitdem amtierende Außenminister Miguel Ángel Moratinos (PSOE) im Dezember 2005 eine Reise durch sechs afrikanische Staaten, um nebst Handels- und Wirtschaftsabkommen vor allem auch weitere Rückübernahme- bzw. sogenannte Migrationsabkommen mit diversen Staaten abzuschließen. Bei einer weiteren Reise im Mai 2006 akzeptierten schließlich vier weitere westafrikanische Staaten (Kapverden, Sierra Leone, Guinea sowie Kamerun), solche Migrationsabkommen auszuhandeln und zu unterzeichnen. Im Oktober 2006 folgte ein weiteres Abkommen mit Gambia. Auch mit der Regierung des Mali konnten spanische Regierungsvertreter 2007 ein Rückübernahmeabkommen unterzeichnen.<sup>154</sup>

Vor allem aufgrund innenpolitischen Widerstands<sup>155</sup> erwies sich die Aushandlung eines Rückübernahmeabkommens mit dem Senegal, dem Hauptherkunftsland subsaharischer Migranten in Spanien, als besonders schwierig. Vertreter beider Staaten unterzeichneten zwar ein Abkommen zur Rückführung unbegleiteter minderjähriger Migranten, jedoch kein allgemeines Rückübernahmeabkommen. Dennoch wurden seit 2006 tausende Senegalesen in ihr Herkunftsland ab- bzw. zurückgeschoben (2006 bis 2008: 9.519, davon 97% bzw. 9.226 Zurückschiebungen). Im Rekordjahr 2006 erfolgten allein in den Monaten September (1.460) und Oktober (3.147) rund 4.600

---

<sup>152</sup> In den polizeilichen Rückführungsstatistiken von 2006 bzw. 2008 werden sämtliche 549 bzw. 491 Anträge auf Rückführung von Drittstaatsangehörigen als „ausstehend“ (*pendiente*) aufgeführt. Dabei handelt es sich 2006 überwiegend um Rückführungen aus Melilla (490 von 549) und 2008 ausschließlich um Anträge aus dieser Exklave.

<sup>153</sup> „España y Nigeria alcanzan un acuerdo para reconocer y expatriar a inmigrantes ilegales“, *Diario Jurídico* 19.6.2001

<sup>154</sup> „España y Malí blindan la repatriación al país subsahariano de sus inmigrantes indocumentados“, *Canarias7* 22.1.2007; „España firma con Mali acuerdos de repatriación y cooperación“, *El Día* 23.2.2008

<sup>155</sup> „Senegal elude firmar el convenio de cooperación que le proponía Moratinos“, *ABC* 11.10.2006

Zurückschiebungen in den Senegal. Dies entspricht 85% aller Zurückschiebungen aus der kanarischen Provinz Las Palmas in den betreffenden zwei Monaten. Der damalige spanische Arbeits- und Sozialminister Jesús Caldera (PSOE) betonte, dass diese Rückführungen unter Berücksichtigung der senegalesischen Interessen äußerst „diskret“ vonstattengehen würden.<sup>156</sup> Dementsprechend landeten die ersten Flugzeuge mit senegalesischen Migranten auch nicht in der Hauptstadt Dakar, sondern in Saint-Louis im Norden des Senegal.<sup>157</sup> Presseberichten aus dem Spätsommer 2009 zufolge würden seitdem kaum noch *cayucos* von der senegalesischen Küste ablegen.<sup>158</sup>

Die Wirksamkeit von Rückübernahmeabkommen lässt sich anhand der Statistiken zu Zurück- und Abschiebungen überprüfen. Im Fall afrikanischer Migranten (abgesehen von Marokkanern) ist dies erst seit der ersten Hälfte der 2000er Jahre relevant, da vorher noch keine Rückübernahmeabkommen bestanden und somit eine Rückführung vom *good will* des Herkunftsstaates abhängig gewesen ist. Im Zeitraum von 2003 bis 2008 zeigten – nebst Marokko (mit 88.000 Zurück- und Abschiebungen) – vor allem der Senegal (10.073, trotz fehlenden Abkommens), Algerien (6.991), Nigeria (3.794) und Mali (2.966) die höchste „Kooperationsbereitschaft“ bei der Rückübernahme ihrer aus Spanien zurück- bzw. abgeschobenen Staatsbürger. Auch Mauretanien (1.041), Ghana (999) und Gambia (892) akzeptierten Rückübernahmen.

Während Marokko bei der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen weiterhin eher zurückhaltend ist, haben die mauretanischen Behörden eine relativ hohe „Kooperationsbereitschaft“ nicht nur bei den eigenen Staatsbürgern, sondern auch bei Drittstaatsangehörigen gezeigt. Zwar ist die Rate der noch „ausstehenden“ Anträge Spaniens zur Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen weitaus höher als die der angenommenen Anträge, aber selbst wenn nur knapp ein Fünftel aller Anträge auf Rückübernahme angenommen wird, so handelt es dennoch um hohe Kontingente. Im Jahr 2008 akzeptierte Mauretanien 1.051 Rückübernahmen – nahezu eine Verdoppelung gegenüber dem Vorjahr (581). Der Großteil der für eine Rückübernahme durch Mauretanien vorgesehenen Migranten stammt aus wenigen Staaten Westafrikas, allen voran aus Mali, dem Senegal, Guinea, der Elfenbeinküste und Gambia (nebst mauretanischen Staatsbürgern). Die folgende Tabelle 5.14 zeigt die Entwicklung der Rückübernahmen zwischen 2006 und 2008 nach akzeptierten und noch ausstehenden

---

<sup>156</sup> „Comienzan ‘con discreción’ las repatriaciones de más de mil senegaleses“, 20minutos.es 13.9.2006

<sup>157</sup> „Llega a Senegal el primero de los vuelos de repatriación con 50 inmigrantes a bordo“, 20minutos.es 14.9.2006

<sup>158</sup> „Los cayucos ya no parten de Senegal hacia Canarias“, soitu.es 29.8.2009

Entscheidungen, zuständiger Polizeidirektion in Spanien sowie Hauptherkunftsländern der von einer Rückschiebung betroffenen Migranten.

**Tab. 5.14: Spanisch-Mauretanisches Rückübernahmeabkommen**

	2006	2007	2008
<b>Anträge</b>	960	4.096	5.709
angenommen	259	581	1.051
% <i>angenommen</i>	27,0%	14,2%	18,4%
ausstehend	701	3.488	4.658
<b>Polizeidirektion</b>			
Teneriffa	k.A.	2.811	2.408
Las Palmas	426	1.258	3.221
Fuerteventura	534	k.A.	k.A.
Maspalomas	k.A.	k.A.	80
<b>Herkunft</b>			
Mali	425	804	1.303
Senegal	212	776	570
G.-Bissau	67	222	151
Mauretanien	54	331	1.065
R. Guinea	49	512	617
Elfenbeink.	42	440	698
Gambia	k.A.	457	534
Burkina Faso	k.A.	136	214
Ghana	k.A.	107	202
Niger	k.A.	53	91

Quellen: CGED 2006: 71, CGED 2007: 69, CGEF 2008: 71

Schließlich ist noch zu erwähnen, dass nicht nur zwischen Spanien und den afrikanischen Herkunfts- bzw. Transitländern Rückübernahmeabkommen bestehen, sondern auch zwischen Marokko und dem Senegal, Nigeria und Mali.<sup>159</sup> Der europäische *cordon sanitaire* zur Abwehr undokumentierter Migration beschränkt sich also nicht nur auf die Aushandlung von Rückübernahme- oder Migrationsabkommen mit Herkunfts- und Transitländern, sondern schließt bereits die Transitländer in eine erweiterte Form der Migrationskontrolle ein. Als Gegenleistung für die Kooperation in der Migrationskontrolle werden verstärkte Anstrengungen in der Entwicklungszusammenarbeit oder teilweise auch Erleichterungen im Reiseverkehr ausgehandelt. Die spanische Tageszeitung *El Mundo* berichtete im Mai 2010, dass die EU und Marokko kurz vor dem Abschluss eines Migrationsabkommens stünden. Dabei wurde Marokko in Aussicht gestellt, dass bestimmte Gruppen marokkanischer

<sup>159</sup> „Salen de Marruecos hacia Senegal los primeros inmigrantes subsaharianos repatriados“, EuropaPress vom 10.10.2005

Staatsbürger, v.a. Studenten und Geschäftsleute, Reiseerleichterungen im Schengenraum erhalten sollen. Die marokkanische Seite fordert zudem finanzielle Unterstützung seitens der EU und hält an seiner Position fest, dass eine Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen nur dann stattfinden kann, wenn bewiesen wird, dass die illegale Einreise nach Europa über Marokko erfolgt ist.<sup>160</sup>

Die Aushandlung von Rückübernahme- bzw. Migrationsabkommen mit mehreren Herkunfts- und Transitländern in Nord- und Westafrika sowie die verstärkten Kontrollen durch marokkanische Behörden resultierte in einer erneuten Verschiebung der Migrationsrouten.<sup>161</sup> Seit Mitte der 2000er Jahre ist eine ständige Südverschiebung der Abreiseorte zu beobachten. Im Fall Marokkos bzw. der Westsahara legten die *pateras* bzw. *cayucos* in Richtung der Kanaren meist im Küstenstreifen zwischen der westsaharischen Stadt Laâyoune (El Aaiún) und den südmarokkanischen Städten Tarfaya und Sidi Ifni ab (siehe Abbildung 5.5). Von Tarfaya und Laâyoune erreichten sie die etwa 100 bis 180 Kilometer entfernten ostkanarischen Inseln Fuerteventura oder Lanzarote nach acht bis zehn Stunden Überfahrt. Als jedoch die marokkanischen Behörden auf Druck der spanischen und EU-Behörden nach den Ereignissen vom Herbst 2005 die Kontrollmaßnahmen verstärkte, landesweite Razzien durchführte und dabei Migranten teilweise sogar in abgelegenen Wüstenregionen aussetzte,<sup>162</sup> verlagerte sich die Migrationsroute zunächst in das südliche Nachbarland Mauretanien. Die zurückzulegende Strecke verlängerte sich somit auf 700 bis 1.000 Kilometer. Doch auch hier griff die Externalisierung der Migrationskontrolle, so dass die Migranten schließlich vom Senegal und Gambia ablegten, um Strecken von 1.500 bis über 2.000 Kilometer auf hoher See zurückzulegen. Teilweise wurden sogar bis zu den Kapverdischen Inseln als Abreiseort für die *cayucos* ausgewichen, wobei sich diese Route dann jedoch aufgrund der Meeresströmungen als ungeeignet und zu riskant herausstellte.<sup>163</sup> Obgleich die Kapverden näher an den Kanaren liegen (1.400 km Luftlinie) als etwa die senegalesische Küste, führen die Meeresströmungen in Richtung der Karibik – also gen Westen statt gen Norden. Ende April 2006 wurde ein Fischerboot mit elf verwesenen Leichen vor der Küste der Karibikinsel Barbados gesichtet. Den Ermittlungen zufolge legte es Ende Dezember 2005 von der rund 3.000 km entfernten kapverdischen Hafenstadt Praia ab, wobei die anfangs etwa 40 Insassen jeweils 1.300

---

<sup>160</sup> „La UE dará más visados a Marruecos si readmite a los clandestinos“, El Mundo 12.5.2010

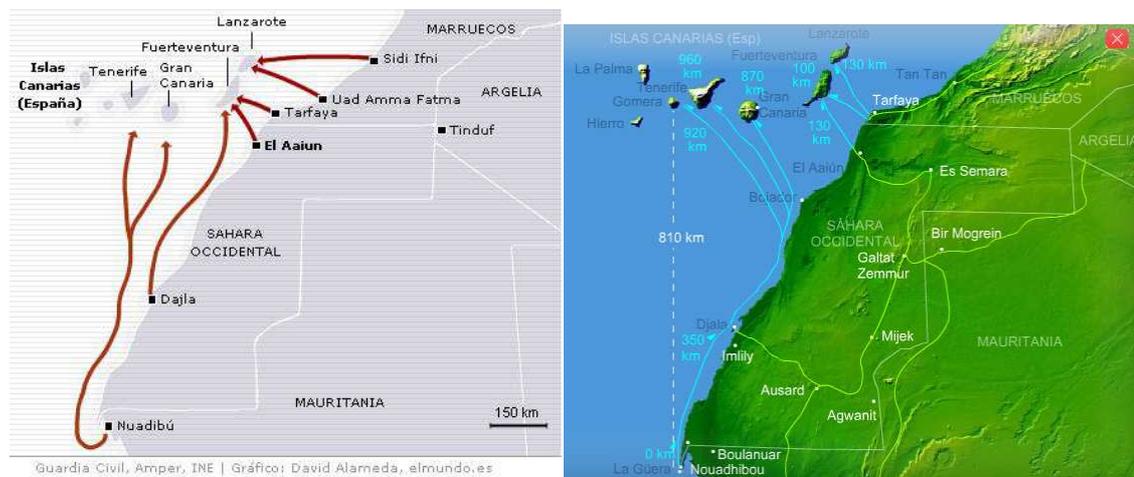
<sup>161</sup> Vgl. S. 197 in Abschnitt 5.4.5.

<sup>162</sup> Vgl. S. 229 f in Abschnitt 5.5.1.

<sup>163</sup> Interview mit Javier Veléz am 22.09.2009

Euro für die Überfahrt zu den Kanarischen Inseln zu zahlen hatten.<sup>164</sup> Die Geschichte dieses Boots ist nur daher bekannt geworden, da es vor Barbados von Fischern gesichtet wurde – etliche andere Boote dürften in den Tiefen des Atlantischen Ozeans verschollen sein. Die durch Migrationsabkommen und andere Maßnahmen forcierte Externalisierung der Migrationskontrollpolitik führt also nicht nur zu einer Verlängerung der Routen, sondern zwangsläufig auch zu einem höheren Risiko und einer stetig steigenden Zahl von Todesfällen (vgl. Abschnitt 5.5.2, S. 244 ff.).

**Abb. 5.3: Routen zu den Kanarische Inseln**



Quellen: links: *El Mundo* 2003, rechts: „Las embarcaciones de inmigrantes“, *El País* 27.3.2007

Es ist jedoch nicht nur ein längerer und gefährlicherer Weg zu den Kanarischen Inseln als zum spanischen Festland – vielmehr ist die undokumentierte Migration gen Kanaren auch durch die besondere geographische Lage als periphere Region gekennzeichnet. Oft ist es den Migranten nicht bewusst, dass sie auf einer Inselgruppe gelandet sind, die zwar Teil Spaniens und somit der EU ist, aber eine Weiterreise auf das spanische Festland oder in andere EU-Staaten kaum möglich ist.<sup>165</sup> Bis zum Bau der Anfang 2003 eröffneten Abschiebehaftanstalt auf Fuerteventura wurden die illegal eingereisten Personen nach ihrer Ankunft auf diverse Haftanstalten der Inselgruppe verteilt. Da die Haftanstalten in Fuerteventura und Lanzarote nur über geringe Kapazitäten verfügten, kam der Großteil der Migranten in eine Haftanstalt der Provinzhauptstadt Las Palmas de Gran Canaria. Seit Februar 2003 hat die spanische Regierung ein Haftzentrum im ehemaligen Flughafen El Matorral auf Fuerteventura errichtet, in dem bis zu 1.500 Personen untergebracht werden, deren Haftbedingungen

<sup>164</sup> „After four months at sea, ghost ship with 11 perified corpses washes up in Barbados“, *Guardian* 29.5.2006; „Un cayuco llega al Caribe con once cadáveres tras recorrer 3.000 km“, *Diario de León* 7.5.2006

<sup>165</sup> Interview mit John Ekow Ampan, Algeciras 14.11.2002

jedoch mehrfach von diversen Nichtregierungsorganisationen kritisiert worden sind (APDHA 2008b: 12, EP 2006, HRW 2002). Gemäß Daten des „*Global Detention Project*“ (2009) existierten im Mai 2009 insgesamt sechs Haftanstalten für die Internierung undokumentierter Migranten auf den Kanarischen Inseln, davon zwei auf Teneriffa, zwei auf Gran Canaria sowie jeweils eines auf Fuerteventura und Lanzarote. Es handelt sich dabei zum Teil um die größten Ausländerhaftanstalten Spaniens. Die Haftanstalt La Isleta auf Gran Canaria kann bis zu 2.500 Insassen unterbringen, Hoya Fría auf Teneriffa ist für bis zu 1.321 Personen ausgelegt und El Matorral auf Fuerteventura für bis zu 1.269 Personen (Global Detention Project 2009).

Falls während der Haftdauer die Identität des undokumentierten Migranten nicht festgestellt werden kann, kein Rückübernahmeabkommen mit dem jeweiligen Herkunftsland besteht oder aber das Herkunfts- oder Transitland keine Rückübernahme akzeptiert, muss der inhaftierte Migrant nach spätestens 40 Tagen (seit 2010: 60 Tage) aus der Haft entlassen werden. Ausgestattet mit einer Ausreiseaufforderung hat er das spanische Territorium innerhalb von 15 Tagen zu verlassen. Infolge von Sicherheitsmaßnahmen nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ist es irregulären Migranten jedoch nicht mehr möglich, die Kanarischen Inseln auf eigene Initiative in Richtung spanisches Festland zu verlassen. Um ein Flugzeug oder eine Fähre zum Festland nehmen zu können, bedarf es des Besitzes von Ausweisdokumenten, die die Migranten in aller Regel nicht vorweisen können. Dadurch kam es v.a. in der Stadt Las Palmas zu einer räumlichen Konzentration von illegal anwesenden Migranten, die in ihr Heimatland ausreisen müssten, aber nicht dorthin, sondern vielmehr auf das spanische Festland ausreisen wollten. Um diese Situation zu entlasten, führten die spanischen Behörden seit dem Jahr 2002 unregelmäßige Flüge zum Flughafen Málaga durch.<sup>166</sup> Von dort aus wurden die Migranten per Bus nach Algeciras gebracht und aufgefordert, das Land zu verlassen.<sup>167</sup> Es ist jedoch offensichtlich, dass der Ausreiseaufforderung nur in den seltensten Fällen wirklich nachgekommen wird. Vielmehr versuchen die ausreisepflichtigen Migranten, sich mit Jobs im informellen Sektor ein Einkommen zu sichern. Vor allem in den Zentren der spanischen Großstädte sind subsaharische Migranten präsent und prägen das Straßenbild als ambulante Händler (Vargas 1998, Sow 2004).

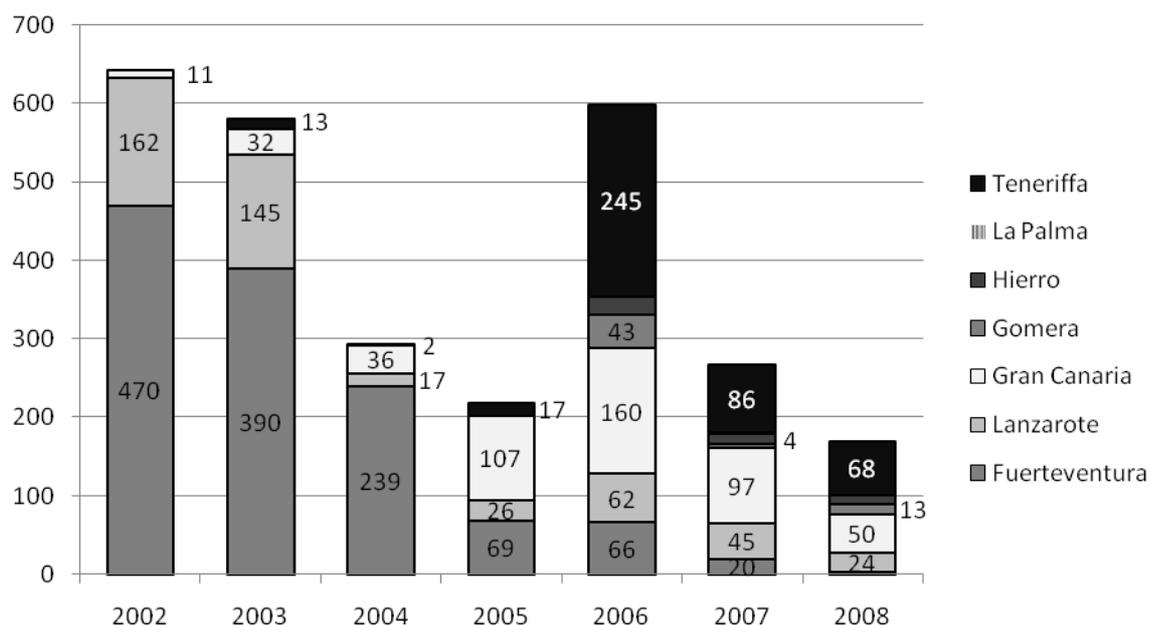
---

<sup>166</sup> Gespräch mit Begoña Zamora Fortuny, Univ. de la Laguna (Teneriffa), während des *III Congreso sobre la Inmigración en España*, 06.-09.11.2002 Granada

<sup>167</sup> Interview mit John Ekow Ampan, Algeciras 14.11.2002

Außerdem hat die Erweiterung des SIVE-Grenzschutzsystems an den Ostküsten der Inseln Fuerteventura und Lanzarote zu einer intraregionalen Verschiebung innerhalb der kanarischen Inselgruppe geführt, die sich wiederum in sämtlichen relevanten Statistiken (Aufgriffe nach Provinzen, Abschiebungen, Zurückschiebungen) widerspiegelt. Nach der „Versiegelung“ der Meerenge von Gibraltar seit August 2002 (Einsatzbeginn der SIVE Station Algeciras) begann im gleichen Jahr die Routenverschiebung gen Kanaren, wobei die beiden östlichen Inseln Fuerteventura und Lanzarote zunächst die wichtigsten Zielorte der *cayucos* bzw. *pateras* waren (siehe Grafik 5.39). Im Dezember 2003 wurde das SIVE auf Fuerteventura mit vier Stationen in Betrieb genommen. Dementsprechend kam es in den Folgejahren zu einer Verschiebung der Route in Richtung der Hauptinsel Gran Canaria sowie schließlich der westlichen Inseln (Teneriffa, La Palma, El Hierro, Gomera). Vor Inbetriebnahme des SIVE auf Gran Canaria löste diese Insel im Jahr 2005 Fuerteventura als Hauptziel ab; erst 2008 (nach Inbetriebnahme des SIVE Gran Canaria im Dezember 2007) kam es zu einem signifikanten Rückgang der Zahl aufgegriffener Migrantenboote.<sup>168</sup>

**Grafik 5.39: Aufgriffe von pateras bzw. cayucos, Kanaren, 2002 bis 2008**



Quellen: *Policía Nacional 2003a, MTAS 2006, MIR 2009a*; Anmerkung: die Daten vor 2002 spiegeln lediglich die Kanaren insgesamt wieder (keine Unterscheidung nach Inseln)

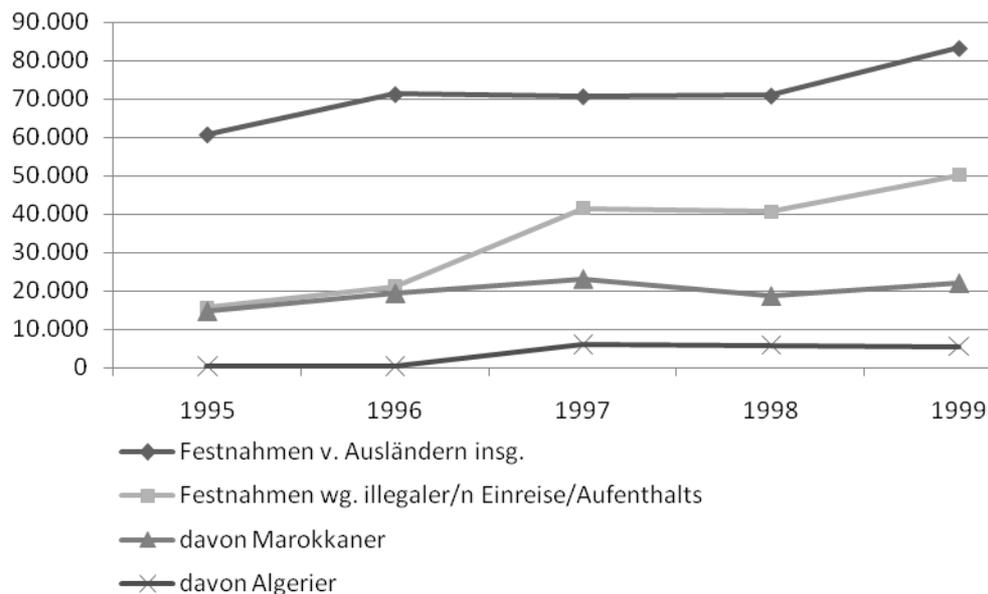
Im Rekordjahr 2006 wurde Teneriffa zum Hauptziel der *cayucos* (41% aller Aufgriffe). Der deutliche Rückgang in den Jahren 2007 und 2008 ist zum einen dadurch

<sup>168</sup> Lediglich die Statistiken zu aufgegriffenen Booten erlauben (ab 2002) eine Unterscheidung nach einzelnen Inseln; die Statistiken zu aufgegriffenen Migranten sind unter „Kanaren“ insgesamt zusammengefasst.

zu erklären, dass 2006 ein Ausnahmejahr in Folge der Ereignisse von Ceuta und Melilla im Herbst 2005 gewesen ist, andererseits ist aber auch zu bedenken, dass seit dem Spätsommer 2006 die Frontex-Operation „Hera“ zwischen der westafrikanischen Küste und den Kanarischen Inseln eingesetzt wird, so dass viele Migranten bereits kurz nach Ablegen aufgegriffen bzw. zurückgeleitet worden sind. Insgesamt betrachtet lässt sich festhalten, dass ab 2005 ein Wandel der Routen innerhalb der Kanaren stattgefunden hat, zunächst in Richtung von Gran Canaria und schließlich in Richtung der westkanarischen Inseln (vor allem Teneriffa sowie zum Teil Gomera).

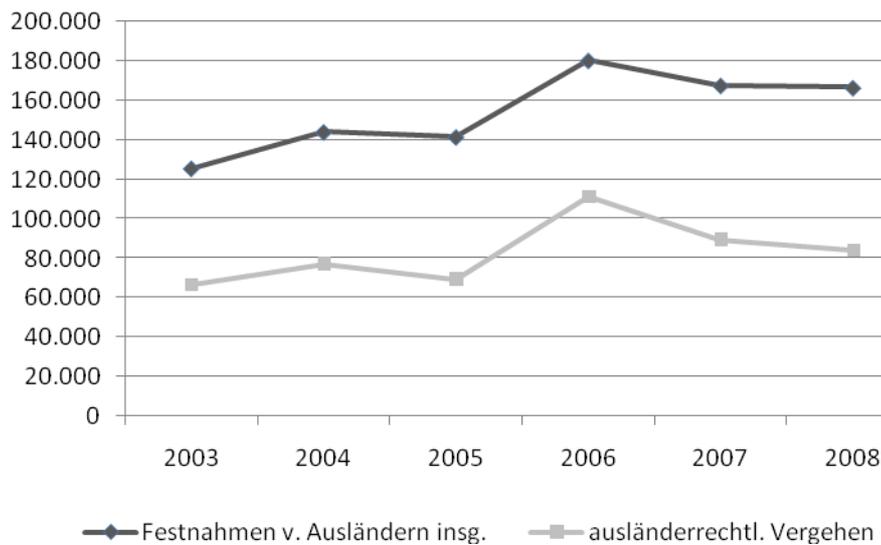
Ein letzter Indikator zur undokumentierten Migration in Spanien ist schließlich die Zahl der Festnahmen von ausländischen Staatsbürgern aufgrund von ausländerrechtlichen Verstößen. Hier ist anzumerken, dass für die meisten Jahre keine Spezifizierung nach Provinzen erhältlich ist (lediglich für den Zeitraum 2003 bis 2005), so dass sich die folgenden Daten auf die nationale Ebene beziehen. In den Jahren 1995 bis 1999 registrierte die spanische Nationalpolizei Festnahmen aufgrund illegalen Grenzübertritts (1995-96) bzw. illegalen Aufenthalts (1997-99). Die Zahl dieser Festnahmen stieg in jenem Zeitraum von Jahr zu Jahr (1995: 15.680; 1999: 50.039), was als Indikator für die Zunahme illegaler Einwanderung bzw. eines Anwachsens des *stocks* von illegal anwesenden Migranten (inkl. *visa-overstayers*) gewertet werden kann.

**Grafik 5.40: Festnahmen von Ausländern, 1995 bis 1999**



Quellen: CGED 1995 bis 1999

**Grafik 5.41: Festnahmen von Ausländern, 2003 bis 2008**



Quelle: CGED 2003-2007, CGEF 2008

Interessant ist hierbei die Betrachtung der Herkunftsstruktur. Während in den Jahren 1995 und 1996 (illegaler Grenzübertritt) noch knapp 95% aller festgenommenen Personen marokkanische oder algerische Staatsbürger waren, so sank deren Anteil im Jahr 1997 (illegaler Aufenthalt) auf 82%, 1998 auf 77% und erreichte im Jahr 1999 schließlich 69% (vgl. Grafik 5.40). Vor allem Migranten aus dem subsaharischen Afrika sowie aus Lateinamerika stellten in den ausgehenden 1990er Jahren einen wachsenden Anteil an den festgenommenen Personen. In den Statistiken der Jahre 2000 bis 2002 gab es keine Spezifizierung nach dem jeweiligen Grund der Festnahme. Dies war erst ab 2003 wieder der Fall, wobei es sich hier um Vergehen gegen das Ausländergesetz handelt. Grafik 5.41 zeigt die Entwicklung der letzten Jahre; eine Aufschlüsselung nach Nationalitäten ist bei den ausländerrechtlichen Verstößen nicht möglich, jedoch ist bei den Festnahmen insgesamt der Anteil der Marokkaner auf etwa 30% zurückgegangen, während der Anteil von Rumänen, Bolivianern und Brasilianern gestiegen ist. Interessant ist auch die seit 2006 reflektierte Zahl der festgenommenen Ausländer mit irregulärem Aufenthaltsstatus. Deren Anteil sank von 77,4% aller Festnahmen im Jahr 2006 auf 63,5% in 2007 und erreichte schließlich 51,7% in 2008. Der in Abschnitt 5.4.3. analysierte Rückgang des *stocks* der undokumentierten Migranten seit Mitte des ersten Jahrzehnts dieses Jahrhunderts spiegelt sich also auch im legalen Status der festgenommenen Ausländer wider.

## 5.5. Migrationspolitik in Spanien

### 5.5.1. Phasen spanischer Migrationspolitik

Sieht man von der lange dominierenden Aus- und Rückwanderungspolitik ab, lässt sich die Entwicklung der spanischen Migrationspolitik in der Nachkriegszeit in fünf Phasen einteilen.<sup>169</sup> Ende der 1960er Jahre wurden erste Sonderregelungen für Bürger aus Staaten der so genannten „hispanischen Gemeinschaft“ (*comunidad hispana*) eingeführt. Diese umfasste sämtliche lateinamerikanischen Staaten, die Philippinen, die iberischen Nachbarstaaten Portugal und Andorra sowie seit 1980 auch Äquatorialguinea. Das Gesetz 118/1969 vom 30. Dezember 1969<sup>170</sup> sowie eine Reihe weiterer Dekrete sollten den Aufenthalt von Arbeitern aus diesen Staaten regeln. Einwanderung wurde in dieser **ersten Phase** ausschließlich als Problem der öffentlichen Ordnung wahrgenommen. Dementsprechend hatten Schätzungen zufolge etwa 70% der Ausländer in Spanien keinen legalen Aufenthaltsstatus (Foro 1997: 30).

Die **zweite Phase** begann mit ersten Versuchen zu einer gesetzlichen Normbildung. Das unter der ersten PSOE-Regierung entwickelte *Ley Orgánica 7/85* vom 1. Juli 1985 regelte die Ein- und Ausreise sowie den Aufenthalt von Ausländern. Illegaler Aufenthalt blieb jedoch das zentrale Problem einer Mehrheit der in Spanien ansässigen Ausländer. Daran änderte auch das erste Regularisierungsprogramm (1986) wenig, in dessen Rahmen insgesamt 43.815 Anträge gestellt wurden. 14.303 Antragssteller erhielten Genehmigungen für einen kurzzeitigen Aufenthalt oder zu Studienzwecken, weitere 23.877 Personen erhielten zunächst eine Aufenthaltserlaubnis (*autorización de residencia*), von denen jedoch fünf Jahre später nur noch 13.933 Personen diesen regulären Status weiterhin innehatten (Aragón & Chozas 1993: 26). Im Jahr 1989 standen rund 250.000 legal anwesenden Ausländern schätzungsweise 170.000 bis 240.000 Ausländer ohne geregelten Aufenthaltsstatus gegenüber (ibid.: 31). Angesichts dieser Lage fanden im Mai und November 1990 in Madrid und anderen Städten Demonstrationen sowie weitere öffentlichkeitswirksame Aktionen zur Unterstützung der irregulären Migranten statt.<sup>171</sup> Ein breites Bündnis von Gewerkschaften, katholischer Kirche, Nichtregierungsorganisationen und Migrantenverbänden forderte die staatlichen Akteure auf, ein weiteres

---

<sup>169</sup> In Anlehnung an Foro 1997: 27 ff.

<sup>170</sup> *Ley 118/1969, de 30 de Diciembre, sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la comunidad iberoamericana y filipina empleados en el territorio nacional*, veröffentlicht in B.O.E. Nr. 313 vom 31.12.1969 (BOE-A-1969-1576), S. 20501 f

<sup>171</sup> „Varios miles de inmigrantes participaron en una manifestación contra la ley de extranjería“, El País 28.05.1990

Legalisierungsprogramm zu starten und eine offenere Einwanderungspolitik zu formulieren.

Diese Manifestationen öffentlichen Drucks waren der Beginn der **dritten Phase** (1990 bis 2000), die durch Versuche einer aktiven Migrationspolitik sowie mehreren Legalisierungsprogrammen gekennzeichnet gewesen ist. Im Dezember 1990 legte die PSOE-geführte Regierung den Bericht „Situation der Ausländer in Spanien: Leitlinien der spanischen Ausländerpolitik“ (in: Aragón & Chozas 1993: 181 ff.) vor, der die Grundlage für die darauf folgenden gesetzgeberischen Maßnahmen bilden sollte. Darauf aufbauend verabschiedeten am 9. April 1991 alle im spanischen Parlament vertretenen Gruppen – mit Ausnahme der Vereinigten Linken (IU) – eine Initiative (*proposición no de ley*), welche die Regierung beauftragte, eine „aktive Einwanderungspolitik“ zu verfolgen. Dabei sollte die Vergabe von Visa ein zentrales Element dieser Politik werden. Gleichzeitig beschloss das Parlament ein Legalisierungsprogramm, in dessen Laufe 109.135 illegal anwesende Ausländer einen legalen Aufenthaltstitel erhielten. Marokkanische Staatsbürger stellten dabei nahezu die Hälfte (48.644 bzw. 44,6%). Am 13. April 1991, also nur vier Tage nach Verabschiedung des Gesetzesvorschlages kündigte die spanische Regierung das bilaterale Abkommen mit Marokko zur visafreien Einreise. Die angekündigte „Entwicklung einer aktiven Einwanderungspolitik“ kam hingegen vorerst nicht voran.

Ein zweiter Versuch zu dieser aktiven Migrationspolitik startete im Jahr 1993 mit der Gründung einer interministeriellen Kommission für das Ausländerwesen.<sup>172</sup> Vertreter der Ministerien für Inneres, für Justiz sowie für Arbeit und Soziales erarbeiteten einen Plan zur sozialen Integration von Ausländern,<sup>173</sup> aus dem 1995 zwei weitere Institutionen hervorgingen: das Forum zur sozialen Integration von Einwanderern<sup>174</sup> als Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen und Migrantenverbänden sowie die Permanente Einwanderungs-Beobachtungsstelle (OPI)<sup>175</sup> zur Erhebung und Weitergabe von Einwanderungsdaten. Ein wichtiges Instrument der spanischen Einwanderungspolitik ist seit 1992 die Festlegung von Kontingenten für ausländische Arbeitnehmer. Das Kabinett legt seitdem jedes Jahr eine

---

<sup>172</sup> *Comisión Interministerial de Extranjería*; seit 1995 war auch die Generaldirektion der spanischen Nationalpolizei (*Policía Nacional*) in diesem Gremium vertreten

<sup>173</sup> *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*, verabschiedet durch Kabinettsbeschluss (*Consejo de Ministros*) am 2.12.1994

<sup>174</sup> *Foro para la integración social de los inmigrantes*, R.D. 490/1995 vom 7.4.1995, veröffentlicht in B.O.E. Nr. 87 vom 12.4.1995, S. 10976 ff.

<sup>175</sup> *Observatorio Permanente de la Inmigración*

Höchstgrenze von Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen nach Provinzen und Sektoren fest.<sup>176</sup> Anzumerken ist hierbei, dass das Kontingentprogramm zwischen 1992 und 1999 als „*System einer verdeckten jährlichen Regularisierung*“ funktionierte (Izquierdo & Fernández 2009: 33). In diesem Zeitraum wurden die Kontingentplätze nicht nur an Bewerber aus dem Ausland vergeben, sondern oft konnten illegal in Spanien anwesende Ausländer ihren Aufenthalt durch Teilnahme am Kontingentprogramm zumindest temporär legalisieren. Diese mussten lediglich kurzfristig in ihr Heimatland zurückkehren, dort einen Visaantrag im Rahmen des Kontingentprogramms stellen und konnten dann mit einer legalen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis nach Spanien zurückkehren. Außerdem fällt auch das dritte Regularisierungsprogramm von 1996 in diese Phase. Etwa 23.000 illegal anwesende Ausländer erhielten einen legalen Status, davon rund 7.000 marokkanische Staatsbürger (33%). Ein weiteres Legalisierungsprogramm wurde 1999 auf den Weg der Gesetzgebung gebracht. Zunächst herrschte Konsens zwischen den im Parlament vertretenen Parteien, dass das Ausländergesetz von 1985 nicht mehr den aktuellen Anforderungen entspreche. Abgeordnete aller Parteien erarbeiteten einen Entwurf für ein neues Ausländergesetz. Das Gesetzesprojekt beinhaltete das Recht auf medizinische Versorgung und Bildung sowie Assoziations- und Streikrecht für alle in Spanien lebenden Migranten, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, eine Pflichtverteidigung für abzuschickende Migranten, ein Legalisierungsprogramm und weitere Maßnahmen. Das Kommunalwahlrecht sollte auch für Drittstaatsangehörige geprüft werden. Nachdem sich im Sommer 1999 Medienberichte zur illegalen Einwanderung über den Seeweg massiv häuften, löste der Gesetzentwurf erhebliche Widerstände in der seit 1996 regierenden konservativen Volkspartei (*Partido Popular, PP*) unter Ministerpräsident José María Aznar aus. Schließlich stimmten am 24. November 1999 Abgeordnete aller Parteien mit Ausnahme der PP (187 Ja, 117 Nein, 1 Enthaltung) für den Gesetzentwurf. Der Ausstieg der PP aus dem gemeinsamen Gesetzesprojekt bedeutete das Ende des bis dahin geltenden weitgehenden Konsens in der Migrations- bzw. Ausländerpolitik (Kreienbrink 2004: 409 ff.). Das neue Gesetz L.O. 4/2000<sup>177</sup> trat am 1. Februar 2000 in Kraft, um nur wenige Monate später erneut grundlegend verändert zu werden.

---

<sup>176</sup> In den Jahren 1996, 2000 und 2001 wurden keine Kontingente geöffnet.

<sup>177</sup> Veröffentlicht in B.O.E. Nr. 10 vom 12.1.2001 (BOE-A-2000-544), S. 1139-1150.

Die Wahlen im März 2000 markierten den Beginn der **vierten Phase**, gekennzeichnet durch eine Rückkehr zu einer restriktiven Linie in der Migrationspolitik. Bereits im Wahlkampf kündigte Aznar an, das gegen den Willen der PP zustande gekommene L.O. 4/2000 zu reformieren. Mit 44,5 % der abgegebenen Stimmen und 183 von 350 Sitzen erhielt die konservative PP die absolute Mehrheit in der unteren Kammer des spanischen Parlaments. Bei seiner Antrittsrede vor dem Parlament betonte Aznar, dass das Ausländergesetz 4/2000 nicht den EU-Standards entspreche und dementsprechend geändert werden müsse:

*Die Einwanderungspolitik „muss eine kongruente Politik sein, die unsere Aufnahmekapazität mit den Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten verbindet, die Spanien im Europäischen Rat von Tampere eingegangen ist. Dies verpflichtet uns, unsere Gesetzgebung im Bereich des Ausländerwesens anzupassen.“<sup>178</sup>*

Die konservative Volkspartei begann bereits zu Beginn der neuen Legislaturperiode mit den Vorbereitungen zu einer Reform des L.O. 4/2000. Am 7. August 2000 legte die Aznar-Regierung einen Entwurf der Gesetzesreform vor, am 24. November verabschiedete die untere Kammer des Parlaments den Entwurf mit den Stimmen der Volkspartei und bereits Ende Januar 2001 trat die Reform (L.O. 8/2000)<sup>179</sup> schließlich in Kraft. Dadurch wurde das kurzlebige L.O. 4/2000 grundlegend reformiert. Das Assoziations- und Streikrecht wurde aus dem Ausländergesetz gestrichen, die Gleichstellung von In- und Ausländern basiert seitdem nicht mehr auf der Verfassung; stattdessen wird die rechtliche Stellung von Ausländern auf der Grundlage von Ausführungsgesetzen und internationalen Verträgen geregelt (Kreienbrink 2004: 431). Fluglinien, die Ausländer ohne gültiges Visum transportieren, werden unter Strafe gestellt (*carrier sanctions*).<sup>180</sup> Außerdem erließ die konservative Regierung eine neue restriktivere Ausführungsverordnung zum Ausländergesetz (R.D. 864/2001 vom 20.7.2001).<sup>181</sup>

Das Legalisierungsprogramm fand jedoch schon vorher statt. Von rund 246.000 eingegangenen Anträgen auf Regularisierung des Aufenthalts wurden 137.454 angenommen (60%), 6.271 zur weiteren Überprüfung geschickt und 82.845 abgelehnt (36%). Weitere rund 80.000 Personen erhielten im Rahmen einer noch auf der

---

<sup>178</sup> Antrittsrede von Ministerpräsident José María Aznar vor dem spanischen Parlament am 25.4.2000 (Aznar 2000); detaillierter zur europäischen Dimension siehe Abschnitt 5.5.4., S. 255 ff.

<sup>179</sup> Veröffentlicht in B.O.E. Nr. 307 vom 23.12.2000 (BOE-A-2000-23660), S. 45508-45522

<sup>180</sup> L.O. 4/2000 Art. 54-2a und b

<sup>181</sup> Veröffentlicht in B.O.E. Nr. 174 vom 27.7.2001 (BOE-A-2001-14165), S. 26552-26603

Ursprungsfassung des L.O. 4/2000 basierenden Regelung im Folgejahr 2001 einen legalen Aufenthaltstitel. Auf europäischer Ebene setzte sich die konservative Regierung für einen härteren Umgang gegenüber den Herkunfts- und Transitstaaten illegaler Migration ein. So legte die spanische Regierung auf dem Gipfeltreffen von Sevilla (21./22.6.2002) einen „Globalen Aktionsplan“ zur Bekämpfung illegaler Zuwanderung vor, welcher u.a. Sanktionen gegen solche Herkunftsstaaten vorsah, die nicht im Bereich der Rückübernahme kooperieren würden. Dieser Vorschlag fand jedoch keine Mehrheit im Rat, so dass schließlich eine abgeschwächte Kompromissformel – ohne Sanktionen – beschlossen wurde.<sup>182</sup>

Knapp ein Jahr später, im Herbst 2003, stimmte eine „große Koalition“ aus konservativer Volkspartei (PP), den oppositionellen Sozialisten (PSOE) und der kanarischen Regionalpartei (CC) einer erneuten Änderung des L.O. 4/2000 zu.<sup>183</sup> Schwerpunkte waren der Umgang mit illegal anwesenden Migranten, eine Neuregelung des Familiennachzugs sowie die Schaffung eines neuen Visums zur Arbeitssuche. Dabei setzten die Sozialisten die Einführung eines für drei Monate gültigen Visums zur Arbeitssuche in Spanien durch. Der Großteil der Änderungen war jedoch restriktiven Charakters. Die vorher geltende Familienzusammenführung auf der Grundlage bereits erfolgter Familiennachzüge wurde gestrichen. Vor der Reform konnten nicht nur Ehepartner und Kinder von legal in Spanien lebenden Ausländern eine Aufenthaltsgenehmigung im Rahmen des Familiennachzugs erhalten, sondern ebenso weitere Verwandte. Hinsichtlich des Umgang mit undokumentierter Migration wurden Strafmaßnahmen für Schleuser sowie für die Beschäftigung illegal anwesender Ausländer verschärft, eine strengere Handhabung der *carrier sanctions* beschlossen sowie ein Einreiseverbot von zehn Jahren bei illegalen Einreisen verhängt.

Vor dem Hintergrund des Terroranschlags in der Nähe des Madrider Bahnhofs Atocha vom 11. März 2004 kam es bei den kurz darauf stattfindenden Wahlen zu einem Regierungswechsel, der die **fünfte Phase** der spanischen Migrationspolitik, gekennzeichnet durch Integrationsprogramme und einen Ausbau der Rechte von Migranten, einleitete. Die Sozialisten unter José Luis Rodríguez Zapatero verfehlten mit 42,6% der Stimmen (164 Mandate) die absolute Mehrheit im spanischen Parlament, so dass sie auf die Stimmen anderer Parteien angewiesen waren. Die neue Regierung hielt

---

<sup>182</sup> Vgl. S. 92, Abschnitt 4.2. dieser Arbeit

<sup>183</sup> L.O. 14/2003 vom 20.11.2003, veröffentlicht in B.O.E. Nr. 279 vom 21.11.2003 (BOE-A-2003-21187), S. 41193-41204.

zwar an dem reformierten Ausländergesetz fest, erließ jedoch eine liberalere Ausführungsverordnung (R.D. 2393/2004 vom 30.12.2004)<sup>184</sup>, welche u.a. eine stärkere Betonung auf legale Einreisemöglichkeiten zur Arbeitsaufnahme sowie eine Wiederaufnahme des Dialogs mit den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden vorsah.<sup>185</sup>

Die Migrationspolitik der bis Ende 2011 regierenden Sozialisten setzte einen Schwerpunkt auf Integration der in Spanien lebenden Ausländer. Ein im Jahr 2005 aufgelegter Integrationsfonds (2005: 120 Mio., 2006: 182 Mio., 2007: 200 Mio. Euro) sollte Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern, insbesondere im Bildungsbereich, fördern. Die Mittel wurden an die Autonomen Gemeinschaften und Kommunen weitergeleitet, da diese die direkte Verantwortung für die jeweiligen Integrationsmaßnahmen tragen.<sup>186</sup> Bezeichnend für den Paradigmenwechsel vom Primat der Sicherheitspolitik zur Integrationspolitik war auch der Wechsel der Zuständigkeiten für migrationspolitische Fragen. Während die Migrations- und Ausländerpolitik zu Zeiten der PP-Regierung größtenteils im Innenministerium angesiedelt war, kehrte sie mit dem Regierungswechsel von 2004 wieder zum Ministerium für Arbeit und Soziales zurück, welches seit der zweiten Regierungsperiode unter Zapatero (2008-2011) in „Ministerium für Arbeit und Immigration“<sup>187</sup> umbenannt wurde. Lediglich die polizeilichen Aufgaben wie die Grenzkontrollpolitik blieben dem Innenministerium untergeordnet.

Außerdem knüpfte die sozialistische Regierung an die Tradition der Legalisierungsprogramme an und kündigte bereits im September 2004 eine so genannte Normalisierungskampagne an. Zwischen Februar und Mai 2005 reichten insgesamt 691.655 Ausländer einen Antrag auf Regularisierung ihres Aufenthaltsstatus ein,<sup>188</sup> davon erhielten 578.375 Personen (83,6%) einen positiven Bescheid (Kreienbrink 2006: 8). Die Antragssteller kamen vor allem aus dem Ecuador, Rumänien, Marokko, Kolumbien und Bolivien. Zusätzlich wurde die Möglichkeit der Regularisierung des Aufenthaltsstatus jenseits von Legalisierungsprogrammen über das Konzept der

---

<sup>184</sup> Veröffentlicht in B.O.E. Nr. 6 vom 7.1.2005 (BOE-A-2005-323), S. 485-539

<sup>185</sup> „El vaivén legal“, La Vanguardia 10.5.2006

<sup>186</sup> Der Integrationsfonds wurde 2007 in den „Strategischen Plan für Bürgerschaft und Integration“ (*Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*) integriert, dessen Gesamtvolumen etwa 2 Mrd. Euro für einen Zeitraum von vier Jahren umfasst. Der Plan wurde in enger Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren erarbeitet. Siehe auch:

[http://www.mtin.es/es/sec\\_emi/IntegraInmigrantes/PlanEstrategico/index.htm](http://www.mtin.es/es/sec_emi/IntegraInmigrantes/PlanEstrategico/index.htm)

<sup>187</sup> *Ministerio de Trabajo e Inmigración*

<sup>188</sup> „Datos del proceso de regularización de inmigrantes“, El Mundo 23.12.2005

„Verwurzelung“ (*arraigo social* bzw. *arraigo laboral*) geschaffen. Sowohl die konservative Opposition als auch mehrere EU-Staaten, allen voran Deutschland und die Niederlande, kritisierten die Regularisierungskampagne und warnten vor einer Sogwirkung auf potenzielle Migranten. Der damalige deutsche Innenminister Otto Schily (SPD) befürchtete, dass regularisierte Migranten aus Spanien in andere EU-Staaten weiterwandern würden.<sup>189</sup> Ein unbestreitbares Ergebnis der Kampagne war die erhebliche Reduzierung der Differenz ( $UM_b$ ) zwischen der legal anwesenden ausländischen Wohnbevölkerung ( $AW_b$ ) und der von den lokalen Melderegistern erfassten Ausländer ( $PM_b$ ). Wie in Abschnitt 5.4.3. ausführlich dargestellt, sank diese „Lücke“ innerhalb eines Jahres von 1,45 Mio. (2004/05) um nahezu ein Drittel auf 1,03 Mio. Personen (2005/06).

Wenige Monate nach Abschluss des Legalisierungsprogramms erlebte die liberale Migrationspolitik der sozialistischen Regierung einen massiven Rückschlag. Zunächst Ende August<sup>190</sup>, vor allem jedoch im Zeitraum vom 27. September bis 6. Oktober 2005, versuchten insgesamt ca. 4.000 Migranten, die Grenzzäune um die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla zu überwinden<sup>191</sup>. Etwa 1.000 Personen gelang die Einreise in spanisches Territorium, 14 Personen kamen dabei jedoch ums Leben.<sup>192</sup> Die Migranten stammten überwiegend aus den westafrikanischen Staaten Ghana, Guinea-Bissau, Kamerun, Mali, Nigeria und dem Senegal. Die Reaktion der spanischen Regierung bestand einerseits in dem Ausbau der Grenzanlagen um die beiden Exklaven sowie andererseits in diplomatischen Bemühungen gegenüber Marokko, um den Nachbarstaat zu einer verstärkten Kooperation bei der Migrationskontrolle zu bewegen.<sup>193</sup> Die marokkanischen Behörden führten daraufhin Razzien im Umland der Exklaven sowie in mehreren Großstädten durch.<sup>194</sup> Eine nicht näher bestimmbare Zahl

---

<sup>189</sup> „Alemania critica la regularización de inmigrantes en España“, El País 30.1.2005

<sup>190</sup> „Un centenar de subsaharianos han entrado en Melilla en cuatro avalanchas sucesivas“, El País 31.8.2005

<sup>191</sup> „Otros 500 inmigrantes intentan un nuevo asalto masivo a la valla de Melilla“, El País 27.9.2005; „Cinco inmigrantes mueren tiroteados en Ceuta tras intentar saltar la valla 600 subsaharianos“, El País 30.9.2005; „Cientos de inmigrantes logran pasar a Melilla en un nuevo asalto masivo a la valla“, El País 3.10.2005.

<sup>192</sup> Einige starben an den Folgen von Schussverletzungen durch marokkanische oder spanische Grenzbeamte, die in Ausnahmefällen Gummigeschosse verwenden (Schädigungen der inneren Organe können dabei zum Tod führen). Andere erlitten ihre Verletzungen, die sie sich beim Klettern über den Zaun zugezogen hatten, oder sie wurden überannt.

<sup>193</sup> „España acuerda con Marruecos la readmisión inmediata de los inmigrantes que saltan la valla“, El País vom 6.10.2005; „Moratinos propondrá a Marruecos un nuevo protocolo de colaboración“, El País 7.10.2005

<sup>194</sup> „Marruecos arrasa los árboles a lo largo de la verja de Melilla para evitar nuevos saltos“, El País 9.10.2005; „Los subsaharianos se ocultan en Tánger“, El País 11.10.2005

von Migranten wurde in ihre Herkunftsländer abgeschoben, andere wurden in Bussen bis in die Westsahara gebracht und in der Wüste nahe der mauretanischen Grenze ausgesetzt.<sup>195</sup> Menschenrechts- und Flüchtlingshilfsorganisation übten heftige Kritik an dieser Maßnahme, wobei auch die Vorgehensweise der spanischen Behörden als rechtswidrig eingestuft wurde, da sich unter den nach Marokko zurückgeschobenen Migranten auch Personen mit Anspruch auf Asyl und andere Flüchtlinge hätten befinden können (CCDH 2007, Migreurop 2006).<sup>196</sup> Angesichts des öffentlichen Drucks setzte Spanien zeitweise die Rückführungen von Melilla nach Marokko aus.<sup>197</sup>

Das Folgejahr 2006 war weiterhin von Negativschlagzeilen geprägt. Wie in Abschnitt 5.4.5. bereits ausführlich dargestellt, war zwischen Mai und September 2006 ein enormer Anstieg der irregulären Zuwanderung, v.a. in Richtung der Kanarischen Inseln, zu verzeichnen. In diesen fünf Monaten wurden rund 23.000 Migranten vor bzw. an den Küsten der Kanaren aufgegriffen, dies entsprach 73% aller Aufgriffe in den Kanaren im Jahr 2006 bzw. 59% aller Aufgriffe an der gesamten spanischen Küstenlinie. In Medien, Politik und Öffentlichkeit wurde die undokumentierte Migration erneut zu einem zentralen Thema, wobei die konservative Opposition der Regierung ein Versagen in der Migrationspolitik vorwarf und den Anstieg als Spätfolge des Regularisierungsprogrammes bezeichnete.<sup>198</sup> Die spanischen Behörden reagierten zunächst mit einer verschärften Rückführungspolitik.<sup>199</sup> Insgesamt wurden im Laufe des Jahres 2006 99.445 Personen ab- bzw. zurückgeschoben, dies entsprach einem Zuwachs von 7,4% gegenüber dem Vorjahr. Gleichzeitig hielt die PSOE-Regierung an der Förderung legaler Zuwanderung fest und kündigte zum Jahresende 2006 eine Erhöhung der Kontingente sowie der Vertragsnahme in Herkunftsländern (*contratación de origen*) an. Aufgrund der hohen Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften autorisierte die Regierung insgesamt 180.000 Verträge mit ausländischen Arbeitskräften (61.000

---

<sup>195</sup> „Médicos Sin Fronteras localiza a 800 inmigrantes abandonados por Marruecos en el desierto“, El País 7.10.2005; „Nos deportan al desierto y nos dejan sin comida ni agua“, El País 7.10.2005; „Las autoridades marroquíes trasladan a los inmigrantes al Sáhara Occidental“, El País 11.10.2005; „Helicópteros de Naciones Unidas sobrevuelan el desierto en busca de subsaharianos abandonados“, El País 13.10.2005; „El Polisario halla a 50 subsaharianos que Marruecos echó a través del muro del Sáhara“, El País 14.10.2005; „Marruecos inicia la repatriación de más de 1.000 inmigrantes. El Frente Polisario muestra a la ONU a más de 100 subsaharianos rescatados en el desierto“, El País 16.10.2005.

<sup>196</sup> „ACNUR calcula que en Melilla hay 150 candidatos a asilo político“, El País 11.10.2005

<sup>197</sup> „España congela temporalmente la devolución de inmigrantes a Marruecos“, El País 8.10.2005

<sup>198</sup> „Todos los grupos, salvo el PP, piden un pacto de Estado sobre política migratoria“, El País 29.8.2006; „Rajoy propone modificar la Ley de Extranjería para prohibir regularizaciones masivas“, El País 11.9.2006

<sup>199</sup> „Rubalcaba asegura que España ha repatriado a casi 53.000 'sin papeles' en lo que va de año“, El País 31.8.2006

temporäre Arbeitsvisa, 92.000 Vertragsnahmen im Ausland sowie 27.034 im Rahmen des Kontingentprogrammes).<sup>200</sup>

Mit dem Ausbruch der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise begann die sozialistische Regierung in den Jahren 2008 und 2009 einen allmählichen Kurswechsel in der Migrationspolitik. Anfang September 2008 kündigte der Arbeits- und Einwanderungsminister Celestino Corbacho (PSOE) an, im Parlament keine neuen Quoten für das Jahr 2009 zu beantragen. Außerdem sollen bereits in Spanien ansässige Zuwanderer mit einem speziellen Programm zu einer freiwilligen Rückkehr in ihre Herkunftsländer bewegt werden, welches u.a. die Auszahlung von Rückkehrprämien sowie die Kompatibilität von spanischen Sozialversicherungsleistungen mit denen des jeweiligen Herkunftslandes vorsieht.<sup>201</sup> Vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit (2007: 8,3%, 2008: 11,3%, 2009: 18%)<sup>202</sup> kündigte die spanische Regierung im Sommer 2009 eine erneute Reform des Ausländergesetzes an. Am 29. Oktober 2009 wurde der Gesetzesentwurf L.O. 2/2009 zur Reform des L.O. 4/2000 mit einer Mehrheit von 185 zu 146 Stimmen<sup>203</sup> bei vier Enthaltungen im spanischen Parlament angenommen und trat schließlich im Dezember 2009 in Kraft.<sup>204</sup> Dabei handelte es sich um die vierte Reform des Ausländergesetzes innerhalb von nur neun Jahren. Ziel des Gesetzes ist einerseits die Verschärfung von Maßnahmen gegen irreguläre Migration und Schleuserwesen, andererseits jedoch auch eine Ausweitung der Rechte von Zuwanderern. Dazu zählt etwa eine Schutzgarantie für illegal anwesende Migranten, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind. Eine für Nichtregierungsorganisationen wichtige Neuerung war eine Neudefinition von Hilfeleistungen für illegal eingereiste bzw. illegal anwesende Migranten. Die Hilfestellung durch Nichtregierungsorganisationen soll ausdrücklich nicht strafrechtlich verfolgt, sondern stattdessen ein Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Schleuserorganisationen gesetzt werden. Wie auch in der ersten Fassung des L.O. 4/2000 von 1999 werden nun auch wieder die Rechte auf Zusammenkunft,

---

<sup>200</sup> „El gobierno autoriza la contratación en origen de más de 180.000 trabajadores extranjeros“, El País vom 28.12.2006

<sup>201</sup> *Plan de retorno voluntario* (Plan zur freiwilligen Rückkehr), siehe: [www.planderetornovoluntario.es](http://www.planderetornovoluntario.es)

<sup>202</sup> INEbase 2010, Encuesta de Población Activa, „Tasas de paro por sexo y grupo de edad“, konsultiert am 3.6.2010. Bei der Altersgruppe von 16 bis 19 Jahren lag die Arbeitslosenquote 2009 sogar bei 55,3%, bei den 20-24jährigen bei 33,4% und bei den 25-29jährigen bei 22,1%.

<sup>203</sup> Mit „ja“ stimmten die Abgeordneten der PSOE, CiU, CC und PNV; mit „nein“ stimmten PP, IU-ICV, ERC und Nafarroa Bai. Die vier Abgeordneten der gemischten Gruppe (*grupo mixto*) enthielten sich ihrer Stimme. Siehe auch: „El congreso aprueba la reforma que endurece la ley de extranjería“, El País vom 29.10.2009

<sup>204</sup> B.O.E. Nr. 299 vom 12.12.2009 (BOE-A-2009-19949), S. 104986-105031.

Demonstration, Zusammenschluss und Streik allen Ausländern, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, zuerkannt.<sup>205</sup>

Neben diesen rechtlichen Verbesserungen für Migranten sah das neue Gesetz jedoch auch Verschärfungen in der Ausländer- bzw. Zuwanderungspolitik vor. Um Abschiebungen rechtlich vorbereiten zu können, wurde die maximale Haftdauer in Abschiebehaftanstalten von 40 auf 60 Tage verlängert. Der Familiennachzug wurde weiter erschwert sowie ein Ein- und Ausreiseregister eingeführt, um so genannte *visa-overstayer* identifizieren zu können. Schließlich wurde die Aufnahme einer Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis sowie die Nichteinschreibung von Arbeitern in das Sozialversicherungssystem als schweres bzw. sehr schweres Vergehen eingestuft und die Höhe der Strafzahlungen bei ausländerrechtlichen Delikten drastisch erhöht.

Bei der Gesetzesreform spielten der ökonomische Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise, die von Nichtregierungsorganisationen herangetragenen Forderungen nach Schaffung rechtlicher Sicherheit für Migranten, aber auch die Umsetzung diverser EU-Richtlinien im Bereich der Migrations-, Ausländer- und Asylpolitik eine bedeutende Rolle. In der Präambel der Reform wird die Notwendigkeit der Umsetzung mehrerer Richtlinien in nationales Recht hervorgehoben. Dabei handelt es sich um die Richtlinie zur Unterstützung der Durchbeförderung bei Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg (2003/110/EG), die Daueraufenthaltsrichtlinie (2003/109/EG), die Opferschutzrichtlinie (2004/81/EG), eine Richtlinie zur Übermittlung von Passagierdaten durch Beförderungsunternehmen (2004/82/EG), die Studentenrichtlinie (2004/114/EG), die Forscherrichtlinie (2005/71/EG), die 2008 beschlossene umstrittene Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), die Hochqualifiziertenrichtlinie (2009/50/EG) sowie schließlich eine Richtlinie über Mindeststandards für Sanktionen gegen Arbeitgeber bei illegaler Beschäftigung (2009/52/EG). Die Richtlinien spiegeln ebenso wie die Gesetzesreform beide Pole der spanischen Migrationspolitik unter Zapatero wider, d.h., einerseits eine Erleichterung der Migration für bestimmte Gruppen und höhere Rechtssicherheit bei Opfern von Menschenhandel (Opferschutzrichtlinie) sowie andererseits eine Verschärfung der Bestimmungen gegen undokumentierte Zuwanderung bzw. irregulären Aufenthalt und Beschäftigung.

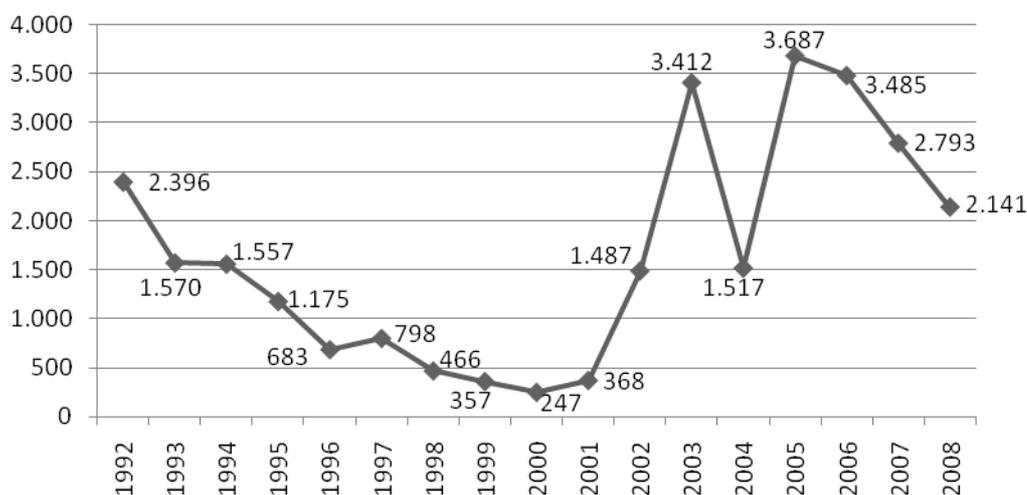
---

<sup>205</sup> Diese Änderung war auch aufgrund eines Urteils des Verfassungsgerichts (*Tribunal Constitucional*) notwendig, siehe Urteil 236/2007 vom 7.11.2007 sowie Urteil 259/2007 vom 19.12.2007.

### 5.5.2. Restriktive Maßnahmen und Auswirkungen auf Migrationsprozesse

Vor allem während der Periode der absoluten Mehrheit der konservativen Volkspartei (2000-2004) stand die Bekämpfung der irregulären Einwanderung im Vordergrund der spanischen Migrationspolitik. Die ersten Maßnahmen zur Eindämmung der Zuwanderung – v.a. aus dem südlichen Nachbarland Marokko – wurden jedoch bereits während der PSOE-Regierung unter Felipe González eingeführt. Seit dem 15. Mai 1991 benötigen marokkanische Staatsbürger ein Visum zur Einreise nach Spanien. Ebenso wurde damals die visafreie Einreise für Staatsbürger Algeriens und Tunesiens aufgehoben. Bereits zwei Jahre vorher (1989) mussten Bürger dieser Staaten bei ihrer Einreise nach Spanien ausreichende finanzielle Mittel nachweisen. Die Einführung der Visapflicht fiel nahezu zeitgleich mit dem Eintritt Spaniens in das Schengener Abkommen am 25. Juni 1991 zusammen. Als die Maßnahme in den betroffenen Maghreb-Staaten bekannt wurde, stieg die Zahl der Einreiseversuche nach Spanien zunächst stark an. Nebst diversen Zeitungsberichten aus dem Jahr 1991<sup>206</sup> dokumentieren v.a. die Daten der spanischen Nationalpolizei den massiven Anstieg von Einreiseversuchen (Grafik 5.42).

**Grafik 5.42: Zurückweisungen im Hafen von Algeciras, 1992-2008**



Quellen: CGED 1991 bis 2007, CGEF 2008, eigene Berechnungen

Gemäß dem spanischen Ausländergesetz und seinen Ausführungsbestimmungen ist dann von einer Zurückweisung (*rechazo* bzw. *retorno*) die Rede, wenn einer Person der Grenzübertritt nicht gestattet wird bzw. wenn eine Person eine illegale Einreise

<sup>206</sup> „La policía rechaza en Algeciras a 2.000 magrebíes durante un fin de semana“, El País vom 30.04.1991; „Avalancha magrebi“, El País vom 02.05.1991; „Oficiales de las compañías navieras inician en Tanger el filtro de magrebíes sin visado“, El País vom 16.05.1991

versucht, aber vom Eintritt in das spanische Territorium abgehalten wird.<sup>207</sup> Von den insgesamt 53.722 Zurückweisungen im Jahr 1991 fanden 69% (37.137) im Hafen von Algeciras statt, dem Haupteinreiseort für Personen aus dem afrikanischen Kontinent und v.a. aus Marokko. 80% der Zurückweisungen waren in den Monaten Januar bis Mai 1991 zu verzeichnen – rund 43% des Gesamtjahreswerts nur in den Monaten April und Mai, also direkt vor bzw. kurz nach der Visaeinführung. Drei Viertel der zurückgewiesenen Personen waren marokkanische Staatsbürger.<sup>208</sup> Gründe für die Zurückweisung vor der Einführung der Visapflicht waren in erster Linie das Fehlen eines Rückreisetickets oder aber der fehlende Nachweis über ausreichende finanzielle Ressourcen (5.000 Peseten [=30 Euro] pro Aufenthaltstag).

In einem 1992 geschlossenen Abkommen<sup>209</sup> verpflichtete sich Marokko, offensichtlich aus Marokko nach Spanien eingereiste Einwanderer wieder zurück zu nehmen. Die marokkanischen Behörden weigerten sich Anfang der 1990er Jahre, aus Melilla abzuschickende Migranten wieder nach Marokko einreisen zu lassen. Trotz des Rückübernahmeabkommens kam es jedoch weiterhin zu zahlreichen Fällen der Verweigerung seitens der marokkanischen Behörden. Die Argumentation seitens Marokkos bezog sich meist darauf, dass eine Einreise über marokkanisches Territorium oft nicht erwiesen sei.<sup>210</sup> Im Falle von nicht aus Marokko stammenden Migranten erfüllt Marokko weiterhin nur in Einzelfällen das Rückübernahmeabkommen mit Spanien (vgl. González García 2006).<sup>211</sup>

Auch der Beginn der Grenzbefestigungen um Ceuta und Melilla fällt noch in die Zeit der PSOE-Regierung. Mit dem Bau der 8,3 km langen Grenzbefestigung um Ceuta wurde bereits im Jahr 1993 begonnen. Der eigentliche Baubeginn ist jedoch auf das Jahr 1995 zu datieren, da die erste Grenzbefestigung lediglich aus einem leicht überwindbaren Zaun bestand.<sup>212</sup> Die zunächst aus einem, später zwei Zäunen mit einer Höhe von jeweils 2,50 Metern bestehende Anlage wurde 1999/2000 teilweise um einen

---

<sup>207</sup> L.O. 4/2000 Art. 26.2, Art. 60 sowie R.D. 864/2001 Art. 23-30 bzw. R.D. 2393/2004 Art. 156

<sup>208</sup> Daten sowie eigene Berechnungen auf der Grundlage von CGED 1991: S. 164 ff.

<sup>209</sup> B.O.E. Nr. 100 vom 25.4.1992 (BOE-A-1992-8976), S. 13969-13970

<sup>210</sup> „Marruecos pone en duda que las pateras que llegan a España vengan de sus costas“, El País 27.10.95

<sup>211</sup> „El Gobierno negocia con Marruecos la devolución de inmigrantes subsaharianos“, El País 18.2.2003;

„Marruecos readmite, por primera vez en 12 años, a un grupo de subsaharianos“, El Día 29.1.2004;

„Marruecos sólo ha readmitido desde 1992 a 114 inmigrantes de terceros países“, El País, 1.10.2005;

„Marruecos promete que "estudiará" la readmisión de inmigrantes de terceros países“, 20minutes.es

7.8.2006; „La UE dará más visados a Marruecos si readmite a los clandestinos“, El Mundo 12.5.2010

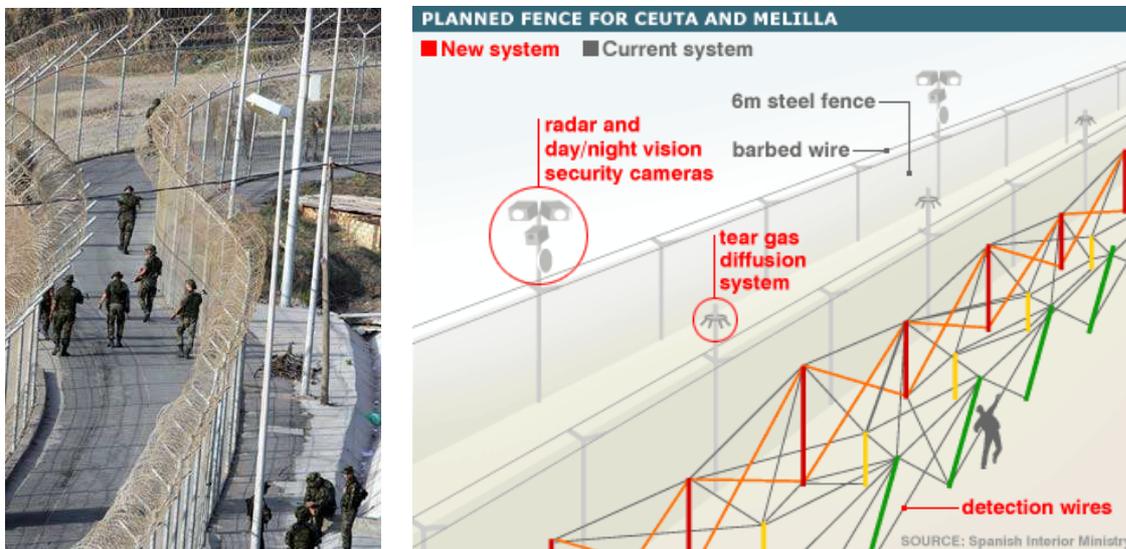
<sup>212</sup> „El alcalde pide ayuda al Ejército“, El País 13.10.1995; „Belloch anuncia la 'impermeabilización' de

la frontera con Marruecos por Ceuta“, El País 19.10.1995; „El Ejército empieza a 'impermeabilizar' la

frontera de Ceuta con alambradas“, El País 20.10.1995

dritten Zaun<sup>213</sup> erweitert und auf drei Meter erhöht (Guardia Civil 2000). Nach den massiven Einreisversuchen vom Herbst 2005 wurde das Grenzsicherungssystem erneut modernisiert und ein nur schwer überwindbares System aus Drähten zwischen den beiden Hauptzäunen aufgebaut. Seit 2006 besteht das Grenzsystem aus zwei bis drei Reihen von Zäunen mit bis zu sechs Metern Höhe. Diese sind mit Bewegungsmeldern, Video- und Infrarotkameras, Tränengasgeräten sowie 17 Kontrolltürmen ausgestattet (siehe Abb. 5.4). Die Kosten der Bauphase bis zum Jahre 2000 beliefen sich auf insgesamt rund 48 Mio. Euro<sup>214</sup>, wobei etwa 75% der Baukosten aus Mitteln der Europäischen Union finanziert wurden (Saddiki 2010: 3). Angaben zu den Kosten für den Ausbau ab 2005/06 liegen nicht vor.

**Abb. 5.4: Grenzzaun zwischen Ceuta und Marokko; neue Grenzanlagen**



Quelle: Links: *El País* 12.11.2005; Rechts: Span. Innenministerium

Die Effizienz der Grenzanlage um Ceuta wird bei einer Betrachtung der Daten zu Zurückweisungen deutlich (Grafik 5.43). In den Jahren 1992 und 1993<sup>215</sup> – also kurz vor Baubeginn der ersten provisorischen Grenzbefestigungen zwischen Ceuta und dem marokkanischen Umland – wurden nur jeweils rund 260 Personen an der Grenze Ceutas zu Marokko zurückgewiesen. Mit Erhöhung der Kontrolldichte stieg die Zahl der Zurückweisungen im Jahr 1994 auf 42.071 Personen an und erreichte einen vorläufigen Höhepunkt im Jahr 1995 mit 66.841 Zurückweisungen. In den darauf folgenden Jahren ging diese Zahl von rund 61.000 (1996) auf etwa 31.000 (2000) zurück. Hier ist

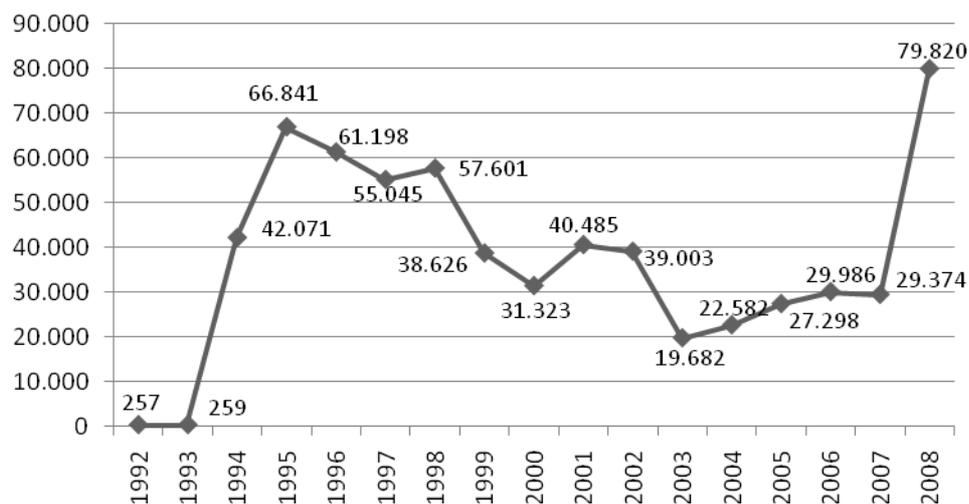
<sup>213</sup> „El gobierno levantará otra valla en Ceuta porque la actual no frena a los inmigrantes“, *El País* 2.2.1999

<sup>214</sup> „La nueva valla contra inmigrantes en Ceuta eleva a 8.000 millones el gasto en la frontera“, *El País*, 17.8.1999; „Hinter dem Zaun, da ist das Glück“, *Der Spiegel* 42/2004, S. 138 ff.

<sup>215</sup> für die Jahre vor 1992 sind keine Daten erhältlich

anzumerken, dass Zurückweisungen sich auf solche Personen beziehen, deren Einreise an offiziellen Grenzübergangspunkten abgelehnt wurde. Es ist davon auszugehen, dass es sich hierbei zu einem Großteil um Personen handelt, die vor Bau der Grenzanlage über die „grüne Grenze“ nach Ceuta eingereist sind, nun aber eine Einreise an den Grenzübergangsstellen versuchen mussten und aufgrund mangelnder Dokumente zurückgewiesen wurden. Nach einem Anstieg in den Jahren 2001 und 2002 (um 40.000 Zurückweisungen) ging die Zahl der Zurückweisungen in Ceuta in den Jahren 2003 bis 2007 auf nur noch 20.000 bis 30.000 Personen zurück. Im Jahr 2008 war ein drastischer Anstieg (79.820 Zurückweisungen) zu beobachten, der wahrscheinlich mit einer Verschärfung der Einreisekontrollen zusammenhängen dürfte.

**Grafik 5.43: Zurückweisungen an der Grenze zu Ceuta, 1992-2008**



Quellen: CGED 1991 bis 2007, CGEF 2008, eigene Berechnungen

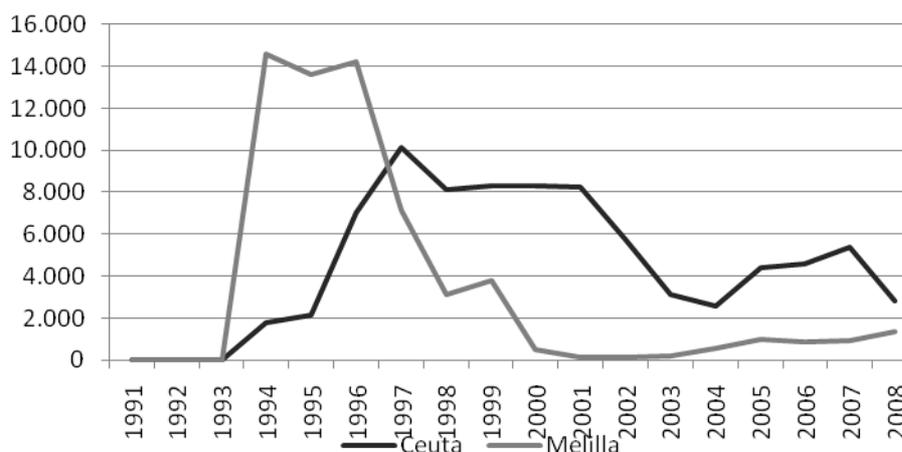
Eine ähnliche Entwicklung zeichnete sich bei den Zurückschiebungen (*devoluciones*) ab (Grafik 5.44). Der Unterschied zu Zurückweisungen besteht darin, dass eine Zurückschiebung dann durchgeführt wird, wenn bereits spanisches Territorium betreten wurde. Das Verfahren wird jedoch auch bei Personen angewendet, die „eine illegale Einreise beabsichtigen“.<sup>216</sup> Die Ausführungsbestimmungen zum Ausländergesetz spezifizieren die Anwendung dieses Verfahrens auf die unmittelbare Nähe von Grenzabschnitten.<sup>217</sup> In der Praxis werden Zurückschiebungen auch bei der Einreise auf dem Seeweg angewendet. In den Jahren 1991-93 führte die Innenbehörde

<sup>216</sup> L.O. 4/2000 Art. 58.3-b

<sup>217</sup> Ausführungsgesetz R.D. 864/2001 Art. 138.1-b bzw. R.D. 2393/2004 Art. 157.1-b

kaum Zurückschiebungen aus Ceuta durch (max. 30 pro Jahr). Bereits 1994, also noch während der ersten Bauphase, stieg die Zahl der Zurückschiebungen auf 1.804 Fälle an. In den Folgejahren war der Anstieg der durchgeführten Zurückschiebungen besonders deutlich (1995: 2.116, 1996: 7.020, 1997: 10.163). In den Jahren 1998 bis 2001 lag die jährliche Zahl der Zurückschiebungen relativ konstant bei 8.150 bis 8.350 Personen, sank 2002 auf 5.750 und fluktuierte schließlich in den Jahren 2003 bis 2008 zwischen 2.600 und 5.400 Zurückschiebungen.

**Grafik 5.44: Zurückschiebungen aus Ceuta und Melilla, 1991-2008**



Quellen: CGED 1991 bis 2007, CGEF 2008, eigene Berechnungen

Die Entwicklung der Zurückweisungen und Zurückschiebungen aus Ceuta zeigt also deutlich, dass der Bau der Grenzbefestigungen zu einer höheren Kontrolldichte geführt hat. In den ersten Jahren des Baus der Grenzbefestigung war zunächst ein Anstieg der Zurückweisungen und Zurückschiebungen zu beobachten, der dann jedoch von einem Rückgang abgelöst wurde. Dies ist v.a. auf eine Verschiebung der Migrationsrouten zurückzuführen – einem Phänomen, auf das bereits in Abschnitt 5.4.6. näher eingegangen wurde. Der leichte Anstieg in den Jahren 2005 bis 2007 hingegen ist nicht durch eine Zunahme der illegalen Grenzüberquerung am Grenzzaun zu erklären – seit dem Ausbau des Grenzwalls 2006 kam es kaum noch zu Aufgriffen<sup>218</sup> –, sondern vielmehr durch die illegale Einreise mit gefälschten Papieren, als „blinder Passagier“ in Kofferräumen privater PKW oder auf dem Seeweg.

In Melilla wurde 1996 mit dem Bau einer Grenzbefestigung begonnen.<sup>219</sup> Zunächst markierte lediglich ein Zaun aus Stacheldraht die Grenze zwischen Melilla

<sup>218</sup> „Ceuta y Melilla acaban con las entradas masivas tras los asaltos de hace dos años“, 20 minutos 28.9.2007

<sup>219</sup> Bereits 1971 wurde um Melilla ein Zaun aufgrund des Ausbruchs einer Cholera-Epidemie in Marokko errichtet (Interview mit José Corranuda, Kommandant der Guardia Civil Melilla, 02.04.2002).

und Marokko.<sup>220</sup> Dieser Zaun war bereits mit rudimentären elektronischen Sicherungssystemen ausgestattet, welche jedoch bei schlechten Witterungsverhältnissen versagten.<sup>221</sup> Eine Hochsicherheitsgrenze, ähnlich der Grenzbefestigung um Ceuta, wurde erst im Laufe des Jahres 1998 errichtet. Aufgrund der geographischen Bedingungen war die Bauzeit in Melilla wesentlich kürzer und der finanzielle Aufwand dementsprechend geringer als in Ceuta. Das rund 10 km lange Grenzsicherungssystem in Melilla bestand zunächst aus zwei Reihen von jeweils drei bis vier Metern hohen Zäunen, die mit Bewegungsmeldern, optischen und akustischen Sensoren, Kontrolltürmen und 70 Überwachungskameras ausgestattet sind. Die Gesamtkosten für den Bau dieser Anlage beliefen sich auf rund 12 Mio. Euro.<sup>222</sup> Nach den Ereignissen vom Herbst 2005 wurden auch in Melilla die Zäune auf sechs Meter erhöht und ein dritter horizontaler Zaun (bestehend aus quer bzw. diagonal gespannten Drähten, die gleichzeitig als Bewegungsmelder dienen) mit Gesamtkosten in Höhe von 20 Mio. Euro errichtet.<sup>223</sup> Die Errichtung des so genannten „dreidimensionalen Zauns“ (*serga tridimensional*) wurde von Behördenvertretern als großer Erfolg gefeiert, da dieser die Zahl der unerlaubten Grenzübertritte extrem gesenkt habe.<sup>224</sup> Dennoch kam es auch in den Folgejahren zu Versuchen massiver illegaler Einreisen an den offiziellen Grenzübergängen<sup>225</sup> oder etwa in Folge der Überschwemmungen im Herbst 2008.<sup>226</sup>

Wie im Falle Ceutas spielten auch in Melilla Zurückschiebungen (Grafik 5.44) und Zurückweisungen (Grafik 5.45) in den Jahren 1991 bis 1993 kaum eine Rolle. Erst 1994, also noch vor dem Bau der ersten Grenzbefestigung stieg die Zahl der Zurückweisungen und –schiebungen dramatisch an. Dieser Anstieg lässt sich v.a. durch eine höhere Kontrolldichte seitens des spanischen Grenzschutzes erklären. In den Jahren 1994 bis 1996 lag die Zahl der jährlichen Zurückschiebungen jeweils um 14.000 Personen, seit 1997 – also ein Jahr vor Fertigstellung des Grenzschutzsystems – nahm die Zahl nahezu kontinuierlich ab und erreichte in den Jahren 2001 und 2003 nur noch zwischen 100 und 200 Zurückschiebungen pro Jahr. In den Folgejahren 2004 bis 2008

---

<sup>220</sup> „Alambrada en la frontera de Melilla“, El País 29.09.1996; „El Ejército ha tendido ya tres kilómetros de alambrada en la frontera de Melilla“, El País 30.09.1996

<sup>221</sup> Interview mit José Corranuda, Kommandant der Guardia Civil Melilla, 02.04.2002

<sup>222</sup> „Hintern Zaun beginnt Afrika“, Tages-Anzeiger 16.06.1999

<sup>223</sup> „El Gobierno presenta la tercera valla de Melilla, que impide que los inmigrantes se lesionen al saltar“, El Mundo 22.3.2006; interaktive Grafiken siehe:

[http://www.elmundo.es/elmundo/2005/graficos/oct/s1/nueva\\_valla.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2005/graficos/oct/s1/nueva_valla.html)

<sup>224</sup> „Ningún inmigrante ha conseguido cruzar la tercera valla perimetral de Melilla“, ABC 21.5.2010

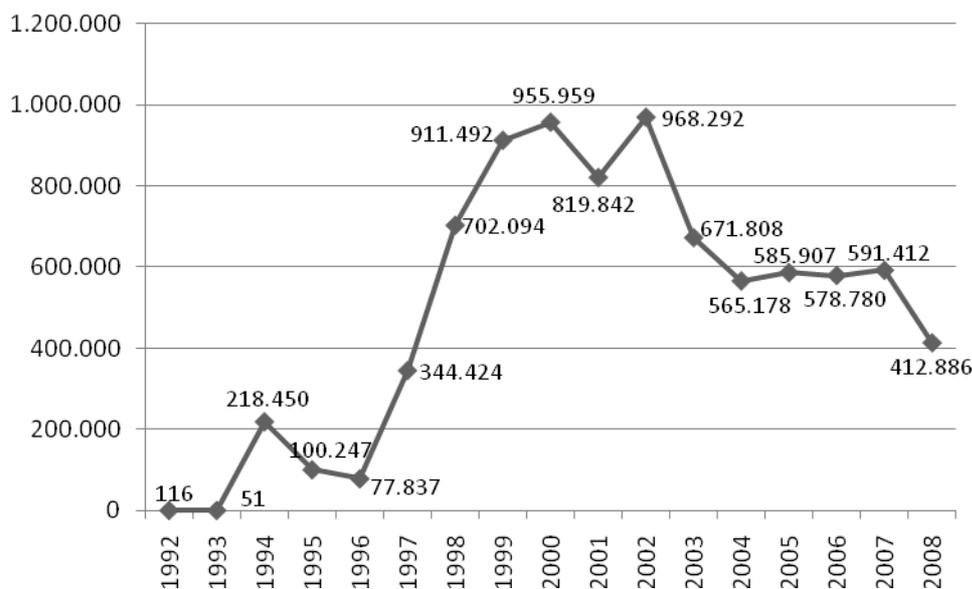
<sup>225</sup> „Decenas de subsaharianos intentan entrar en Melilla en la segunda avalancha en 24 horas“, El País 23.6.2008

<sup>226</sup> „Más de 40 subsaharianos aprovechan las inundaciones para entrar en Melilla“, El País 27.10.2008

kam es hingegen zu einem erneuten tendenziellen Anstieg der Zurückschiebungen aus Melilla (2004: 574, 2006: 876; 2008: 1.353), einem Indikator für einen erneuten – wenn auch geringen – Anstieg der Versuche zur illegalen Einreise in diese Exklave.

Im Fall der Zurückweisungen an Grenzübergangspunkten sind in Melilla weitaus höhere Ziffern als in Ceuta zu verzeichnen; hier liegen sie im Bereich von hunderttausenden statt zehntausenden Fällen pro Jahr. Dies hängt v.a. mit der geographischen Nähe (15 km) zur marokkanischen Provinzhauptstadt Nador (ca. 180.000 Einwohner) zusammen. Außerdem drängen die spanisch-nationalistisch geprägten Lokalpolitiker in Melilla – im Gegensatz zu den eher auf Kooperation bedachten Behörden Ceutas<sup>227</sup> – auf eine restriktivere Einreisepolitik. Dies drückte sich u.a. darin aus, dass im Jahr 2002 digitale Einreisekarten sowie Kontrollen der Fingerabdrücke für die Bewohner des marokkanischen Umlands eingeführt wurden.<sup>228</sup> Die Zurückweisungen an der Grenze Melillas zu Marokko sanken zunächst von 218.450 Fällen (1994) auf rund 78.000 Fälle (1996), um dann von 1997 bis 2002 wieder anzusteigen (siehe Grafik 5.45). Im Jahr 2002 lag die Zahl der Zurückweisungen bei nahezu 1 Mio. Fällen. Dieser Höhepunkt lässt sich in erster Linie auf die Verschärfung der Einreisebestimmungen (Fingerabdruckscanner und digitale Einreisekarten) erklären.

**Grafik 5.45: Zurückweisungen aus Melilla, 1992 bis 2008**



Quelle: CGED 1991 bis 2007, CGEF 2008, eigene Berechnungen

<sup>227</sup> „Ceuta expedirá visados inmediatos a marroquíes turistas“, Marruecos Digital 20.3.2009

<sup>228</sup> „Melilla se fortifica contra la inmigración irregular“, El País 12.11.2001; vgl. S. 191 in Abschnitt 5.4.4.

Die Grenzbefestigungen in Ceuta und Melilla waren jedoch nur der erste Schritt auf dem Weg zur Kontrolle der gesamten spanischen Südgrenze. Im Januar 1998 kündigte Juan Cotino (PP), Generaldirektor der spanischen Nationalpolizei von 1996 bis 2002, die Durchführung des *Plan Sur* (Vorhaben Süd) an. Ziel des Projekts war eine Ausweitung der Grenzkontrollen, eine intensivere Überwachung der Flug- und Seehäfen, die Straffung der Ausweisungsverfahren sowie eine stärkere Zusammenarbeit mit marokkanischen Behörden. Eine Sondereinheit motorisierter Polizisten sollte illegal eingereiste Personen im Hinterland der Küstenstreifen kontrollieren.<sup>229</sup> Der finanzielle Rahmen des *Plan Sur* betrug im Jahr 1998 zunächst 250 Mio. Peseten (1,5 Mio. Euro), im Jahr 1999 wurde das Budget auf 1.500 Mio. Peseten (9 Mio. Euro) aufgestockt. Ein halbes Jahr später stellte die *Guardia Civil* das Programm *Frontera Sur* (Südgrenze) vor, in dessen Rahmen die technische Ausstattung durch neue Fahrzeuge und Helikopter aus Armeebeständen aufgebessert wurde.<sup>230</sup>

Im Mai 1999 schließlich präsentierte der damalige spanische Innenminister Jaime Mayor Oreja (PP) einen weiteren Schritt zur Überwachung der Südgrenze: das „Integrierte System zur Außenüberwachung“ (SIVE). Dieses System basiert in erster Linie auf stationären und mobilen Sensorstationen, die mit Radargeräten sowie Video- und Infrarotkameras ausgerüstet sind. Ziel des SIVE war zunächst die Überwachung der spanischen Südgrenze in den autonomen Gemeinschaften Andalusien, Kanarische Inseln sowie den Exklaven Ceuta und Melilla. In der ersten, mit einjähriger Verzögerung im August 2002 abgeschlossenen Phase wurde die Küste an der Meerenge von Gibraltar mit dem SIVE ausgestattet. Nachdem ein Schiff die marokkanische Küste verlässt und in den 15-km-Radius der drei festen Sensorstationen in Algeciras, Barbate oder Tarifa eintritt, erscheint es auf dem Radarschirm der Kommandozentrale in Algeciras. Falls der Verdacht besteht, dass es sich um eine *patera* handelt, kann dieses per Hochleistungskameras anvisiert und die Insassen auf den Überwachungsmonitoren sichtbar gemacht werden. Die weiteren Küstenstriche Andalusiens, die Kanarischen Inseln sowie Ceuta wurden in den Folgejahren nach und nach in das SIVE einbezogen (siehe Abb. 5.5.). Die geplanten Gesamtkosten für das Grenzschutzsystem beliefen sich für den Zeitraum 2000 bis 2008 auf etwa 232 Millionen Euro.<sup>231</sup> Seit 2009 wurde das

---

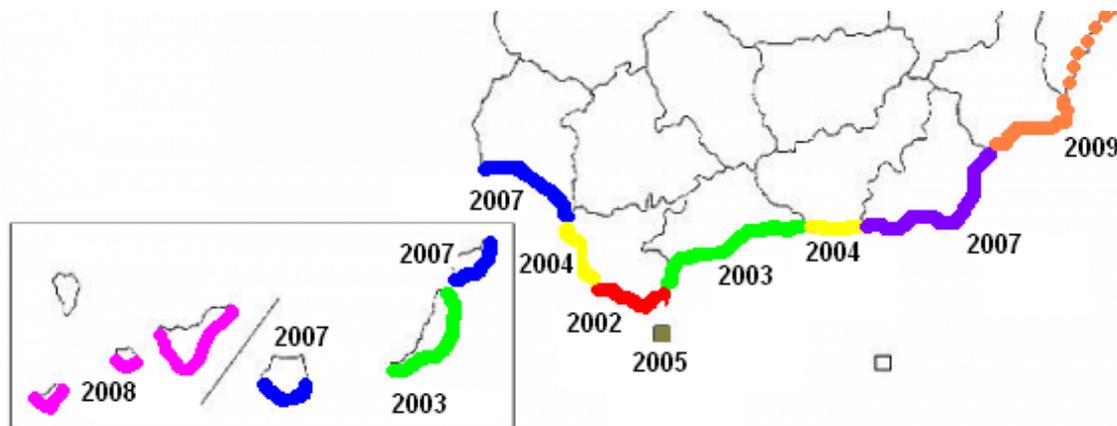
<sup>229</sup> vgl. Alscher 1998; Leuthardt 1999: Anhang S. 30; „La policía destina cien agentes al Plan Sur contra las redes de ilegales“, *El País* 16.01.1998

<sup>230</sup> Leuthardt 1999: a.a.O.

<sup>231</sup> „El Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) comenzará a funcionar en la isla de Lanzarote a principios de 2007“, *Crónicas de Lanzarote* 21.12.2006.

SIVE bereits auch auf die Provinz Murcia, die Autonome Gemeinschaft Valencias (Provinzen Alicante, Valencia und Castellón) sowie die balearischen Inseln Ibiza, Mallorca und Menorca ausgeweitet.

**Abb. 5.5: Ausbau des SIVE in Südspanien**



Quelle: Landkarte unter [www.educima.com/espana-provincias-t8323.jpg](http://www.educima.com/espana-provincias-t8323.jpg) (Ausschnitt aus Gesamtkarte), bearbeitet durch Stefan Alscher am 9.6.2010, Informationen zur Implementierung des SIVE aus Zeitungsartikeln sowie Webseite der Guardia Civil

**Tab. 5.15: Ausbau des SIVE in Spanien**

2002	Algeciras
2003	Málaga und Fuerteventura
2004	Granada und restliche Provinz Cádiz
2005	Ceuta
2006	Almería
2007	Lanzarote, Huelva, Gran Canaria
2008	Teneriffa, El Hierro, La Gomera
2009	Murcia, Alicante, Castellón, Valencia, Balearen
2010	Pontevedra, Tarragona

Seit Bekanntgabe des Projekts stößt das SIVE bei Oppositionsparteien, der Kirche, einzelnen Gemeinden in Südspanien und Nichtregierungsorganisationen auf Kritik.<sup>232</sup> Eine Argumentationslinie lautete, dass der hohe finanzielle Aufwand bei der Integration von in Spanien lebenden Ausländern oder bei Projekten der Entwicklungszusammenarbeit mit Herkunftsländern irregulärer Migranten sinnvoller eingesetzt werden könne. Es sei zudem fraglich, ob eine lückenlose Überwachung der Südgrenze das Ziel einer Verringerung illegaler Einwanderung überhaupt erreichen könne. Vielmehr sei eine Verschiebung der Migrationsrouten zu beobachten.<sup>233</sup> Trotz anfänglicher Kritik wurde das SIVE auch unter der seit 2004 amtierenden PSOE-

<sup>232</sup> „Iglesia, oposición y colectivos sociales tachan de locura el plan de blindar el Estrecho contra las pateras“, El País, 25.05.1999 sowie „El sistema de vigilancia del Estrecho cubrirá toda la costa de Cádiz en un mes“, El País 2.6.2004.

<sup>233</sup> „El Alcalde de Algeciras cuestiona el Sistema Integral de Vigilancia“, El País 29.8.2002

Regierung kontinuierlich ausgebaut. Ende September 2009 waren an der Küste von Ayamonte in Huelva bis zum Cabo San Antonio in Alicante insgesamt 43 SIVE-Radarstationen in Einsatz.<sup>234</sup> Hinzu kommen 16 Stationen auf den Kanaren<sup>235</sup> sowie weitere sieben auf den Balearen.<sup>236</sup>

Die Reform des Ausländergesetzes L.O. 4/2000 durch das L.E. 8/2000 ist bei einer Betrachtung der Zuwanderungspolitik unter Ministerpräsident Aznar eine logische Fortsetzung der restriktiven Maßnahmen gegen illegale Einwanderung. Diese Linie wurde ebenso während der spanischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2002 deutlich. Auf einem informellen Treffen der Justiz- und Innenminister der EU-Mitgliedstaaten am 14. Februar 2002 in Santiago de Compostela legte die spanische Regierung einen Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung illegaler Einwanderung vor, der am 28. Februar vom Rat für Justiz und Inneres verabschiedet wurde.<sup>237</sup> Der Katalog beinhaltete eine EU-weite Visa-Datenbank, eine Ausweitung des Informationsaustausches zwischen den Innenbehörden der EU-Länder, die Aushandlung neuer Rückübernahmeabkommen mit den wichtigsten Herkunftsländern irregulärer Migranten, die Schaffung einer EU-Grenzpolizei und weitere Vorschläge. Ebenso regte die spanische Ratspräsidentschaft Sanktionen gegenüber denjenigen Staaten an, die sich einer Rückübernahme von Migranten verweigern. Dieser Punkt wurde letztendlich auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Sevilla (21./22. Juni 2002) entschärft.<sup>238</sup>

Im Bereich der Arbeitsmigration wurde seitens der Regierung aktiv versucht, Arbeitsmigranten aus dem Maghreb durch „kulturell näher stehende“ Lateinamerikaner und Ostmitteleuropäer zu ersetzen (Gualda 2004: 250).<sup>239</sup> In den Monaten Februar und März 2002 kam es zu Spannungen in der westandalusischen Provinz Huelva, als marokkanische Arbeitsmigranten bei ihrer Ankunft in der Provinz feststellten, dass die Arbeitsplätze in der Erdbeerernte bereits an Kontingentarbeiter aus Polen und Rumänien vergeben waren.<sup>240</sup> Die Anforderung von Arbeitern aus Mittel- bzw.

---

<sup>234</sup> „43 estaciones del SIVE vigilan la costa desde Huelva hasta Alicante“, El País 1.10.2009

<sup>235</sup> „El Estado elevará a 16 las estaciones sensoras del SIVE en Canarias en 2008“, Canarias7 14.1.2008

<sup>236</sup> „Los radares SIVE de Baleares “blindarán” el sudeste del archipiélago a partir de finales de octubre“, El Mundo 25.9.2009

<sup>237</sup> Gesamtplan zur Bekämpfung illegaler Einwanderung und des Menschenhandels in der EU (*Plan Global de Lucha contra la Inmigración Ilegal*)

<sup>238</sup> vgl. Alscher 2002b sowie Abschnitt 4.2., S. 92 dieser Arbeit

<sup>239</sup> Die PP bezog sich dabei v.a. auf das Konzept der „kulturellen Distanz“ zwischen Einwanderern und Mehrheitsgesellschaft von Sartori (2001: 101f).

<sup>240</sup> „No queremos moros, tenemos polacas“, ABC 7.3.2002; „Plantados por la fresa“, El País 10.3.2002; „Fresas, moros y polacas“, Tribuna de Salamanca 1.12.2005

Südosteuropa ging zwar in erster Linie auf die Initiative von regionalen Unternehmervereinigungen zurück, wurde jedoch von der spanischen Nationalregierung durch eine Neufestsetzung des Kontingents unterstützt.<sup>241</sup> Diese Maßnahme stieß bei Nichtregierungsorganisationen, aber auch bei der andalusischen Landesregierung auf heftige Kritik.<sup>242</sup> Unter anderem wurde davor gewarnt, dass die in der Provinz Huelva aufgetretenen sozialen Spannungen zu ähnlichen Ausschreitungen wie in El Ejido im Frühjahr 2000 führen könnten:

*“Und nun, es gibt ein schwerwiegendes Problem in Huelva, die Autonome Gemeinschaft Andalusien kann da nichts machen, weil das Ministerium einen Vertrag mit Polen abgeschlossen hatte, damit polnische Arbeiter kommen können. In den vergangenen Jahren waren es immer Marokkaner. [...] Es gibt viel Unkoordiniertheit – und das verursacht viele Probleme. [...] Die machen ihre Verträge, ohne die Position der andalusischen Regierung zu beachten. Da kann man nichts mehr machen, das einzige, was wir tun können, ist die notwendigsten Maßnahmen im sozialen Bereich einzuleiten. Du weißt ja, was in El Ejido vor ein paar Jahren geschehen ist. Nun, es wird etwas ähnliches passieren, die Situation zeigt sich derzeit sehr gespannt.”*

(Interview mit Alberto Morilla, Junta de Andalucía, Sevilla, 21.03.2002)

Eine ähnliche Position vertritt die Sprecherin der Nichtregierungsorganisation Algeciras Acoge, Encarnación Márquez. Sie verweist darauf, dass die spanische Regierung seit Ende der 1990er Jahre negative Stimmungen gegenüber Migranten geradezu provoziert. Die Situation in der Provinz Huelva nimmt sie dabei als Beispiel solcher Stimmungsmache:

*“Seit Ende 1999 bis heute gab es eine ganze Serie von sehr negativer Meinungsmache im Bereich der Einwanderung. Das, was jetzt in Huelva passiert ist eine klare und harte Tendenz der spanischen Regierung. Überhaupt, die Regierungen in ganz Europa verfolgen eine harte Linie, für sie ist der Einwanderer ausschließlich eine Arbeitskraft. Die Leute aus Polen sollen kommen, arbeiten und wieder abhauen. Man will hier nicht weitere Probleme, keine Renten, keine Sozialversicherung, gar nichts. Die Einwanderer tragen zu unserem Wachstum bei, erhalten aber nichts im Gegenzug. Die kapitalistische Welt brauchte Arbeitskräfte, aber es kamen Menschen.”*

(Interview mit Encarnación Márquez, Algeciras, 25.03.2002)

---

<sup>241</sup> „El Gobierno duplicó su cupo de temporeros en Huelva y dejó sin trabajo a 1.200 marroquíes“, El País 22.3.2002

<sup>242</sup> „El Defensor del Pueblo andaluz alerta sobre la exclusión de inmigrantes marroquíes en Huelva“, El País 6.3.2002; „Chaves exige que se ayude a los magrebíes de Huelva antes de que haya un estallido social“, El País 16.3.2002

Erschwerend kam für viele jährlich nach Huelva kommende Marokkaner hinzu, dass ihre Arbeitsgenehmigungen regional und sektoral – auf landwirtschaftliche Arbeit in der Provinz Huelva – begrenzt waren. Die wachsende Vergabe von Kontingentplätzen für lateinamerikanische Zuwanderer, v.a. aus Ecuador, unterstreicht ebenso die Tendenz zur Verdrängung der (Arbeits-)Migration aus dem benachbarten Maghreb. Ebenfalls im März 2002 veröffentlichte das spanische Innenministerium einen Bericht, nach dem „*der Anstieg der Zahl illegaler Einwanderer*“ Hauptursache für den Anstieg in der Kriminalität sei.<sup>243</sup> Trotz heftiger Kritik, die sich auch auf Unstimmigkeiten wie etwa der Mehrfachzählung einzelner Personen in der Kriminalitätsstatistik bezog, beharrte die spanische Regierung auf dieser Position und förderte somit fremdenfeindliche Tendenzen bei Teilen der Bevölkerung.

Abschließend ist an dieser Stelle noch auf die tragische Seite restriktiver Migrations- und Grenzpolitiken sowie der Verschiebung von Migrationsrouten zu verweisen. Parallel zu der Entwicklung an der Grenze zwischen den USA und Mexiko hat die hier analysierte Verschiebung der Migrationsrouten – zumindest bis zum Jahr 2006 (vgl. Grafik 5.30.) – zweifelsohne zu einem Anstieg der Todesfälle an der maritimen Südgrenze der Europäischen Union geführt. Auch in Europa gilt: längere Routen erhöhen das Risiko für die Migranten. Diverse Nichtregierungsorganisationen beobachten seit den 1990er Jahren die Zahl der Todesfälle an den EU-Außengrenzen, darunter das in Amsterdam ansässige europäische Netzwerk *UNITED for Intercultural Action*, das italienische *Osservatorio sulle vittime dell'emigrazione*, die marokkanische *Association des Familles des Victimes de l'Immigration Clandestine (AFVIC)*, sowie die andalusische Vereinigung *Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía (APDHA)*. Auf der Grundlage der Sichtung und Sammlung von Pressemeldungen zählte UNITED vom 1. Januar 1993 bis zum 17. Juni 2010 13.824 Todesfälle (UNITED 2010), wobei sich diese Zahlen nicht nur auf Todesfälle an bzw. vor den EU-Außengrenzen beziehen, sondern ebenfalls solche Fälle beinhalten, die innerhalb des Territoriums der EU geschehen sind (etwa infolge rassistischer Übergriffe, Selbstmorde in Abschiebehaftanstalten, Verkehrsunfälle bei Verfolgung durch Polizeibehörden etc.) (UNITED 2009). Die im Blog *Fortress Europe* des italienischen Observatoriums zu Opfern der Auswanderung zusammengestellten Daten (ebenfalls auf der Grundlage von

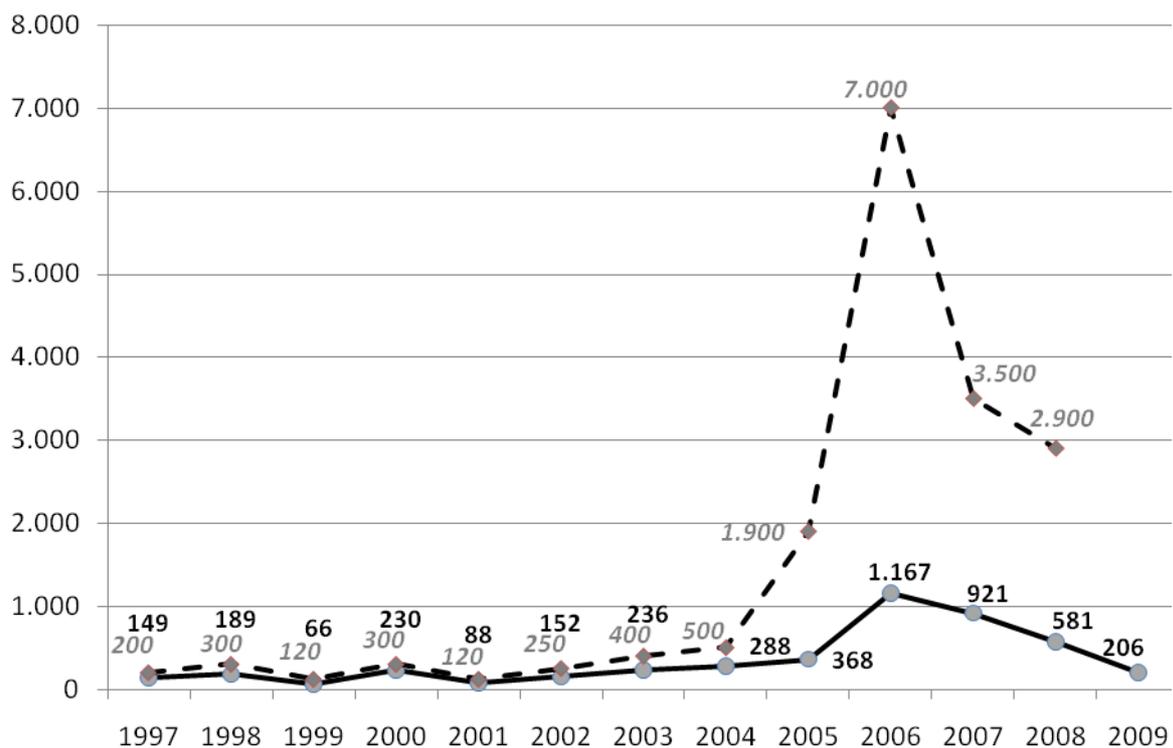
---

<sup>243</sup> „El Gobierno culpa del aumento de la delincuencia a la inmigración y a la facilidad de denunciar“, El País 5.3.2002; „Rajoy revela que nueve de cada diez nuevos reclusos preventivos este año son extranjeros“, El País 7.3.2002

Pressemitteilungen) zählen im Zeitraum von 1988 bis August 2009 mindestens 14.714 Todesfälle an den EU-Außengrenzen. Davon sind demnach 10.740 Migranten (73%) auf dem Weg nach Spanien im Mittelmeer sowie im Atlantischen Ozean ertrunken. Hinzu kommen mindestens 1.691 Migranten, die seit 1996 bei der Überquerung der Sahara – nicht nur in Richtung Spanien – ums Leben gekommen sind (Fortress Europe 2009). Nach Angaben der marokkanischen AFVIC sind alleine zwischen 1997 und 2004 etwa 4.000 Personen beim Versuch der illegalen Einreise auf dem Weg von Marokko nach Spanien gestorben (Jemmah 2005).

Eine für den Zeitraum von 1997 bis 2009 nach einzelnen Jahren aufgeschlüsselte Statistik der andalusischen Menschenrechtsvereinigung APDHA (siehe Grafik 5.46) zeigt eine steigende Tendenz der Todesfälle an der spanischen Südgrenze bis zum Jahr 2006 – also dem „Rekordjahr“ der *cayuco*-Migration zu den Kanarischen Inseln – sowie einen Rückgang in den darauffolgenden Jahren (2007-2009).

**Grafik 5.46: Todesfälle an der spanischen Südgrenze gemäß APDHA, 1997-2009**



*Legende:* die gestrichelte Linie und grau-kursiven Zahlen reflektieren die Schätzungen der APDHA von 1997 bis 2008 (für 2009 wurden keine Schätzungen veröffentlicht), die durchgezogene Linie und schwarzen Zahlen spiegeln die laut APDHA „verifizierten Daten“ zu Todesfällen wider.

*Quellen:* Daten für 1997-2008 in APDHA 2009: 99 f, Daten für 2009 in APDHA 2010: 17

Hier ist zu beachten, dass die Grafik auf zwei unterschiedlichen Datenquellen basiert. Die gestrichelte Linie basiert auf Schätzungen der APDHA, obgleich hier

anzumerken ist, dass die APDHA-Jahresberichte keine Erläuterungen zur methodologischen Grundlage dieser Schätzungen geben. Im Bericht für das Jahr 2009 wurden keine Schätzungen veröffentlicht. Die durchgezogene Linie hingegen spiegelt laut APDHA „verifizierte Daten“ wider. Diese basieren auf Pressemeldungen, Polizei- und anderen Innenbehörden sowie Meldungen von lokalen und regionalen Nichtregierungsorganisationen. Beide Quellen stimmen darin überein, dass bis 2006 ein Anstieg der Todesfälle zu verzeichnen war. Bei einer Addition der Todesfälle von 1988 bis 1996 (3.410) zu den geschätzten Zahlen von 1997 bis 2008 kommt die APDHA im Zeitraum von 1988 bis 2008 auf insgesamt etwa 20.900 Migranten, die beim Versuch der illegalen Einreise nach Spanien ums Leben gekommen sind (APDHA 2009: 99). Schließlich gibt die APDHA zu bedenken, dass trotz eines Rückgangs der Todesfälle seit 2007 die Proportion zwischen aufgegriffenen Migranten und Todesfällen in etwa auf dem gleichen Niveau geblieben ist (APDHA 2010: 17). Seit 2008 seien außerdem wieder mehr Todesfälle im Mittelmeerraum als auf der Atlantikroute zu verzeichnen gewesen, ein Hinweis auf eine erneute Verschiebung der Migrationsrouten. In 2008 war die höchste Zahl der Todesfälle vor der algerischen Küste zu beklagen, d.h., es ist wahrscheinlich, dass die größere Kooperationsbereitschaft marokkanischer Behörden zu einer zumindest partiellen Verschiebung der Abreiseorte von Marokko nach Algerien geführt hat – einer erheblich längeren Route auf hoher See.

### **5.5.3. Akteursebenen spanischer Migrationspolitik**

Gemäß dem eingangs entwickelten Modell der „Europäischen Migrationsarena“ ist bei der Formulierung, Aushandlung und Implementierung der Migrationspolitik zwischen der Meta-Ebene der EU, der nationalen Makro-, der regionalen Meso- und der lokalen Mikroebene zu unterscheiden. Im spanischen Fall besteht die regionale Meso-Ebene aus den so genannten Autonomen Gemeinschaften (*Comunidades Autónomas*), wobei hier v.a. Andalusien und die Kanarischen Inseln von Interesse sind, während die als „Autonome Städte“ (*Ciudades Autónomas*) bezeichneten Exklaven Ceuta und Melilla sowohl Aufgaben der Meso- als auch der Mikro-Ebene wahrnehmen. Auf der lokalen Mikroebene sind die *Municipios*, in etwa vergleichbar mit den Gemeinden in Deutschland, der Raum für die Implementierung politischer Maßnahmen.

In der spanischen Migrationspolitik sind, zumindest bei einer rein rechtlichen Betrachtung, die Kompetenzen zwischen diesen drei Ebenen klar getrennt. Artikel 149.1.2. der spanischen Verfassung verweist auf die Kompetenz des Nationalstaats in

den Feldern der Aus- und Zuwanderung, der Staatsbürgerschaft sowie dem Asylrecht. Der Nationalstaat verfügt demnach über die exklusive Kompetenz bei der juristisch-administrativen Situation der Zuwanderer, etwa bezüglich der Ausstellung von Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen sowie den Strafmaßnahmen bei Verstößen gegen ausländerrechtliche Bestimmungen. Außerdem wird die Migrations- und Grenzkontrollpolitik ausschließlich auf der nationalen Ebene – mit Einflüssen der europäischen Meta-Ebene – formuliert. Das seit 2004 dem Arbeitsministerium untergeordnete Staatssekretariat für Zu- und Auswanderung (*Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración*) hat u.a. die Aufgabe, Politiken in den Bereichen der Einwanderung sowie der Integration von Zuwanderern zu entwickeln. Weitere an der Migrationspolitik beteiligte Ministerien sind das Innenministerium (Kontrollpolitik, Ausstellung von Aufenthaltsgenehmigungen etc.), das Sozialministerium (Teilbereiche der sozialen Integration), das Außenministerium (Visapolitik, Aushandlung von Rückübernahmeabkommen) sowie das Bildungsministerium. Andere Ministerien berühren ebenso Teilbereiche der Migrations- und Integrationspolitik, wenn auch in geringerem Maße. Zum Zwecke der Koordination der Migrationspolitik wurde bereits 1992 eine interministerielle Konferenz für das Ausländerwesen (*Comisión Interministerial de Extranjería*) gegründet.<sup>244</sup> Auf der nationalstaatlichen Ebene sind außerdem die beiden Kammern des spanischen Parlaments (Abgeordnetenhaus und Senat) sowie Instanzen der Judikative wie der Oberste Gerichtshof (*Tribunal Supremo*) sowie der Verfassungsgerichtshof (*Tribunal Constitucional*) beteiligt. Gerade letzterer hat in der spanischen Migrationspolitik bereits des Öfteren als Korrektiv gewirkt, so etwa bei der Annullierung von Artikeln des Ausländergesetzes aufgrund der Feststellung von Verfassungswidrigkeit.<sup>245</sup>

Die Autonomen Gemeinschaften (*Comunidades Autónomas*) und Gemeinden (*municipios*) verfügen über Kompetenzen bei der Vergabe öffentlicher Leistungen an Zuwanderer, etwa im Bereich der Bildung, des Gesundheitswesens sowie anderer sozialer und kultureller Dienste. In der politischen Realität kommt es jedoch häufig zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Nationalstaat einerseits sowie den Autonomen Gemeinschaften und den Kommunen andererseits. Hierbei geht es um die Auslegung

---

<sup>244</sup> R.D. 511/1992 vom 14.3.1992, reformiert durch R.D. 1946/2000 vom 1.12.2000

<sup>245</sup> Im November 2007 erklärte das Verfassungsgericht drei Artikel des spanischen Ausländergesetzes (Art. 7.1, 8 sowie 11.1) als verfassungswidrig, da diese das Demonstrationsrecht, das Recht auf Zusammenschluss sowie das Recht auf Zusammenkunft (*derecho de reunión*) nur Ausländern mit legalem Aufenthaltstitel zusprachen. Siehe: „El Constitucional anula artículos de la Ley de Extranjería que limitaban los derechos de reunión y asociación“, *El País* 8.11.2007; vgl. auch Fußnote 205, S. 232

der spanischen Rechtslage bei der Verteilung der Kompetenzen zwischen den drei Ebenen sowie vor allem auch um die Finanzierung von Maßnahmen zur Integration der ausländischen Bevölkerung. Trotz der weitgehend exklusiven Kompetenzen des Nationalstaats sind Autonome Gemeinschaften und Kommunen nicht nur bei der konkreten Ausgestaltung der Integration (Bildung, Wohnung, Gesundheit etc.) zuständig, sondern haben im Laufe der Rechtsentwicklung weitere, meist beratende, Kompetenzen zugesprochen bekommen. Das mehrfach reformierte Ausländergesetz L.O. 4/2000 spricht den Autonomen Gemeinschaften folgende Mitwirkungsrechte zu:

- Mitwirkung bei der Determinierung der Kontingente für ausländische Arbeitnehmer, wenn auch nicht präzise formuliert: „*Die Regierung wird die von den Autonomen Gemeinschaften erhobenen Vorschläge in Betracht ziehen [..]*“ (Art. 39.1. des L.O. 4/2000).
- Die Autonomen Gemeinschaften stellen ein Drittel der Vertreter im Obersten Rat für Zuwanderungspolitik (*Consejo Superior de la Política de Inmigración*). Diese seit 2001 arbeitende Institution ist für die Koordinierung der Integrationspolitik zwischen nationaler und regionaler Ebene zuständig, hat sich aber vielmehr zu einem „*Raum des Meinungs austauschs, der Information und der Debatte*“ entwickelt (Miret i Serra 2009: 58).
- Teilnahme am seit 2001 bestehenden Forum für die soziale Integration von Zuwanderern (*Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*), zusammengesetzt aus beteiligten Verwaltungsebenen und NRO
- Möglichkeit zur Bildung von sog. Kooperations-Unterkommissionen (*subcomisiones de cooperación*) im Rahmen der bilateralen Kommissionen zwischen Nationalstaat und Autonomen Gemeinschaften
- Teilnahme an der Sektoriellen Konferenz über Zuwanderung (*conferencia sectorial de inmigración*). Ziel der seit 2008 tagenden Konferenz ist die Stärkung der Kooperation zwischen Staat, Regionen und Kommunen im Bereich der Zuwanderungs- und Integrationspolitik; außerdem wird hier über die Verteilung der Mittel aus dem seit 2005 bestehenden Integrationsfonds beraten.

Die nationalstaatliche Ebene zeigte bislang keine Bereitschaft, weitergehende Kompetenzen an die regionale oder gar lokale Ebene abzugeben, obgleich diese in der politischen Praxis gerade im Bereich der sozialen Integration eine zentrale Rolle spielen und von der stark gestiegenen Zuwanderung besonders betroffen sind. Hier ist auch zu beachten, dass Spanien derjenige EU-Staat ist, der seit Ende der 1990er Jahre die höchsten Zuwachsraten beim Wachstum der ausländischen Bevölkerung zu verzeichnen hat. Für die Kommunen und Autonomen Gemeinschaften bedeutet dies, dass die Kosten für die Integration von Zuwanderern ständig ansteigen, gleichzeitig jedoch die von der nationalen Ebene bereitgestellten Mittel nicht im gleichen Maße angehoben werden. Seit 2005 wurde für diesen Zweck ein staatlicher Integrationsfonds eingerichtet, dessen Mittel an diejenigen Autonomen Gemeinschaften und Kommunen ausgezahlt werden,

die zum einen besonders hohe Zuwanderungsraten aufweisen sowie zum anderen Programme zur Integration der ausländischen Wohnbevölkerung eingerichtet haben.

Obgleich die nationalstaatliche Ebene kaum Bereitschaft zur Abgabe von Kompetenzen an die regionale bzw. lokale Ebene zeigt, haben einige Autonome Gemeinschaften ihren Handlungsspielraum in der Migrations- bzw. Integrationspolitik erweitern können. Die zwischen den Autonomen Gemeinschaften und dem Nationalstaat ausgehandelten und schließlich von beiden Kammern des spanischen Parlaments zu verabschiedenden Autonomiestatute regeln in erster Linie die Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften in den diversen Politikfeldern. Die Einbeziehung von migrations- bzw. integrationspolitischen Kompetenzen in den Statuten ist jedoch erst neueren Datums.<sup>246</sup> Sowohl die Reform des katalanischen Autonomiestatus (L.O. 6/2006 vom 19.7.2006)<sup>247</sup> als auch des Statuts der Autonomen Gemeinschaft Andalusien (L.O. 2/2007 vom 19.3.2007)<sup>248</sup> beinhalten eine Erweiterung der Zuständigkeiten dieser beiden Gemeinschaften. Demnach haben die Regionalregierungen Andalusiens und Kataloniens die exklusive Kompetenz bei der Erstaufnahme von Zuwanderern sowie bei der Entwicklung einer Integrationspolitik im Rahmen der rechtlich gegebenen Möglichkeiten. Ebenso ist eine Exekutivkompetenz bei der Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen innerhalb der betreffenden Gemeinschaften festgehalten. Diese Neuerung bedeutet, dass Andalusien und Katalonien eine Mitwirkung bei der Bestimmung der Migrationsströme erhalten haben und somit eine Koordinierung mit der nationalstaatlichen Ebene notwendig ist. Beide Autonomen Gemeinschaften behalten sich außerdem vor, bei Entscheidungen der nationalstaatlichen Ebene mitzuwirken, die eine besondere Tragweite (*trascendencia*) für die jeweilige Gemeinschaft innehaben. Dies gilt insbesondere für die Festlegung der jährlichen Quoten im Rahmen des Kontingentprogramms für ausländische Arbeitnehmer. Die Autonomiestatute weiterer Gemeinschaften sind eher genereller gehalten und verweisen im Allgemeinen auf die regionale Kompetenz bei der Erstaufnahme sowie bei der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Integration der zugewanderten Bevölkerung.

---

<sup>246</sup> Im Fall der Kanarischen Inseln wurde bereits 1996 ein Passus aufgenommen, nach dem sich die kanarische Regionalregierung ein Vorschlagsrecht für Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen vorbehält (Art. 37 des kanarischen Autonomiestatuts, L.O. 4/1996 vom 30.12.1996).

<sup>247</sup> Art. 138 des katalanischen Autonomiestatuts

<sup>248</sup> Art. 62 des Autonomiestatuts Andalusiens

Abgesehen von den Autonomiestatuten hat die Mehrzahl der Autonomen Gemeinschaften so genannte Immigrations- bzw. Integrationspläne entwickelt.<sup>249</sup> Diese sehen eine horizontale Integrationspolitik vor, um die Aktivitäten und Maßnahmen der einzelnen Regionalministerien<sup>250</sup> untereinander zu koordinieren. Die am weitesten ausgearbeiteten Immigrationspläne wurden von Katalonien, Andalusien sowie den Balearischen Inseln entwickelt, wobei hier der andalusische Fall von besonderem Interesse ist. Der „erste integrale Plan für die Zuwanderung in Andalusien“ (*Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía*) wurde bereits im Jahr 2001 von der Generaldirektion für die Koordinierung von Migrationspolitiken der andalusischen Regionalregierung vorgelegt und 2002 für einen Zeitraum von vier Jahren (2002-2005) vom andalusischen Parlament angenommen. Bereits in der Einleitung des Immigrationsplans wird die zuwanderungsfreundliche Politik der andalusischen PSOE-Landesregierung – im Gegensatz zur damals amtierenden Aznar-Regierung – deutlich. Ein „integraler“ Ansatz in der Betrachtung von Zuwanderung wird dem „problematisierenden“, dem „ökonomisierenden“ und dem „rein humanitären“ Ansatz gegenübergestellt und als einzig wählbare Alternative präsentiert, da nur dieser „die Ausübung der fundamentalen Rechte unter Bedingungen der Gleichheit“ sowie „eine authentische Integration zwischen zugewanderter und aufnehmender Bevölkerung, basierend auf dem Kriterium der Reziprozität“ gewährleiste (Consejería de Gobernación 2001: 2). Weiter weist die andalusische Regionalregierung (*Junta de Andalucía*) der Zuwanderung den Status einer zentralen politischen Priorität zu und ruft alle politischen und sozialen Kräfte zu einem möglichst weitgehenden Konsens in diesem Feld auf. Zudem geht der Immigrationsplan 2002-2005 auf die einzelnen Handlungsfelder ein, wobei der Schwerpunkt der Maßnahmen im Bereich „Soziale Ressourcen“ liegt. Weitere zentrale Felder sind Forschung & Fortbildung, Bildung, Arbeitsmarktintegration sowie sozio-kulturelle Maßnahmen.<sup>251</sup> Der 2. Immigrationsplan für den Zeitraum 2006 bis 2009 (Consejería de Gobernación 2006) hebt hervor, dass die

---

<sup>249</sup> Laut María Segurado, Migrationsbeauftragte der spanischen Caritas, hatten Ende 2006 sieben bis acht von insgesamt 17 Autonomen Gemeinschaften einen solchen Plan entwickelt; diesen Plänen fehle jedoch größtenteils ein „roter Faden“ (Interview mit Maria Segurado, Caritas, Madrid, 24.11.2005).

<sup>250</sup> Mit „Regionalministerien“ sind die Fachministerien der Regierungen der Autonomen Gemeinschaften gemeint, in etwa analog zu deutschen Landesministerien, wenn auch mit geringeren Kompetenzen.

<sup>251</sup> Von insgesamt 172 Maßnahmen entfallen 42 (24%) auf den Zielbereich „Soziale Ressourcen“, 25 (15%) auf „Fortbildung und Forschung“, 23 (13%) auf direkte Bildungsmaßnahmen mit Migranten, 21 (12%) auf Maßnahmen für die Integration in den Arbeitsmarkt und 20 auf sozio-kulturelle Maßnahmen. Weitere Zielbereiche sind: soziale Sensibilisierung (15), Gesundheitswesen (11), Wohnraum (8), Rechtsberatung (4) und Entwicklungszusammenarbeit (3 Maßnahmen). Aus: Consejería de Gobernación 2001: 70

Anstrengungen des vorhergehenden Plans durchaus positive Auswirkungen gezeigt hätten, welches sich u.a. in einer steigenden Akzeptanz der in Andalusien ansässigen Lokalbevölkerung gegenüber Zuwanderern ausdrücke (ibid.: 6). Ebenso wie im 1. Plan wird Integration als ein „bidirektionaler Prozess“ zwischen Zuwanderern und ansässiger Bevölkerung definiert. Anzustreben sei eine „Normalisierung“, wobei es vor allem darum gehe, dass Zuwanderer im gleichen Maße wie die einheimische Bevölkerung auf die öffentlichen Dienste wie Bildung, Gesundheit oder andere soziale Dienstleistungen zurückgreifen können. Schließlich unterstreicht der 2. Immigrationsplan die Einbeziehung einer Vielzahl von Akteuren in der Ausarbeitung und Evaluierung der regionalen Integrationspolitik. Hier werden nebst den diversen Ebenen der öffentlichen Verwaltung v.a. auch Akteure der Zivilgesellschaft, wie Nichtregierungsorganisationen, Unternehmensverbände und Gewerkschaften genannt (ibid.: 9).

Auf den Kanarischen Inseln wurden ebenso Immigrationspläne entwickelt,<sup>252</sup> wenn auch diese weniger umfassend als im Fall Andalusiens sind. Außerdem ist festzuhalten, dass der Schwerpunkt der kanarischen Immigrationspläne zwar ebenfalls auf der sozialen Integration von Zuwanderern liegt, hier jedoch ein anderes Verständnis als in Andalusien sichtbar wird. So ist etwa von Integration als bidirektionalem Prozess in den kanarischen Integrationsplänen nicht die Rede. Nahezu parallel zum Inkrafttreten des ersten kanarischen Immigrationsplans wurde im Dezember 2002 der „Kanarische Zuwanderungspakt“ von Vertretern der kanarischen Regionalregierung, der regionalistischen *Coalición Canarias* und der *Agrupación Herreña Independiente* sowie der oppositionellen Sozialisten (PSOE) unterzeichnet (Gobierno de Canarias 2002). Der Pakt, dessen Text weitgehend auch im ersten Immigrationsplan aufgenommen wurde, betont zum einen die Notwendigkeit von Maßnahmen zur sozialen Integration von Zuwanderern, zum anderen wird jedoch eine „effektive Bewachung“ der Seegrenzen sowie eine Vereinfachung der Rückführungsprozeduren eingefordert, ebenso wie eine Kapazitätenerweiterung der Abschiebehaftanstalten auf der Inselgruppe. Schließlich ist festzuhalten, dass einige Regionen auch Kompetenzen in der Kontrolle des Aufenthalts von Ausländern übernommen haben, wobei dies in enger Zusammenarbeit mit den nationalstaatlichen Polizeibehörden – der *Guardia Civil* sowie der Nationalpolizei – geschieht. Dies ist im Baskenland, Katalonien sowie Navarra der Fall, da dort autonome

---

<sup>252</sup> 1. Immigrationsplan 2002-2004, 2. Immigrationsplan 2005-2007

Regionalpolizeien (*policía autonómica*) eingerichtet wurden.<sup>253</sup> Gemäß der Neuregelung des Ausländergesetzes 4/2000 durch das LO 2/2009 können diejenigen Autonomen Gemeinschaften, die über Regionalpolizeien verfügen, bei der Neuausstellung oder Erneuerung von Aufenthaltsgenehmigungen Berichte zu eventuellen Bedenken für die öffentliche Sicherheit (*afectación al orden público*) erstellen (Art. 68.4).<sup>254</sup>

Eine weitere Möglichkeit der Mitwirkung an nationalstaatlichen Entscheidungsprozessen seitens der regionalen Meso-Ebene besteht – zumindest theoretisch – in der Einflussnahme durch Abgeordnete und Senatoren der Regionen. So verfügte Andalusien in der neunten Legislaturperiode über 61 Abgeordnete (PSOE: 36, PP: 25) in der unteren Kammer des spanischen Parlaments (von insgesamt 350 Abgeordneten), die Kanarischen Inseln über 15 Abgeordnete (PSOE: 7, PP: 6, CC: 2) sowie die Exklaven Ceuta und Melilla jeweils einen Abgeordneten (beide PP). Im 264 Sitze umfassenden Senat stellt Andalusien 41 Senatoren, die Kanarischen Inseln 14 Senatoren sowie Ceuta und Melilla jeweils 2 Senatoren. In der politischen Praxis stimmen die Abgeordneten bzw. Senatoren jedoch eher nach der Fraktionsdisziplin denn nach regionalen Interessen. Eine Ausnahme bilden hier die Regionalparteien, die in Spanien über einen festen Platz in der politischen Landschaft verfügen. So gehören 26 Senatoren regionalistischen bzw. nationalistischen Parteien an (v.a. aus Katalonien und dem Baskenland). Ein besonders starkes politisches Gewicht hat dabei die katalanische *Convergència i Unió* (CiU), die in den 1990er Jahren zunächst die dritte PSOE-Regierung (1993-1996) unter Felipe González und dann die erste PP-Regierung unter José María Aznar (1996-2000) punktuell stützte und trotz des Rückgangs von 17 auf 10 Abgeordnete seit den Wahlen von 2004 weiterhin eine wichtige Rolle als Mehrheitsbeschaffer im Parlament spielt. Dabei stimmten die Abgeordneten der CiU in migrationspolitischen Fragen teilweise mit den Sozialisten, teilweise mit der konservativen Volkspartei.

Die lokale Ebene ist schließlich diejenige Ebene, die sich besonders stark mit der wachsenden Zuwanderung auseinandersetzen hat. Die Gemeinden (*municipios*) sind die primären Ansprechpartner bei den vielfältigen Facetten der sozialen Integration, sei

---

<sup>253</sup> Die autonomen Gemeinschaften Andalusien, Aragon, Asturien, Galizien und Valencia sowie die Kanarischen Inseln verfügen ebenfalls über eine „autonome“ Polizei (*policía autonómica*). Diese sind regionale Einheiten der spanischen Nationalpolizei (*Cuerpo Nacional de Policía*) unter Befehlsgewalt der jeweiligen Regionalregierung.

<sup>254</sup> L.O. 2/2009 vom 11.12.2009, veröffentlicht in BOE Nr. 299 vom 12.12.2009, S. 105025

es auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche, der Bildung, dem Gesundheitswesen oder im sozio-kulturellen Sektor. Gleichzeitig ist es gerade die Ebene der Gemeinden, auf der Integrationsprobleme am ehesten sichtbar werden und wo eventuelle Konflikte zwischen Teilen der Lokalbevölkerung einerseits und der zugewanderten Bevölkerung andererseits auftreten können. Dementsprechend haben sowohl der EU-Ausschuss der Regionen (AdR) als auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) auf die Bedeutung der Einbeziehung der lokalen Ebene bei der Integrationspolitik hingewiesen.<sup>255</sup> Pedro Díaz, Funktionär im Bereich Soziales der Kommune Algeciras, stellte bei einem Interview klar, dass die Kompetenzen auf lokaler Ebene sehr beschränkt sind:

*„Die Rathäuser haben nur sehr wenige Kompetenzen und leiden unter diesem Problem. Die Erstaufnahme ist auf lokaler Ebene, aber zweifelsohne spiegelt sich dies weder in den Kompetenzen noch in den finanziellen Mitteln wider. Das Einzige, was wir auf lokaler Ebene machen können und was Rathäuser wie das unsrige auch machen, ist die Vergabe von Ressourcen an diejenigen, die ohne alles ankommen. Wir leiten sie an Aufnahmezentren weiter, damit sie ein paar Nächte schlafen können, ebenso bezahlen wir Tickets für die Weiterreise. Übernachtung, Verpflegung und Tickets, das ist alles! [...] Außerdem nimmt die Kommune Algeciras an einem Projekt teil, welches aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert wird. [...] Dieses Projekt ist für die Arbeit mit Zuwanderern gedacht, es orientiert sich am Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus am Arbeitsplatz. Aber so etwas geht nur mit Mitteln von außerhalb, nicht aus eigenen Mitteln.“*  
(Interview mit Pedro Díaz, Rathaus Algeciras, 17.4.2002)

Die rechtliche Grundlage für das kommunale Handeln bezüglich migrations- oder integrationspolitischer Fragen ist durch nationalstaatliche Gesetze geregelt. Zum einen weist das Ausländergesetz 4/2000 in mehreren Artikeln darauf hin, dass Ausländer ein Anrecht auf grundlegende soziale Leistungen haben (Art. 9-14 L.O. 4/2000), wobei sich dieser Anspruch teilweise auf die im kommunalen Melderegister eingeschriebenen Zuwanderer beschränkt.<sup>256</sup> Hier ist anzumerken, dass gemäß Art. 15 des kommunalen Grundlagengesetzes (LBRL) 7/1985<sup>257</sup> jede Person dazu verpflichtet ist, sich in demjenigen kommunalen Melderegister einzuschreiben, wo der Betreffende

---

<sup>255</sup> Vgl. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Die Einwanderung in die EU und die Integrationspolitik: Die Zusammenarbeit zwischen den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und den Organisationen der Zivilgesellschaft, Dokument 2006/C 318/24, veröffentlicht im ABl. der EU C 318, 49. Jg., 23.12.2006, S. 128-136.

<sup>256</sup> Die Einschreibung im lokalen Melderegister ist v.a. für die Gesundheitsversorgung sowie für den Zugang zum Bildungssystem zwingende Voraussetzung.

<sup>257</sup> Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) vom 2. April 1985, veröffentlicht in BOE 80 vom 3.4.1985, nicht zu verwechseln mit dem ersten spanischen Ausländergesetz L.O. 7/1985.

gewöhnlicherweise seinen Hauptwohnsitz innehat. Artikel 18 des gleichen Gesetzes weist darauf hin, dass eine Einschreibung im *padrón municipal* jedoch keinen Beweis für einen legalen Aufenthalt in Spanien darstellt. Artikel 25 geht schließlich auf die Kompetenzen der Kommunalebene ein. Darunter fallen unter anderem die Sicherheit im öffentlichen Raum, die Förderung und Verwaltung des Wohnraums, die Teilnahme an der Verwaltung der gesundheitlichen Grundversorgung, soziale Dienste sowie die Mitwirkung bei der Gestaltung der öffentlichen Bildung. Auch eine Weitergabe von Kompetenzen von der nationalen und regionalen auf die lokale Ebene ist im kommunalen Grundlagengesetz vorgesehen. Dies ist dann möglich, wenn die Interessen der Kommunen berührt sowie eine effizientere Gestaltung der öffentlichen Verwaltung und eine stärkere Bürgerbeteiligung dadurch erreicht werden können (Art. 27 LBLR). Im Ausländergesetz 4/2000 wird außer der kommunalen Zuständigkeit für die Einschreibung in die Melderegister (Art. 6.2 u. 6.3) auch die Teilnahme der lokalen Gebietskörperschaften am Obersten Rat für Migrationspolitik (Art. 68, *Consejo Superior de Política de Inmigración*) sowie die Beteiligung an der Familienzusammenführung erwähnt. Bezüglich des letzteren Punktes ist zu erwähnen, dass die kommunale Ebene – wenn auch in geringem Maße – auch bei der Migrationskontrollpolitik mitwirkt. Gemäß Art. 45.2.b) und 46.2.c) des L.O. 4/2000 verfassen die lokalen Gebietskörperschaften einen nicht-bindenden Bericht über die soziale Einbindung (*inserción social*) des Antragstellers. Dabei kann die Kommunalverwaltung u.a. Empfehlungen aussprechen, etwa ob genügend Wohnraum für nachziehende Familienmitglieder zur Verfügung steht oder aber ein Arbeitsvertrag mit ausreichendem Einkommen vorhanden ist. Auch der neugeregelte Artikel 68 des LO 4/2000 spricht nicht nur den Autonomen Gemeinschaften, sondern auch den Gemeinden die Kompetenz zur Erstellung eines Berichtes der sozialen Integration einzelner Zuwanderer zu, etwa wenn es um die die Verlängerung eines Aufenthaltstitels oder um die Legalisierung aufgrund „Verwurzelung“ (*regularización de arraigo*) geht. Dieser Bericht soll Artikel 68.3 zufolge Informationen über Wohnraum, Lebensunterhalt, Beziehungen zu legal ansässigen Familienangehörigen sowie zu Integrationsanstrengungen enthalten. Bezüglich der Migrationskontrollpolitik ist schließlich auch zu erwähnen, dass seit Inkrafttreten der in 2009 verabschiedeten Reform des Ausländergesetzes den Kommunen auferlegt wurde, auf behördliche bzw.

polizeiliche Anfrage hin Auskünfte aus den lokalen Melderegistern zu erteilen.<sup>258</sup> Diese Neuregelung hatte nicht nur aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken, sondern v.a. auch aufgrund des Rechts der „informativen Selbstbestimmung“ (*autodeterminación informativa*) zu einer Kontroverse zwischen Regierung und Juristen geführt (López Sala 2009: 40).

Kommunen haben also durchaus Kompetenzen in migrations- und integrationspolitisch relevanten Feldern. Ein klarer rechtlicher Rahmen fehlt nach Ansicht spanischer Rechtsexperten weiterhin (Miret i Serra 2009: 67). Das Hauptproblem der lokalen Ebene ist – ähnlich wie im Fall der Autonomen Gemeinschaften – die Finanzierung der kommunalen Integrationspolitik. Mehrere Kommunen haben bereits lokalspezifische Integrationspläne entwickelt, deren Maßnahmen teilweise wiederum aus dem nationalstaatlichen Integrationsfonds kofinanziert werden. Bis dato fehlt jedoch eine systematische und vergleichende Auswertung der kommunalen Integrationspläne sowie ihrer finanziellen und administrativ-organisatorischen Beschränkungen. Außerdem fehlt bei der Entwicklung der Integrationspläne eine Koordination der Kommunen untereinander.<sup>259</sup>

#### **5.5.4. Interaktion zwischen Meta- und Makro-Ebene**

Wie in Kapitel 4 dargelegt, beinhaltet die Europäisierung der Migrationspolitik einen zunehmenden Transfer vormals rein nationalstaatlicher Kompetenzen auf die Ebene der EU. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass die Nationalstaaten aus dem Prozess der Entscheidungsfindung und Gesetzgebung ausgeschlossen werden. Vielmehr sind sie ein fester Bestandteil dieser Prozesse, indem sie politische Initiativen einbringen, strategische Allianzen zur Mehrheitsfindung innerhalb des Rates bilden, ihr Stimmgewicht bei den entsprechenden Abstimmungen einbringen und schließlich auch die auf EU-Ebene gefällten Entscheidungen auf nationalstaatlicher Ebene umsetzen.

In der wissenschaftlichen Debatte um die Europäisierung von Politikfeldern wird daher auch zwischen *Bottom-Up* und *Top-Down* Prozessen unterschieden.<sup>260</sup> Eine klare Trennung ist hier jedoch aufgrund des institutionellen Aufbaus der EU nicht möglich, da die Entscheidungsprozesse oft zwischen nationaler Makro- und europäischer Meta-Ebene wechseln. Fauser (2007) analysiert den Einfluss der Europäisierung auf die

---

<sup>258</sup> Disposición Adicional Quinta im L.O. 2/2009 vom 11.12.2009, veröffentlicht in BOE Nr. 299 vom 12.12.2009, S. 104986-105031; vgl. Abschnitt 5.4.3. dieser Arbeit

<sup>259</sup> Interview mit María Segurado, Caritas, Madrid, 24.11.2005.

<sup>260</sup> Vgl. Abschnitt 4.6.2., S. 114 f

spanische Migrationspolitik anhand des Konzepts der *misfits* bzw. der *goodness of fit* (Börzel 2000; Börzel & Risse 2003; Green Cowles et al. 2001) und kombiniert dieses mit dem Anpassungsdruck (*adaptational pressure*, vgl. Ette & Faist 2007) des Europäisierungsprozesses auf die nationalstaatliche Gesetzgebung. Dabei kommt sie zu dem Schluss, dass es sich im Fall Spaniens um eine selektive Europäisierung handelt, welche von dem Wechselspiel zwischen europäischen und nationalstaatlichen Faktoren abhängig ist. Demnach ist eine Übernahme europäischer Regelungen dann am ehesten zu beobachten, wenn diese den nationalstaatlichen Interessen entsprechen bzw. mit bereits auf nationalstaatlicher Ebene vorhandenen Regelungen weitgehend übereinstimmen. Fauser unterscheidet weiterhin zwischen einer präskriptiven und einer diskursiven Europäisierung (*prescriptive* bzw. *discursive Europeanization*). In Anlehnung an diese analytischen Instrumente sollen im Folgenden die zentralen Momente der spanischen Migrationspolitik kurz durchleuchtet werden.

Im spanischen Fall wird oft das erste Ausländergesetz (LO 7/1985) als Beispiel der Europäisierung nationalstaatlicher Migrationspolitik herangeführt. So sieht etwa Pinyol die Beschlussfassung des LO 7/1985 als Vorbedingung für die nahezu zeitgleich erfolgte Unterzeichnung des spanischen EG-Beitritts. Das damals beschlossene Gesetz sei „*more an immigration law to meet the EC standards than a true necessity*“ (Pinyol 2007: 51). Auch Cornelius bewertet das Ausländergesetz als „*almost entirely the result of external pressure associated with Spain’s entry to the European Community*“ (Cornelius 1994: 345). Laut Freeman war der Druck seitens der EG der zentrale Faktor für die Verabschiedung des LO/1985: „*The chief factor driving the effort of these [southern European] states to master immigration is pressure and example from the European Union*“ (Freeman 1995: 895). Izquierdo (1993: 300) hingegen sieht den EG-Beitritt hingegen vielmehr als irrelevant für das Zustandekommen des Ausländergesetzes, während Baldwin-Edwards (1997: 506) darauf hinweist, dass alle diese Annahmen einer empirischen Grundlage entbehren würden.<sup>261</sup> In den parlamentarischen Debatten um das LO 7/1985 spielte der spanische EG-Beitritt keinerlei Rolle. Obgleich Spanien zu jenem Zeitpunkt kurz vor Abschluss der Beitrittsverhandlungen stand, wurde das Gesetz nicht an den europäischen Rahmen angepasst. Ein Beispiel dafür ist die obligatorische Trennung zwischen Bürgern der EG-Staaten einerseits und aus Drittstaaten andererseits. Diese wurde nicht im

---

<sup>261</sup> Vgl. Abschnitt 2.3., S. 35

Ausländergesetz 7/1985 vorgenommen, sondern erst in späteren Ausführungsdekreten (Kreienbrink 2004: 154).<sup>262</sup> In diesem Fall ist also weder eine präskriptive noch eine diskursive Europäisierung erkennbar, ebenso wenig wie ein Top-Down Prozess von der europäischen Meta- auf die nationalstaatliche Makro-Ebene.

Der nächste migrationspolitisch wichtige Moment war die Debatte um die migrationspolitischen Leitlinien (1990/91)<sup>263</sup> sowie die Unterzeichnung des Beitritts zum Schengener Abkommen (Juni 1991)<sup>264</sup>. Im Gegensatz zur Debatte um das erste Ausländergesetz wurde der europäische Kontext seit Anfang der 1990er Jahre zu einem Bestandteil der parlamentarischen Diskurse. In einer Debatte um die Regularisierung von Ausländern wiesen sowohl der damalige Innenminister José Luis Corcuera (PSOE) als auch der CiU-Abgeordnete Miguel Roca i Junyent auf die europäische Dimension der spanischen Migrationspolitik hin. Bemerkenswert ist hier vor allem der Redebeitrag des CiU-Abgeordneten Roca i Junyent: *„In Europa gibt es eine breite Debatte über dieses Thema [Regularisierung] und es wäre angemessen, diese Kammer daran zu erinnern, dass wir gemeinsame Entscheidungen mit den Europäern annehmen werden müssen. [...] Daher können wir keine andere Politik haben als diejenige, die auf der Gemeinschaftsebene beschlossen wird; wir werden in Spanien die europäischen Richtlinien anwenden müssen, denn auf eine andere Weise können wir nicht handeln.“*<sup>265</sup> Nur wenige Monate später, in einer Debatte um den Entschließungsantrag zur Situation der Ausländer in Spanien, unterstrich Innenminister Corcuera die Sichtweise der spanischen Regierung zur Europäisierung der spanischen Migrationspolitik, insbesondere auch in Bezug zum Beitritt zum Schengener Abkommen: *„Die Regierung hat den entschiedenen Willen, bei der Integration Spaniens in diesen gemeinsamen Zielen [Zuwanderungspolitik und Freizügigkeit] voranzuschreiten, dabei aktiv an den gemeinschaftlichen Arbeiten mit der Perspektive von 1993 [Vollendung des Binnenmarktes] mitzuwirken und dem Schengener Abkommen beizutreten.“*<sup>266</sup> Hier ist anzumerken, dass Spanien eines der wenigen Länder war, die dem Schengener Abkommen freiwillig beigetreten sind, ohne an dessen Ausgestaltung mitgewirkt zu haben.<sup>267</sup> Dementsprechend sieht Fauser den spanischen

---

<sup>262</sup> R.D. 1.099/1986 und R.D. 1.119/1986

<sup>263</sup> *Líneas básicas de la política española de extranjería*, vgl. Abschnitt 5.5.1.

<sup>264</sup> Übereinkommen vom 25.6.1991, in ABl. der EU Nr. L239 vom 22.9.2000, S. 69-75

<sup>265</sup> DSC Pleno, 4. Leg., Nr. 44, 13.6.1990, S. 2119

<sup>266</sup> DSC Pleno, 4. Leg., Nr. 100, 9.4.1991, S. 4895

<sup>267</sup> Das Schengener Abkommen wurde zwischen den Gründungsmitgliedern Deutschland, Frankreich, Italien sowie den Benelux-Staaten ausgehandelt.

Beitritt zum Schengener Abkommen als Beispiel einer präskriptiven Europäisierung und umschreibt die spanische Teilnahme am Vertragswerk als „*participation without representation*“ (Fauser 2007: 150).

Als weitere Beispiele einer *prescriptive Europeanization* nennt Fauser die 1990 erfolgte Unterzeichnung und Ratifizierung der Dubliner Konvention, die Einführung von Einreisevisa für Bürger nordafrikanischer sowie einiger lateinamerikanischer Staaten,<sup>268</sup> die Änderungen im Asylrecht durch das Gesetz 9/1994<sup>269</sup> sowie die Einführung von Sanktionen gegenüber Transportunternehmen (*carrier sanctions*) durch das Ausführungsdekret RD 155/1996<sup>270</sup>, da der spanische Gesetzgeber diese Maßnahmen auf eigene Initiative und ohne äußeren Druck seitens der europäischen Meta-Ebene eingeführt hat. Obgleich ein hoher *misfit* zwischen der eher liberalen nationalstaatlichen Migrationspolitik in Spanien und den restriktiveren Normen auf der Gemeinschaftsebene bestand, trug Fauser zufolge das Zusammenspiel der dominanten Akteure auf der nationalstaatlichen Ebene (vor allem seitens der beiden großen Parteien PSOE und PP) und den betreffenden EU-Normen zur Implementierung der Maßnahmen bei (ibid.: 142 f). Die spanische Regierung sah ihre Position durch das Vorhandensein kompatibler europäischer Politiken gestärkt, während die kleineren Oppositionsparteien, allen voran die Linksfraktion der IU-ICV diesen Kurs kritisierten. Dies wird im folgenden Zitat aus dem Redebeitrag des IU-Abgeordneten Nicolás Sartorius deutlich: „*Wenn Europa keine Lawinen von Migranten will (obgleich es sie sehr wohl möchte, wenn es sie benötigt, denn es gibt eine Nachfrage nach Arbeitskräften), kann es unser Land weder verpflichten noch dazu drängen, dass es sich in eine Art Schutzwall gegenüber Bürgern anderer Staaten verwandelt, die ins reiche Europa kommen wollen, um Lebensunterhalt zu suchen.*“<sup>271</sup> Dieses Zitat sowie die vorher erwähnten Redebeiträge des Innenministers Corcuera und des katalanischen Abgeordneten Roca geben Aufschluss darüber, dass der europäische Kontext zu Beginn der 1990er Jahre bereits eine wichtige Rolle in der migrationspolitischen Debatte Spaniens spielte.

---

<sup>268</sup> Vgl. Abschnitt 5.4.2., Fußnote 102 auf S. 157; es fanden keine parlamentarischen Debatten zur Einführung der Visa statt.

<sup>269</sup> *Ley 9/1994, de 19 de Mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de Marzo, reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado*, veröffentlicht im B.O.E. Nr. 122 vom 23.5.1994, S. 15796-15800

<sup>270</sup> Art. 41.4 und 123.5 des *R.D. 155/1996, de 2 de Febrero, por el que se aprueba el reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985*, veröffentlicht im B.O.E. Nr. 47 vom 23.2.1996, S. 6949-6977, gültig bis 1.8.2001

<sup>271</sup> Redebeitrag des Abg. N. Sartorius Álvarez de las Asturias vom 13.6.1990, in: DSC Pleno, 4. Leg., Nr. 44, 13.6.1990, S. 2113

Eine noch größere Rolle spielte die EU bei den Debatten um die Reformen des Ausländerrechts (L.O. 4/2000, L.O. 8/2000) seit Ende der 1990er Jahre. Nach dem Gipfel von Tampere (Oktober 1999) unterstrichen Ministerpräsident José María Aznar und Außenminister Abel Matutes (beide PP) mehrfach ihre aktive Mitwirkung an der Vorbereitung des Gipfels sowie an der Entwicklung einer gemeinsamen Politik der Migrationskontrolle.<sup>272</sup> Bereits einen Monat nach dem Gipfel von Tampere wurde deutlich, dass die Fraktion der PP ihre Unterstützung für die Reform des Ausländerrechts zurückzog. Ein zentrales Argument bei diesem Rückzug war der europäische Kontext, wie der PP-Abgeordnete Luís de Grandes hervorhob: *„hinsichtlich der Regelungen des Amsterdamer Vertrags, des Schengen Acquis und der Zielsetzungen und Schlussfolgerungen von Tampere kann und sollte Spanien keine autonome Migrationspolitik entwickeln“*.<sup>273</sup> Außerdem argumentierte er, dass die *„Institutionalisierung eines permanenten Mechanismus der Legalisierung“*<sup>274</sup> mit den europäischen Verpflichtungen kollidiere, da dies Anreize für die illegale Einreise von Ausländern nach Spanien und Europa schaffen würde. Während die PP eine Diskrepanz zwischen dem Gesetzesentwurf und den Schlussfolgerungen von Tampere sah, unterstrichen Abgeordnete aller anderen Fraktionen, dass keine solchen Gegensätze bestehen würden. Zusammen mit der steigenden Medienberichterstattung zur undokumentierten Migration an der Meerenge von Gibraltar gaben die Schlussfolgerungen von Tampere einen erheblichen Rückenwind für die Position der konservativen Volkspartei. Auch bei der Debatte um die Re-Reform des L.O. 4/2000 durch das L.O. 8/2000 argumentierte die Volkspartei mit der Notwendigkeit einer restriktiveren Linie in der Migrationspolitik, v.a. in Bezug auf den Themenkomplex der illegalen Migration sowie des illegalen Aufenthalts, und bezogen sich erneut auf den europäischen Kontext. Der damalige Innenminister Jaime Mayor Oreja (PP) unterstrich in der abschließenden Parlamentsdebatte, dass die Migrationspolitik durch den Amsterdamer Vertrag und den damit verbundenen Transfer von der intergouvernementalen dritten Säule in die gemeinschaftliche erste Säule eine neue Qualität erhalten habe. Dieser Kontext, so Mayor Oreja, habe Auswirkungen auf Gesetzesbestimmungen *„bezüglich der Visa, des Grenzüberschritts, des Asyls, der Flucht, der Zuwanderung, und insgesamt auf alle Politiken, die mit der Freizügigkeit*

---

<sup>272</sup> „Aznar reclama el protagonismo de la reunión“, El País 16.10.1999; „Los logros de Tampere“, Kommentar von Abel Matutes in El Mundo 28.10.1999

<sup>273</sup> Redebeitrag von L. de Grandes Pascual (PP), DSC Pleno, 6. Leg., Nr. 277, 25.11.1999, S. 14961,

<sup>274</sup> *ibid.*, S. 14962

der Personen in Zusammenhang stehen.“<sup>275</sup> Weiter führte er aus, dass „die spanische Politik in diesem Feld diesen europäischen Horizont suchen muss, dass sie in Einklang mit den Migrationspolitiken der Staaten der Europäischen Union stehen muss. Die Regierung möchte sich mit diesem Gesetz der Suche nach einer globalen Politik zuwenden [..], und natürlich in Einklang mit den Perspektiven der Union nach Amsterdam sowie dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs von Tampere stehen.“<sup>276</sup> Auch im weiteren Verlauf seiner Rede ging Mayor Oreja mehrfach auf den europäischen Kontext und insbesondere auf die Konsequenzen des Amsterdamer Vertrags sowie des Gipfels von Tampere ein. Die europäische Dimension hatte sich zu einem zentralen Element der Debatten um die Migrationspolitik entwickelt.

Fausser spricht im Fall der Diskussionen um die Reformen des Ausländerrechts und die Schlussfolgerungen des Tampere-Gipfels von einer diskursiven Europäisierung der spanischen Migrationspolitik. Obgleich die Ergebnisse des Gipfeltreffens nicht bindend waren, wurden diese seitens der regierenden Volkspartei als eines der Hauptargumente für die erneute Gesetzesreform benutzt. Die PP war insofern erfolgreich, europäische Forderungen mit dem eigenen parteipolitischen Interesse bezüglich des Umgangs mit der irregulären Migration zu verbinden (Fausser 2007: 144). Andererseits ist festzuhalten, dass die EU in diesem Fall auch eine Art *scapegoat*-Funktion innehatte, da die gesetzlichen Restriktionen, hier konkret die Beschränkung der Rechte illegal aufhältiger Ausländer, mit dem Hinweis auf europäische Normen diskursiv legitimiert wurden.

Auch in den nachfolgenden Jahren spielte die Europäisierung der Migrationspolitik, allen voran die Umsetzung von EU-Richtlinien nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags (1.5.1999), eine wichtige Rolle in der spanischen Zuwanderungs- und Kontrollpolitik. Dabei ist festzuhalten, dass ein Großteil der Richtlinien mit den nationalstaatlichen Bemühungen in der „Bekämpfung“ irregulärer Migration harmonierten bzw. zum Teil auch auf Initiative der spanischen Regierung entstanden, wie etwa das Beispiel der Richtlinie zu Sanktionen gegenüber Transportunternehmen<sup>277</sup> zeigt. Die zentralen Inhalte dieser Richtlinie waren bereits Bestandteil des Ausführungsdekrets R.D. 155/1996 und wurden schließlich bei der

---

<sup>275</sup> Redebeitrag J. Mayor Oreja (PP), DSC Pleno, 7. Leg., Nr. 32, 5.10.2000, S. 1423

<sup>276</sup> ebd.

<sup>277</sup> Richtlinie 2004/82/EG vom 29.4.2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, veröffentlicht in ABl. Nr. L261 vom 6.8.2004, S. 24-27.

erneuten Reform des Ausländerrechts (L.O. 8/2000) in das Ausländergesetz aufgenommen.<sup>278</sup> Anstelle eines Drucks der Meta- auf die Makro-Ebene war also vielmehr ein Zusammen- bzw. Wechselspiel zwischen beiden Ebenen zu beobachten, d.h., die Position der spanischen Regierung wurde durch die Debatten und Gesetzgebungsprozesse auf der EU-Ebene gestärkt, während letztere wiederum durch die restriktive Linie der PP-Regierung beeinflusst wurden. Dies wurde vor allem auch während der spanischen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2002 deutlich, als die konservative PP-Regierung zunächst auf einer informellen Ratssitzung in Santiago de Compostela (14./15.2.2002) den „Globalen Aktionsplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels“<sup>279</sup> vorlegte. Dieser Aktionsplan wurde zwei Wochen später auf der Sitzung des EU-Ministerrats für Justiz und Inneres in Brüssel (28.2.2002) angenommen (vgl. Alscher 2002a). Die spanische Regierung konnte auch beim Gipfel von Sevilla (21./22.6.2002), unterstützt u.a. durch die Regierungen Dänemarks, Deutschlands, Großbritanniens und Österreichs, ihre Vorschläge größtenteils durchsetzen. Lediglich die von ihr vorgeschlagenen Sanktionen gegen „nicht kooperationswillige“ Herkunftsländern fanden keine Mehrheit auf dem Gipfeltreffen. Pinyol (2007: 53) unterstreicht dementsprechend, dass die aktive Teilnahme Spaniens an der Konstruktion einer europäischen Migrationspolitik auf die Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2002 zurückgeht.

Weitere migrationspolitisch relevante Richtlinien wurden entweder durch Ausführungsdekrete – ohne parlamentarische Einflussnahme – oder aber in den folgenden Reformen des Ausländergesetzes (LO 14/2003, LO 2/2009) in spanisches Recht umgesetzt. Fauser (2007: 145) nennt hier etwa die Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die Richtlinie 2001/51/EG über die Haftung von Beförderungsunternehmen sowie die Richtlinie 2002/90/EG zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt. Diese Richtlinien wurden Bestandteil der Reform des Ausländergesetzes durch das LO 14/2003. Auch die letzte Reform des Ausländerrechts durch das LO 2/2009 hatte neben politischen auch technisch-legale Gründe der Übernahme von EU-Richtlinien (Moya 2009: 3). Dabei handelte es sich etwa um die Richtlinie 2003/109/EG betreffend der Rechtsstellung der

---

<sup>278</sup> Art. 54.2 a) und b, Art. 61.2 sowie Art. 66 des L.O. 8/2000, veröffentlicht im BOE Nr. 307 vom 23.12.2000, S. 45508-45522.

<sup>279</sup> ABl. C 142 vom 14.6.2002, S. 23-36.

langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, die Richtlinie 2003/110/EG über die Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg, die Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels sowie um die umstrittene Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG. Bei letzterer ist anzumerken, dass die spanischen Abgeordneten der SPE-Fraktion im Gegensatz zur Mehrheit ihrer Fraktionskollegen aus anderen EU-Staaten größtenteils für die Annahme der Richtlinie stimmten.<sup>280</sup> Auch der Staatssekretär für Sicherheit, Antonio Camacho (PSOE), betonte, dass er keine Probleme bei der Umsetzung in spanisches Recht sehe, da die spanische Gesetzgebung in diesem Bereich „*schon weit über dem Mindestrahmen*“ stehe.<sup>281</sup>

Es wird also deutlich, dass nicht nur während der Amtszeit der konservativen Aznar-Regierung, sondern ebenfalls in der Regierungszeit des sozialdemokratischen Ministerpräsidenten José Luís Zapatero durchaus auch Richtlinien mit explizit restriktivem Charakter ohne jeglichen äußeren Druck in nationales Recht umgesetzt werden. Zwischen nationalstaatlicher Makro- und europäischer Meta-Ebene besteht eine weitgehende Übereinstimmung in migrationspolitischen Fragen, so dass der *misfit* zwischen beiden europäischen und spanischen Normen im Laufe des letzten Jahrzehnts erheblich geringer geworden ist. Fauser (2007: 145) spricht daher auch bei der Umsetzung der Richtlinien nach dem Amsterdamer Vertrag von einer präskriptiven Europäisierung. Pinyol hebt hervor, dass die zunehmend aktive Teilnahme Spaniens an den europäischen Entscheidungsprozessen im Bereich der Migrationspolitik durch die Vorkommnisse in Ceuta und Melilla im Herbst 2005 sowie die so genannte *Cayuco*-Krise im Jahr 2006, also die massive undokumentierte Zuwanderung auf dem Seeweg gen Kanaren, verstärkt wurde. Diese „*events [...] revealed the need to add an external (and European) dimension to Spanish immigration policy.*“ (Pinyol 2007: 55) Bis 2005 habe die EU oft als Vorwand oder Rechtfertigung für Änderungen des spanischen Zuwanderungsrechts gedient. Seit den Ereignissen im Herbst 2005 wurde diese Argumentation jedoch verworfen, da Spanien mit neuen Herausforderungen konfrontiert wurde. Als die europäischen Partner vor einer „Invasion“ warnten, forderte die spanische Regierung eine größere Kooperation innerhalb der EU ein und warb für

---

<sup>280</sup> Lediglich zwei PSOE-Abgeordnete stimmten dagegen, einer enthielt sich, vgl. „Todos los Eurodiputados del PSOE votan a favor de la directiva de retorno de inmigrantes menos Borrel y Obiols“, La Vanguardia 18.6.2008

<sup>281</sup> Zitiert aus: „La directiva de retorno de inmigrantes entrará en vigor en 2010“, Fundación Luis Vives 26.6.2008, [www.fundacionluisvives.org/actualidad/noticias/archivo/2008/06/26/la\\_directiva\\_de\\_retorno\\_de\\_inmigrantes\\_entrara\\_en\\_vigor\\_en\\_2010.html](http://www.fundacionluisvives.org/actualidad/noticias/archivo/2008/06/26/la_directiva_de_retorno_de_inmigrantes_entrara_en_vigor_en_2010.html)

eine Stärkung gemeinsamer Maßnahmen in der externen Dimension europäischer Migrationspolitik: „*Cooperation with third countries (providing technical support, promoting development cooperation, etc.), endowing more and sufficient resources to Frontex and the creation of European offices for recruitment in countries of origin are some of Spanish proposals.*“ (ibid.: 57) Auch hier zeigt sich eine Übereinstimmung mit den Vorschlägen der Europäischen Kommission, etwa zu den im Herbst 2005 veröffentlichten Leitlinien im Bereich Migration und Entwicklung.<sup>282</sup>

Lediglich bei Fragen der Legalisierung von illegal anwesenden Migranten sowie bei der Anwerbung von Arbeitskräften aus Drittstaaten gab es mehrfach Widerspruch seitens der Europäischen Kommission sowie der Regierungen einzelner EU-Mitgliedstaaten. Die Kommission befürchtete in den 1990er Jahren, dass temporäre Anwerbeprogramme „*zu einem erheblichen Maß an langfristiger Einwanderung führten.*“ (Kreienbrink 2004: 259) Bezüglich der Legalisierungsprogramme wurde Spanien v.a. seitens der Regierungen einzelner Mitgliedstaaten kritisiert. Aus der Europäischen Kommission kamen hingegen widersprüchliche Aussagen. Während die damalige Kommissionsvizepräsidentin Margot Wallström die Regularisierungskampagne der Zapatero-Regierung verteidigte und keine Verletzung europäischer Normen sah,<sup>283</sup> schlug der ehemalige Innen- und Justizkommissar Franco Frattini die Einrichtung eines europäischen Frühwarnsystems bei migrationspolitischen Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten vor<sup>284</sup> und kritisierte ein Jahr später, vor dem Hintergrund der kanarischen *Cayuco*-Krise, dass die Legalisierung durchaus zu einem Rufeffekt geführt habe.<sup>285</sup> In diesem Feld sind also weiterhin Diskrepanzen zwischen europäischer Meta- und spanischer Makro-Ebene zu erkennen.

Hinsichtlich der Anwerbung von Arbeitskräften ist hingegen ein Wandel in der Position der Kommission sowie einzelner Mitgliedstaaten erkennbar, was wiederum u.a. auf die Debatte um den demographischen Wandel in der EU zurückzuführen ist. Dies zeigen z.B. die anhaltende Diskussion um die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes, ähnliche Debatten in Großbritannien sowie Initiativen der Europäischen Kommission zur Erleichterung der Arbeitsmigration aus Drittstaaten, wie etwa das Grünbuch von

---

<sup>282</sup> KOM/2005/0390 endg. vom 1.9.2005

<sup>283</sup> „La vicepresidenta de la Comisión Europea respalda la regularización de inmigrantes“, El País 11.02.2005

<sup>284</sup> „La UE quiere que los 25 informen sobre sus políticas de inmigración“, El País 12.02.2005

<sup>285</sup> „Frattini afirma que el proceso de regularización de inmigrantes de Zapatero ha provocado un "efecto llamada"“, ABC/Libertad Digital 2.9.2006

2005<sup>286</sup> oder die BlueCard-Initiative aus 2007<sup>287</sup>. Es ist also durchaus möglich, dass auch hier eine Annäherung zwischen europäischen und spanischen Normen zumindest im Bereich der Arbeitsmigration stattfinden wird.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Grad der Übereinstimmung zwischen spanischen und europäischen Normen sich über die Zeit gewandelt hat. Dieser Wandel drückt sich durch eine tendenzielle und wechselseitige Annäherung der Normen auf Meta- und Makro-Ebene aus. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des ersten Ausländergesetzes (LO 7/1985) spielte der europäische Rahmen, kurz vor dem spanischen EG-Beitritt, zumindest in den parlamentarischen Debatten keine Rolle. Anfang der 1990er Jahre war ein Bedeutungszuwachs der Rolle Europas in den spanischen Parlamentsdebatten zu verzeichnen, andererseits jedoch trat Spanien dem Schengener Abkommen ohne jegliche Mitgestaltungsmöglichkeit bei. Seit dem Jahrtausendwechsel wurde der europäische Rahmen zentraler Bestandteil nicht nur der parlamentarischen, sondern auch der öffentlichen Debatten um die Gestaltung der spanischen Migrationspolitik. Gleichzeitig versuchte die spanische Regierung, teilweise durchaus auch mit Erfolg, Einfluss auf die Gestaltung der europäischen Migrationspolitik zu nehmen. Seit Amtsantritt der Zapatero-Regierung kam es zu einer Erweiterung der migrationspolitischen Schwerpunkte, so dass nicht mehr nur Maßnahmen der „Bekämpfung“ irregulärer Einwanderung im Vordergrund standen, sondern ebenfalls die Förderung der Entwicklungszusammenarbeit mit Herkunftsländern sowie die Öffnung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten in den europäischen Arbeitsmarkt seitens der spanischen Regierung vorangetrieben wurde. Fauser (2007: 152) erklärt dies folgendermaßen: *„Hence, there is strong evidence to consider the interaction of top-down influences by the EU and bottom-up processes stemming from the national level as decisive to the explanation of the process of Europeanization.“*

Zu erwähnen bleibt noch, dass die Europäisierung innerhalb der politischen Arena Spaniens vielfach durch eine Marginalisierung bestimmter sozialer und politischer Akteure begleitet wurde. Gerade während der zweiten Legislatur der Aznar-Regierung (2000-2004) wurden gesellschaftliche Akteure, wie Gewerkschaften oder Nichtregierungsorganisationen, aus den Entscheidungs- und Konsultationsprozessen ausgeschlossen. Der Migrationsbeauftragte der spanischen Gewerkschaft CCOO

---

<sup>286</sup> Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration, KOM/2004/0811 endg.

<sup>287</sup> KOM/2007/637 endg. sowie KOM/2007/638/endg.

Mohamed Haidur unterstrich in einem Interview, dass die Gesetzgebungsprozesse zum Ausführungsdekret R.D. 155/1996 sowie zum Ausländergesetz L.O. 4/2000 einen hohen Grad der Partizipation von nichtstaatlichen Akteuren aufwiesen, während dies bei der Reform L.O. 8/2000 nicht der Fall gewesen ist. Bei der Ausarbeitung des Ausführungsdekrets 155/1996 nahmen Haidur zufolge Vertreter der katholischen Migrantenhilfsorganisation ASTI, der Flüchtlingskommission CEAR, des Migrantenhilfsverbandes *Andalucía Acoge*, der Caritas sowie der Gewerkschaften CCOO und UGT teil, wobei „Artikel um Artikel ausgehandelt“ wurde.<sup>288</sup> Dementsprechend wurde das Dekret im Anschluss an seine Verabschiedung seitens der NRO überwiegend positiv bewertet. Auch im Fall des Ausländergesetzes L.O. 4/2000 sei der Gesetzgebungsprozess „*innerhalb des Parlaments und mit Organisationen sehr partizipativ*“ gewesen, so Haidur.<sup>289</sup> Doch bereits wenige Monate später war dieser hohe Grad der Mitwirkung nicht mehr gegeben, ein Dialog mit außerparlamentarischen Akteuren fand Haidur zufolge kaum statt. Dies änderte sich erst mit der Ausarbeitung des Ausführungsgesetzes 14/2003. Die PP-Regierung richtete eine tri-paritätische Kommission ein, an der nebst den Regierungsvertretern auch Delegierte der Gewerkschaften und des Unternehmerverbandes teilnahmen. Außerdem wurden Kontakte zu diversen NRO hergestellt, deren Vorschläge teilweise in das Gesetz einfließen. Auch Luis Méndez vom spanischen Unternehmerverband CEOE unterstrich, dass zwar während der PP-Alleinregierung (2000-04) mit dem Wirtschafts- und Sozialrat<sup>290</sup> ein Konsultativorgan bestand, aber bei der Ausarbeitung des L.O. 8/2000 kaum „*direkte Kontakte*“ zur Regierung bestanden.<sup>291</sup>

### **5.5.5. Grenzüberschreitende soziale Netzwerke und Migrationskontrolle**

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten die spanische Migrationspolitik, deren Auswirkungen auf Migrationsprozesse, die involvierten Akteursebenen sowie Interaktionen zwischen den diversen Ebenen dargestellt und analysiert wurden, soll nun noch ein Blick auf die Rolle der grenzüberschreitenden sozialen Netzwerke als Hindernis einer „effizienten“ Implementierung von Migrations- und Grenzkontrollpolitiken geworfen werden. An dieser Stelle ist auf das eingangs entwickelte Modell der „Europäischen Migrationsarena“ zurückzugreifen. Diesem

---

<sup>288</sup> Interview mit Mohamed Haidur, CCOO Zentrale in Madrid, 23.11.2005

<sup>289</sup> ebd.

<sup>290</sup> *Consejo Económico y Social*

<sup>291</sup> Interview mit Luis Méndez, CEOE Zentrale in Madrid, 25.11.2005

Modell zufolge werden Migrations- und Grenzkontrollpolitiken auf der europäischen Meta- und der nationalen Makro-Ebene formuliert und verabschiedet, um schließlich auf der regionalen Meso- und der lokalen Mikro-Ebene implementiert zu werden, wobei eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen versucht, auf die Entscheidungsprozesse sowie die konkrete Implementierung von Maßnahmen einzuwirken. Die Abbildung 3.5. sowie Anhang 2 zeigen, wie die Formulierung von Grenz- und Migrationskontrollpolitiken die Entscheidungsprozesse potenzieller Migranten beeinflussen. Die grenzüberschreitenden sozialen Netzwerke von Migranten spielen hierbei eine zentrale Rolle, da die Hauptaufgabe der Netzwerke nicht nur in der Aufrechterhaltung von Kontakten, sondern vor allem auch in der Erleichterung der Migration liegt. Die Netzwerke bauen auf Verbindungen zwischen Verwandten, Freunden, Bekannten etc. in den Herkunfts- und Empfängerländern auf. Autoren wie Massey et al. (2003: 19) unterstreichen, dass die Netzwerke außerdem in der Lage sind, die Kosten der Migration zu reduzieren. Dies geschieht in erster Linie über das den Netzwerken innewohnende soziale Kapital, vor allem in Form von sozialen Bindungen sowie grenzüberschreitenden Informationsflüssen.

Informationen sind ein Bestandteil des sozialen Kapitals von Migranten und ihrer Netzwerke. Gemäß Bourdieu (1983: 190f) ist das soziale Kapital die Summe der aktuellen und potenziellen Ressourcen, die mit der Teilnahme am Netz sozialer Beziehungen verbunden sind. Im Vordergrund stehen hier also die Beziehungen von Personen untereinander und nicht etwa, wie im Fall des Humankapitals, die Personen an sich. Das soziale Kapital wird über soziale Bindungen unterschiedlicher Dichten transportiert. Wie bereits dargestellt wurde, ist Faist (1997) zufolge die Dichte der sozialen Bindungen von besonderer Bedeutung, da mit einer höheren Dichte auch das Kommunikationspotenzial steigt. Eine hohe Dichte bzw. starke Bindung mit intensiven Transaktionen ist demnach vor allem bei Familien oder Haushalten anzunehmen. Während die starken sozialen Bindungen für die Migrationsentscheidung an sich ausschlaggebend sind, spielen die schwachen Bindungen von Netzwerken potenzieller Migranten bei der Verbreitung von Informationen eine wichtige Rolle. Dies treffe dann zu, wenn diese Brückenköpfe zwischen dichteren Netzwerken und/oder Gruppen bilden. Beim Austausch von Informationen sind etwa Migrationsrouten, Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt sowie Unterkunftsmöglichkeiten von Bedeutung, da auf der Basis solcher Informationen Entscheidungen getroffen werden können, die den Nutzen der Migration

optimieren. Dies zeigen auch die folgenden Ausschnitte aus während der Feldforschung geführten Interviews:

*„Als erster ist mein älterer Bruder Mitte der 1980er Jahre nach Spanien gekommen. Mit ihm waren wir ständig in Kontakt, er hat uns viel über das Leben in Spanien erzählt, dort gehe es den Leuten besser als in Marokko, die Löhne sind höher, es gibt bessere Schulen, bessere Krankenhäuser – alles scheint einfacher zu sein. Also wollte ich auch dahin, wie so viele aus meinem Dorf – und jetzt bin ich nun schon fast 10 Jahre hier in Andalusien, und nun auch legal, mit allen Papieren. [...] Wie ich hierhergekommen bin? Weißt Du, in den 1980er Jahren konnten wir Marokkaner noch ohne Visum einreisen – doch dann wurde es immer schwieriger. Ich erinnere mich gut an das Jahr 1991. Mein Bruder sagte mir, dass die Spanier bald Visa für Marokkaner einführen wollen. Also nutzte ich die Chance, ich machte mich auf die Reise, nahm die Fähre von Tanger nach Algeciras und hatte auch alles dabei, was mir mein Bruder erzählt hatte: ein Rückfahrticket und genug Geld für meinen Aufenthalt. Natürlich bin ich nicht zurückgefahren, sondern als „Illegaler“ in Spanien geblieben – bis ich bei der Legalisierung im Jahr 2000 meine Papiere bekam.“*

(Kalil, 39 Jahre, Interview am 3.5.2002 in Almería)

Dieser Ausschnitt aus dem Interview mit Kalil (Name geändert) ist exemplarisch für die Migrationsbiographien vieler marokkanischer Zuwanderer in Spanien. Die Migrationsentscheidung wurde durch den Bruder beeinflusst, der bereits in Spanien lebte. Außerdem verweist Kalil auf weitere Bewohner seines Dorfes, die ebenfalls nach Spanien ausgewandert sind oder entsprechende Pläne hatten und somit ein weiteres Motivationsmoment auslösten. Es ist hier also sowohl ein dichtes familiäres Netzwerk (Bruder in Spanien – Familie in Marokko) als auch ein schwächeres Netzwerk potenzieller Migranten vorhanden. Die über diese beiden Netzwerke transportierten Informationen enthielten Angaben zu den Lebensbedingungen im Zielland Spanien sowie auch zu migrationspolitischen Maßnahmen; in diesem Falle konkret zur Einführung der Visapflicht für marokkanische Staatsbürger im Mai 1991, welche zum auslösenden Moment für die Migrationsentscheidung von Kalil wurde. Hervorzuheben ist außerdem, dass Kalil über seinen Bruder weitere migrationsrelevante Informationen erhält (Notwendigkeit eines Rückkehrtickets sowie finanzieller Mittel), die eine reibungslose Einreise letztendlich ermöglichten. Es ist davon auszugehen, dass der Bruder von Kalil diese detaillierten Informationen zu den Einreisebestimmungen aufgrund seiner Netzwerke in der marokkanischen Gemeinschaft in Südspanien erhielt. Ein weiteres Interview mit einem ghanaischen Migranten in Las Palmas de Gran

Canaria zeigt ebenfalls die Bedeutung von grenzüberschreitenden Informationsflüssen für Migrationsentscheidungen:

*„You know, the situation in my country is very bad. Those who can, try to leave Ghana. Sure, we all know that the journey is long, difficult and dangerous, but it is also the only way to escape misery and build a better future. You know, my wife and my kids are in Ghana – and they need my support. [...] During the journey, information is being exchanged, hey, where do yo want to go, do you know someone over there, how about jobs; everyone is telling what he knows. And as I just said, the journey is long, so there’s enough time for talking. [...] However, the group I’ve travelled with, well, we decided not to travel to Tanger. We have heard that there is too much control, that Europeans are protecting their borders. So we came here, from Western Sahara to the Canary Islands. And now we are stuck over here and cannot leave the island.“*

(Steven, 25, Las Palmas de Gran Canaria, 29.9.2001)

Das Interview mit Steven (Name geändert) zeigt, dass die Migranten bereits auf ihrem Weg von den migrationspolitischen Kontrollmaßnahmen erfahren und dementsprechend ihre Route auswählen. Zentrale Orte wie Tanger und die Westsahara sind Steven bekannt; der erhöhte Grenzschutz noch vor Implementierung des SIVE an der Meerenge von Gibraltar („dort viel Kontrolle“, Überwachung der Grenze durch „die Europäer“) brachte ihn dazu, von einer Reise nach Nordmarokko (Tanger) abzusehen und stattdessen die Route über die Westsahara zu den Kanarischen Inseln auszuwählen. Steven erzählt, dass innerhalb der Gruppe von Reisenden (d.h. Migranten im Transit) Informationen ausgetauscht werden. Des Weiteren lässt Steven wissen, dass seine Frau und Kinder weiterhin in Ghana leben und auf Rücküberweisungen warten. Schließlich geht er auf die Situation der subsaharischen Migranten auf den Kanaren ein und beklagt, dass er nicht auf das spanische Festland – dem eigentlichen Ziel seiner Auswanderung – weiterreisen kann. Hier ist noch anzumerken, dass das Interview mit Steven ein Glücksfall war, da alle anderen in Las Palmas de Gran Canaria angesprochenen subsaharischen Migranten nicht dazu bereit waren, nähere Informationen über ihre Migrationsroute preiszugeben. Die meisten Gesprächspartner unterstrichen lediglich ihre Dankbarkeit gegenüber den spanischen Behörden, v.a. in Bezug auf medizinische Versorgung sowie die Vergabe von Lebensmitteln und Kleidung. Diese Reaktion lässt sich wahrscheinlich auf eine Vermutung der interviewten Migranten zurückführen, dass der Interviewer in Verbindung zu den spanischen Behörden stehe.

In beiden Fällen ist deutlich erkennbar, dass Informationen über Maßnahmen der Migrationskontrolle durchaus auf dem Weg der grenzüberschreitenden sozialen Netzwerke transportiert werden. Während im ersten Fall (Kalil) sowohl dichte familiäre Bindungen als auch lockere Netzwerke potenzieller bzw. in Spanien bereits anwesender Migranten diese Informationen transportieren, besteht das Netzwerk im zweiten Fall (Steven) aus einer Gruppe von Migranten auf der so genannten *Journey*<sup>292</sup> von Westafrika nach Marokko bzw. der Westsahara. Im letztgenannten Fall ist es wahrscheinlich, dass derartige Informationen auch über professionelle Schleusernetzwerke geflossen sind. Es ist anzumerken, dass diese Interviews angesichts der geringen Fallzahl keineswegs repräsentativen Charakters sind, sondern vielmehr einzelne Migrationsbiographien reflektieren. Dennoch spiegeln sie auch auf die Erfahrungen zahlreicher anderer Migranten wider. Schließlich wären die in den vorherigen Abschnitten detailliert analysierten Routenverschiebungen (Meerenge von Gibraltar → Ostandalusien & Kanaren zunächst ab Südmarokko & Westsahara, → später ab Mauretanien sowie → ab dem Senegal) ohne derartige Informationsflüsse nicht möglich. Um ein umfassenderes Bild zu gewinnen, müsste weitere Feldforschung – vor allem auch auf den Transitstrecken – realisiert werden. Eine solche „Begleitung“ der Migranten im Transit war im ersten Entwurf des Forschungsprojektes zwar noch geplant, im Laufe der Vorbereitungen musste jedoch aus diversen Gründen davon abgesehen werden.<sup>293</sup>

Schließlich ist zu erwähnen, dass Informationen nicht nur über die oben genannten Netzwerke fließen, sondern außerdem die Massenmedien relevante Informationen transportieren. Zum einen sind über Satellitenfernsehen auch europäische Fernsehkanäle in Afrika verbreitet und transportieren nebst oft irreführenden Bildern über die europäische Realität auch Nachrichten, zum anderen steigt die Rolle des Internets als Informationsquelle für potenzielle Migranten. In der spanischen Presse wurde zunächst im Herbst 2006<sup>294</sup> und erneut im Frühjahr 2008<sup>295</sup> der Fall einer

---

<sup>292</sup> Unter anglophonen Migranten wird die Route vom afrikanischen Heimatland bis hin nach Europa im Allgemeinen als *Journey* (Reise) bezeichnet.

<sup>293</sup> Gespräche mit den deutschen Botschaften in Rabat (Marokko) und Nouakchott (Mauretanien) ergaben, dass (1) die Landgrenze zwischen Mauretanien und der Westsahara nur in wöchentlich stattfindenden Konvois überquert werden kann und die Einreise eines deutschen Staatsbürgers auf diesem Weg nicht garantiert werden könne sowie (2) eine Durchführung von Interviews im von Marokko beanspruchten Territorium der Westsahara von den marokkanischen Behörden kaum toleriert werde. Dies träfe insbesondere auf die Stadt El Aaiún (Laâyoune) zu.

<sup>294</sup> „Una página web senegalesa fomenta "los desembarcos masivos en Canarias" tras la regularización de Caldera“, Libertad Digital 13.9.2006

senegalesischen Webseite diskutiert, die Hinweise für die illegale Einreise in verschiedene Mitgliedsländer der Europäischen Union gibt. Unter der Überschrift „*Venir en Europe: mode d'emploi*“ werden auf der Internetseite<sup>296</sup> verschiedene Migrationsrouten und Migrationsformen, einschließlich der Visabestimmungen, Kosten und Unterkunftsmöglichkeiten, dargestellt. Die spanischen Behörden versuchten, eine Suspendierung der Webseite zu erreichen,<sup>297</sup> blieben damit jedoch erfolglos. Hier ist anzumerken, dass die Webseite bei genauerer Betrachtung zahlreiche humoristische Elemente enthält, so dass die Ernsthaftigkeit angezweifelt werden kann.

Es ist also festzuhalten, dass die in der „Europäischen Migrationsarena“ dargestellten Informationsflüsse ihre Funktion der Erleichterung von Migrationsprozessen durch die Umgehung von Schwerpunkten der Kontrollmaßnahmen durchaus erfüllen. Die im Politikfeld der Migrations- und Grenzkontrollen gefällten Entscheidungen werden von bereits im Land lebenden Migranten als auch von professionellen Schleusernetzwerken aufgenommen und über grenzüberschreitende Netzwerke an potenzielle Migranten weitergegeben. Auf Grundlage dieser Informationen können potenzielle Migranten ihre Migrationsstrategie ändern, sei es durch eine andere Route oder eine andere Migrationsform (z.B. Antrag auf Teilnahme an Kontingentprogramm statt illegaler Einreise). Wenn etwa Kontrollmaßnahmen wie der Einsatz des SIVE zu einer signifikanten Kostensteigerung bei einer Migrationsroute führen, steigt die Wahrscheinlichkeit der Auswahl einer anderen Route. Im hier vorliegenden Fall der spanischen Südgrenze ist diese Routenverschiebung ausführlich beschrieben worden.

---

<sup>295</sup> „España, el "mejor destino" para la inmigración subsahariana clandestina“, La Voz de Galicia 11.3.2008; „Una web de Senegal que anima a emigrar presenta a España como "el mejor destino"“, Periodista Digital 12.3.2008;

<sup>296</sup> [http://www.senegalaisement.com/senegal/venir\\_en\\_france.php](http://www.senegalaisement.com/senegal/venir_en_france.php); letzter Zugriff am 17.11.2010

<sup>297</sup> „El Gobierno trata de cerrar la web senegalesa que anima a los inmigrantes a viajar a Canarias en cayucos“, Canarias 7 12.3.2008; „Una página web de Senegal anima a entrar de forma ilegal a España“, El Diario Montañés 13.3.2008

## 5.6. Lebensverhältnisse von Migranten

„Como mano de obra son bienvenidos,  
pero como vecinos, no.“<sup>298</sup>

Mercedes García, Mujeres Progresistas El Ejido

Die Provinz Almería ist für viele Migranten der erste Zwischenstopp auf dem spanischen Arbeitsmarkt: „Durch Almería kommen all diejenigen, die gerade ihren Fuß auf spanischen Boden gesetzt haben – wo auch immer sie eingereist sind, denn dies ist zwar ein sehr kleines Gebiet, aber eines, in dem es viel Arbeit gibt.“<sup>299</sup> Bis in die 1970er Jahre war die Provinz Almería noch eine der ärmsten Regionen Spaniens. Seit den 1980er Jahren hat sich die Provinz jedoch zu einer wirtschaftlich dynamischen Region entwickelt. Die klimatischen Bedingungen sowie nicht zuletzt der Pool von legalen und irregulären Einwanderern förderten das Wachstum des „grünen Goldes“ (*oro verde*) in der ostandalusischen Provinz, die sich selbst als „Gemüsegarten Europas“ bezeichnet.<sup>300</sup>

Abb. 5.8: Luftaufnahme des „Poniente Almeriense“



Quelle: Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía 2000: „Almería Quality Mark“

Hauptabnehmer der regionalen Gemüseproduzenten ist allen voran Deutschland (31%), gefolgt von Frankreich (22%), den Niederlanden (14%) und Großbritannien (11%). Dabei spielen v.a. Großhändler der führenden Supermarktketten aus diesen Ländern eine wichtige Rolle (Consejería de Agricultura y Pesca 2000). Das Zentrum des Gemüseanbaus in der Provinz ist ein Landkreis (*comarca*) westlich der Stadt Almería: der *Poniente Almeriense*. Von insgesamt rund 48.000 ha Gemüseanbauflächen in der Provinz entfallen knapp 34.000 ha auf diese Region – dies entspricht etwa 70% der Gesamtanbauflächen auf nur 10% der Gesamtfläche der Provinz. Über ein Drittel der Fläche des *Poniente Almeriense* wird für den Anbau von Gemüse verwendet, im

<sup>298</sup> „Als Arbeitskräfte sind sie willkommen, aber nicht als Nachbarn“

<sup>299</sup> Interview mit Emilio Martínez, CCOO Almería, Nov. 2002

<sup>300</sup> siehe z.B. die Internetpräsenz der *Asociación de Agricultores*: [www.huertadeeuropa.com](http://www.huertadeeuropa.com)

Zentrum der Agrarproduktion des *Poniente*, der Gemeinde El Ejido, sogar 87% der Fläche.

Ein Großteil der Produktion findet unter den Plastikplanen der sog. *invernaderos* (Gewächshäuser) statt, wobei von den insgesamt etwa 30.000 ha (Provinz Almería) dieser Produktionsstätten 80% (24.000 ha) im Landkreis des *Poniente Almeriense* konzentriert sind und wiederum die Hälfte davon (12.000 ha) in der Gemeinde El Ejido. Luftbilder der Region verdeutlichen das nahezu flächendeckende Ausmaß des „Plastikmeeres“: Gewächshäuser aus Plastikfolie prägen weite Landstriche (siehe Abb. 5.8). Die Gemüseproduktion des *Poniente* ist das ökonomische Herz der Provinz Almería. 1999 wurden rund 54% des Gesamtexportwerts oder 681 Mio. Euro durch diesen Zweig erzeugt (Consejería de Agricultura y Pesca 2000). Neun Jahre später (2008) belief sich der Exportwert der Hortikultur aus Almería bereits auf 1,65 Mrd. Euro (Cámara de Comercio de Almería 2009: 43). Nach offiziellen Angaben ist die Verbreitung der Gewächshaus-Industrie zwar bereits an ihre natürlichen Grenzen gestoßen,<sup>301</sup> dennoch wächst das Plastikmeer weiter und hat Nichtregierungsorganisationen zufolge auch Teile von Naturschutzgebieten erreicht.<sup>302</sup>

Die Produktion basierte in den ersten Jahren auf einer Selbstausschöpfung der Kleinproduzenten. Dabei handelte es sich meist um kleinflächige Familienbetriebe, in denen alle Familienmitglieder mitarbeiteten. Mit der Ausdehnung der Produktion, v.a. dank des Einsatzes von neuen Düngetechniken und chemischen Schutzmitteln, benötigten die Produzenten jedoch weitere Arbeitskräfte, die zu einer geringen Entlohnung bereit waren – und griffen letztendlich auf ausländische Arbeitskräfte zurück. Dies spiegelt sich eindeutig in der Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in der Provinz Almería sowie insbesondere auch in der *Comarca* (Landkreis) des *Poniente Almeriense* wider.

Gemäß den Daten des *padrón municipal* und denen des Innenministeriums lebten zum Jahrtausendwechsel 1999/2000 etwa 18.500 bis 19.000 Ausländer in der Provinz Almería, dies entsprach einem Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung von etwa 3,7%. Mehr als die Hälfte (58,1%) davon lebten im *Poniente Almeriense*. Hinzu kam noch eine unbekannte Zahl von illegal anwesenden Migranten, wobei Schätzungen

---

<sup>301</sup> Interview mit José Antonio Aliaga Mateos, Delegación de Agricultura en Almería, Nov. 2002

<sup>302</sup> Interview mit Mercedes García Fornieles, Mujeres Progresistas El Ejido, 05.11.2002 sowie mit Alhanafi Hazma, ATIME Vicar, 31.10.2002

aus dem Jahr 2000 von 5.000 bis 8.000 Personen reichen.<sup>303</sup> Zum ersten großen Anstieg der ausländischen Bevölkerung kam es nach Abschluss des Regularisierungsprogrammes 2000 infolge des L.O. 4/2000. Bei den Ausländerbehörden in der Provinz Almería meldeten sich nahezu 21.000 illegal anwesende Ausländer. Hier ist anzumerken, dass diversen Gesprächspartnern zufolge ein Großteil der Antragssteller nicht in Almería wohnte, sondern zur Antragsstellung aus anderen Provinzen anreiste. Bei Teilen der undokumentierten Bevölkerung ging demzufolge das Gerücht umher, dass die Behörden in Almería wesentlich freizügiger beim Legalisierungsprogramm vorgehen würden als dies in anderen Provinzen der Fall sei. Die Daten des *padrón municipal* (1.1.2002: 39.403), des Zensus (1.11.2001: 39.220) und des Innenministeriums (31.12.2001: 42.061) belegen den erheblichen Anstieg der ausländischen Bevölkerung nach Abschluss des Legalisierungsprogramms (etwa +20.000 bis +22.000 Ausländer in zwei Jahren). Nach Angaben von Nichtregierungsorganisationen lebten zu jenem Zeitpunkt in der Provinz Almería rund 50.000 Ausländer: „In Almería mögen so um die 50.000 Ausländer leben - und in Almería Acoge haben wir im vergangenen Jahr [2001] 10.000 bis 12.000 Einwanderern unsere Dienste angeboten.“<sup>304</sup>

Im *Poniente Almeriense* ist der Anstieg der ausländischen Bevölkerung besonders deutlich, nicht nur während des Legalisierungsprogramms 2000/01, sondern auch in den Folgejahren. Während der Ausländeranteil in dieser *Comarca* Ende der 1990er Jahre lediglich 5,7% betrug (1999: 8.817 Ausländer), stieg er fünf Jahre später bereits auf 16,4% an (2004: 30.862 Ausländer) und erreichte weitere fünf Jahre später bereits 28,8% (2009: 69.780 Ausländer). Obwohl die Gesamtbevölkerung des *Poniente Almeriense* nur knapp ein Drittel (35,4%) der Bevölkerung der Provinz Almería beträgt, leben fast die Hälfte (48,6%) der Ausländer und nahezu zwei Drittel (63,3%) der Marokkaner in dieser Region (*padrón Municipal* vom 1.1.2009). Dies ist ein deutlicher Hinweis für die hohe Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften in der Agrarindustrie des *Poniente Almeriense*. Die nachfolgende Grafik 5.47 zeigt die Entwicklung der ausländischen Bevölkerung des Landkreises auf der Grundlage der Meldedaten des *padrón municipal*. Zunächst wird deutlich, dass der rapide Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung erst nach dem Regularisierungsprogramm von

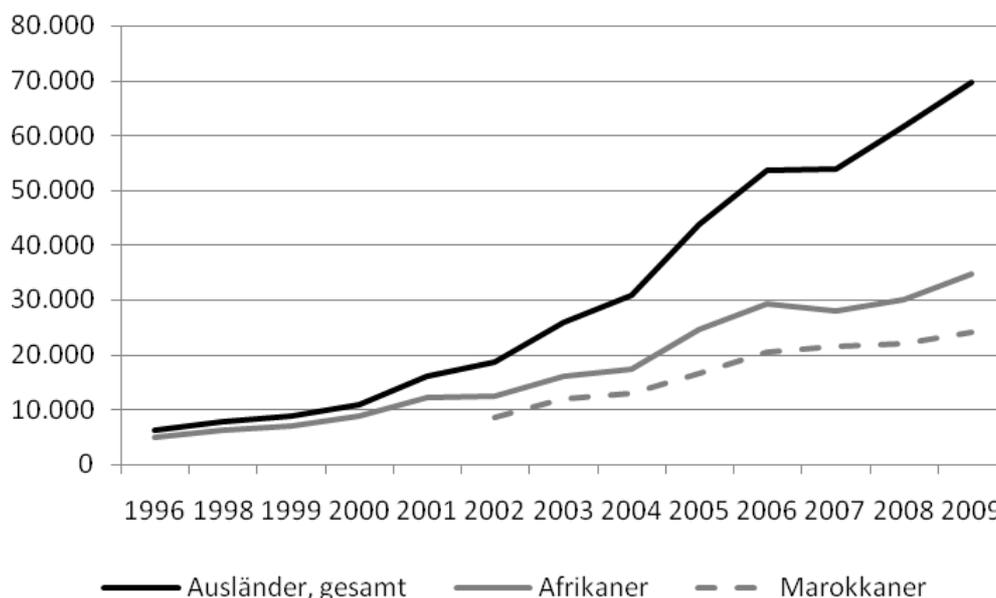
---

<sup>303</sup> Castaño 2000: S. 49 ff.

<sup>304</sup> Interview mit Juan Felipe Pérez Sánchez, Almería Acoge 03.05.2002; In den lokalen Melderegistern des *padrón municipal* waren zum 1.1.2003, also sieben Monate nach diesem Interview, 56.276 Ausländer gemeldet.

2000/01 begann und in den folgenden Jahren eine besondere Dynamik entwickelte. Der besonders hohe Anstieg zwischen 2004 (30.862 Ausländer) und 2006 (53.761 Ausländer) basiert größtenteils auf verstärkter Zuwanderung aus Marokko (+7.402), Rumänien (+6.283) sowie aus Staaten des subsaharischen Afrikas (+4.414). Diese drei Gruppen machen 79% des Zuwachses von 2004 auf 2006 aus. Nach einer Stagnation im Jahr 2007 (und einem leichten Rückgang der subsaharischen Bevölkerung, v.a. in der Gemeinde Roquetas del Mar) war anschließend erneut ein starker Anstieg zu verzeichnen (2007-09: +15.843 Ausländer). Dieser geht vor allem auf verstärkte Zuwanderung aus Rumänien (2007-09: +5.727), dem subsaharischen Afrika (2007-09: +4.627) sowie in geringerem Maße aus dem Nachbarland Marokko (2007-09: +2.087) zurück. Zusammen machen diese drei Gruppen erneut 79% des Zuwachses aus (wie auch zwischen 2004 und 2006). Eindeutig ist in Grafik 5.47 zu erkennen, dass bis 2001 der Anstieg der ausländischen Bevölkerung insgesamt auf einen Anstieg der afrikanischen (und hier v.a. marokkanischen) Zuwanderung basierte, während in den darauffolgenden Jahren eine Diversifizierung der Herkunftsstruktur stattfand.

**Grafik 5.47: Ausländische Bevölkerung im Poniente Almeriense (1996-2009)**



Quelle: INE 2009, *Explotación Estadística del Padrón Municipal, 1996-2009*;

Anmerkungen: (1) keine Daten für das Jahr 1997 verfügbar, (2) afrikanische Nationalitäten erst ab 2002 aufgeschlüsselt, daher für Marokkaner keine Daten von 1996-2001.

Betrachtet man die ausländische Bevölkerung auf der Ebene der Gemeinden (Tabelle 5.16), so fällt auf, dass sich die Einwanderer auf wenige Orte konzentrieren. Von den insgesamt 143.707 Ausländern, die bei den kommunalen Meldebehörden in

der Provinz Almería gemeldet sind, leben 74.687 (52%) in vier Gemeinden des *Poniente* und einer des *Levante Almeriense* (Níjar). Noch deutlicher wird die räumliche Konzentration bei Bürgern afrikanischer Staaten. Von 51.228 gemeldeten Afrikanern leben 38.554 (75,3%) in den fünf aufgelisteten Gemeinden. Die Wirtschaftsstruktur der Gemeinden des *Poniente* und *Levante Almeriense* spiegelt sich also eindeutig in der Bevölkerungsstruktur wider. Deutlich wird dies auch bei einer Betrachtung des Kartenmaterials in Anhang 7.

**Tab. 5.16: Provinz Almería, Gemeinden mit hohem Ausländeranteil (1.1.2009)**

	Gesamt- Bev.	Ausländer, gesamt		EU-25		restliches Europa		Marokko		sonstiges Afrika		Amerika	
<b>El Ejido</b>	84.227	29.746	35,3%	1.632	5,5%	6.486	21,8%	16.346	55,0%	3.134	10,5%	2.007	6,7%
<b>Roquetas de Mar</b>	82.665	25.806	31,2%	3.380	13,1%	11.889	46,1%	2.635	10,2%	4.997	19,4%	2.675	10,4%
<b>Níjar (Levante)</b>	26.516	9.602	36,2%	1.762	18,4%	2.245	23,4%	4.633	48,3%	588	6,1%	354	3,7%
<b>Vícar</b>	22.853	6.875	30,1%	375	5,5%	1.668	24,3%	2.285	33,2%	1.623	23,6%	914	13,3%
<b>Mojonera</b>	8.301	2.658	32,0%	106	4,0%	205	7,7%	1.413	53,2%	900	33,9%	29	1,1%

Quelle: INE 2009, Padrón Municipal vom 1.1.2009

Die Arbeitsbedingungen in den Gewächshäusern des *Poniente* und *Levante* sind äußerst prekär: bei einem Tageslohn von 20 bis 30 Euro und einem Arbeitstag von 9 bis 10 Stunden sind die Plantagenarbeiter Temperaturen um 40°C ausgesetzt. Berichten von Nichtregierungsorganisationen zufolge sind aufgrund des Einsatzes von Schädlingsbekämpfungsmitteln und anderen chemischen Substanzen auch Gesundheitsprobleme bei Arbeitskräften aufgetreten,<sup>305</sup> was jedoch von den Agrarunternehmern dementiert wird.

*„Diejenigen Arbeiter, die in den Gewächshäusern gearbeitet haben, haben aufgehört, sobald sie konnten. Einige hatten unterschiedliche Probleme, mit der Haut, den Augen, der Atmung, sogar mit der sexuellen Potenz – aber davon will keiner reden, und noch weniger will das jemand öffentlich zeigen.“*

(Interview mit Alhanafi Hazma, ATIME Vicar 30.10.2002)

Nebst diesen extremen Bedingungen am Arbeitsplatz stehen die Arbeitsmigranten in dieser Region, v.a. jedoch in El Ejido, weiteren Problemen gegenüber. Trotz mehrfacher Mahnungen seitens der andalusischen Landesregierung sowie zahlreicher Nichtregierungsorganisationen bleibt der Wohnungsmarkt für Ausländer nahezu verschlossen. Die Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche in El Ejido werden im

<sup>305</sup> Castaño 2000: 49 ff.; Interview mit Mercedes García Fornieles, El Ejido 5.11.2002

folgenden Auszug eines Interviews mit einem irregulären Arbeitsmigranten aus Gambia deutlich:

*“Since I came here, I don’t have a house. So I came with five of my friends. A house rent we cannot have in El Ejido. We go around in the town, we see somewhere “Alquiler”, which means renting, when we consult them, they said they cannot give us, because we are blacks. So when the whites come, they give them. So first we were down there, [...] at the bus, we made a sort of a plastic house. [...] after that, there was one of my friends who is living there in a sort of a hole, just a small hole, which the master is giving. We are staying there, it’s dangerous, there is no light there, nothing absolutely, nothing, no water. [...] But talking of renting a house, when you ask as a black here, they will not give you, only for whites. The villagers themselves they have a problem, they are all bad, as I see. Because if you go for renting with money – and you are a black: no.”*

(Interview mit Einwanderer aus Gambia, El Ejido 4.11.2002)

An dieser Stelle ist zu unterstreichen, dass es sich hierbei keinesfalls um einen Einzelfall handelt, sondern vielmehr repräsentativ für die große Mehrzahl der Migranten in El Ejido ist. Sowohl zahlreiche Publikationen als auch Informationen aus Gesprächen mit Vertretern diverser Nichtregierungsorganisationen in der Region Almería weisen auf die prekäre Wohnsituation im *Poniente Almeriense* – v.a. aber in El Ejido – hin.<sup>306</sup> Dementsprechend lebt die Mehrzahl – laut SOS Racismo etwa 80% – der Immigranten in El Ejido in der direkten Nähe ihres Arbeitsplatzes, meist in selbstgebaute Hütten aus übrig gebliebenen Plastikplanen und Holzstöcken.

Die Provinz Almería ist bei vielen Migrationsbiographien zwar die erste Zwischenstation, sobald ein Migrant jedoch seine „Papiere“ zusammen bekommen hat, geht es möglichst schnell weiter in andere Regionen:

*„When I arrived in Spain, some of my friends, they brought us here. [...] So I came with those people up to Roquetas, where I stayed before. From there I came here to El Ejido. [...] I’m working in agriculture, because I have no papers [...] When I have my papers ready, I’ll leave. I don’t like it over here.”*

(Interview mit Einwanderer aus Gambia, El Ejido 4.11.2002)

Emilio Martínez von der regionalen Geschäftsstelle des Gewerkschaftsverbandes *Comisiones Obreras* (CCOO) in Almería weist ebenso auf die Funktion der Region als Durchgangsstation hin. Wie auch im vorherigen Zitat („they brought us here“) wird in

---

<sup>306</sup> z.B. SOS Racismo 2001a: S. 107

der Stellungnahme von Emilio Martínez ebenso die Bedeutung von Informationsflüssen hinsichtlich der Auswahl der Stationen in der Migration deutlich:

*„Das hat einen Mund-zu-Mund-Effekt bei den Migranten geschaffen. Auf irgendeine Weise gelangen sie erst einmal hierher und benutzen Almería als eine Papier-Ausgabestelle. Sie kommen an, erhalten Dokumente oder die Papiere zur Beantragung einer Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis – und wenn sie diese dann haben, [...] wenn sie eine Zeit dann hier gearbeitet haben, suchen sie sich etwas anderes. Das ist natürlich logisch: bessere Lebensbedingungen, höherer Lohn, bessere Arbeit. Die Agrarwirtschaft ist ein sehr harter Bereich mit sehr schwierigen Arbeitsbedingungen.“*

(Interview mit Emilio Martínez, CCOO Almería Nov. 2002)

Dies bestätigt auch Alhanafi Hazma von der marokkanischen Einwandererorganisation ATIME in Vicar. Er weist aber ebenso darauf hin, dass die hohe Rotation von Arbeitskräften sich negativ für die Arbeitgeber auswirkt:

*„Die Neuankömmlinge haben nur eines im Kopf: arbeiten, etwas Geld zusammenbekommen, und abhauen, ganz egal wohin. Das sind fließende Arbeiter! Sie kommen und gehen, kommen und gehen. Sie lernen nicht viel über ihre Arbeitsrechte, weil sie nur sehr kurz da sind. Die Arbeitgeber verlieren viel, wenn sie keine stabilen Arbeitskräfte haben. Jedes Mal, wenn jemand Neues kommt, muss er wieder angelernt werden - und so geht es immer weiter.“*

(Interview mit Alhanafi Hazma, ATIME Vicar 30.10.2002)

Nachdem Anfang Februar 2000 ein geistig verwirrter Marokkaner eine junge Spanierin in der Markthalle von El Ejido erstochen hatte, kam es in der Landgemeinde zu pogromartigen Ausschreitungen gegenüber den dort lebenden Ausländern, bei denen zahlreiche Verletzte zu beklagen waren.<sup>307</sup> Auch in den folgenden Jahren waren immer wieder fremdenfeindliche oder rassistische Übergriffe zu verzeichnen, wenn auch nicht in dem gleichen Ausmaß wie im Februar 2000. Seit dem Sommer 2003 vermehrten sich nach Angaben von Mercedes García Fornieles (*Mujeres Progresistas*) erneut gewaltsame Übergriffe gegenüber marokkanischen Arbeitsmigranten.<sup>308</sup> Im Oktober 2008 beklagten sich vorwiegend marokkanische Migranten, unterstützt durch die Landarbeitergewerkschaft SOC, über nächtliche Angriffe seitens der *Guardia Civil*.

---

<sup>307</sup> nähere Informationen zu den Ausschreitungen in El Ejido: SOS Racismo 2001a: S: 100-113; tiefergehende Analysen zu den Hintergründen in SOS Racismo 2001b; Checa 2001; Martínez Veiga 2001

<sup>308</sup> Siehe auch: „Gewalt gegen Spaniens Illegale“, taz 13.11.2003; „Otros tres marroquíes de El Ejido denuncian agresiones xenófobas“, El País 12.11.2003; „Interior investigará ‘cualquier indicio‘ de actuación irregular de la Policía Local de El Ejido con inmigrantes“, EuropaPress 19.6.2004

Diese würden regelmäßig in die Siedlungen der Arbeitsmigranten eindringen und sowohl deren Hütten aus Plastikplanen als auch Gebrauchsgegenstände zerstören. Diese Aktionen wurden laut Gewerkschaft SOC teilweise von fremdenfeindlichen Sprechchören („*Mauren raus hier*“) begleitet.<sup>309</sup>

Sicherlich ist die Gemeinde El Ejido ein Extrembeispiel für soziale Spannungen zwischen Einwanderern und lokaler Bevölkerung. Dennoch gibt es zahlreiche Beispiele von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auch in anderen Gemeinden. Die Beziehungen zwischen Einwanderern und Einheimischen in ausgewählten südspanischen Gemeinden werden im Folgenden auf der Grundlage von Ausschnitten aus Interviews mit unterschiedlichen lokalen und regionalen Akteuren näher untersucht. Die Präsidentin der *Mujeres Progresistas El Ejido*, Mercedes García, äußerte sich folgendermaßen zu Situation im *Poniente Almeriense*:

*„In Roquetas gibt es weniger Probleme, ok, es gibt überall Probleme, aber nicht in der Stärke wie in El Ejido. Der Bürgermeister von Roquetas hat z.B. ein Grundstück vergeben, auf denen eine Mezquita errichtet werden soll – und der Bürgermeister ist auch von der Partido Popular, hat aber eine andere Einstellung. Die machen Integrationspolitik, die Sozialdienste der Gemeinde führen Sensibilisierungsprogramme durch – eine ganz andere Geschichte. Dann der Bürgermeister von La Mojonera, von der Sozialistischen Partei, der ist scheinbar von der gleichen Schule wie hier. Die Dörfer, wo sich das Thema der Einwanderung derzeit am stärksten zeigt und wo die Situation von Tag zu Tag schlechter wird, sind Nijar und Campohermoso. Dort gibt es auch einen sozialistischen Bürgermeister. Wissenschaftler und andere Leute, die sich mit dem Thema beschäftigen, sagen sogar, dass dort das gleiche passieren kann wie in El Ejido. Ich weiß nicht, was die machen, scheinbar absolut nichts, denn das, was hier in El Ejido passiert ist, das kündigte sich bereits an. Anthropologen und andere Intellektuelle haben die Region schon studiert, haben Berichte erstellt, in denen sie sagten, dass in El Ejido etwas passieren wird – und es ist dann auch passiert. Jetzt sagt man das gleiche auch von Campohermoso, La Mojonera und Nijar, aber es wird wieder nichts getan. In Adra und Roquetas wird aktive Migrationspolitik betrieben, d.h., das sind die einzigen Orte, in denen etwas gemacht wird, um die Probleme zu lösen. Darum gibt es dort kaum Konflikte, aber Integration und Zusammenleben. Hier gibt es kein Zusammenleben, der Bürgermeister und sein Team haben es sich zur Aufgabe gemacht, sozialen Alarm zu provozieren – Hass, Rassismus; das ist, was sie jeden Tag machen: der Bürgermeister, sein Team und einige Unternehmer.“*

(Interview mit Mercedes García, El Ejido 5.11.2002)

---

<sup>309</sup> „Inmigrantes de El Ejido denuncian en YouTube las agresiones de la Guardia Civil“, 20 minutos 3.10.2008;

Auch Juan Felipe Pérez Sánchez, verantwortlich für die Sensibilisierungsprogramme der Nichtregierungsorganisation *Almería Acoge* beurteilt die Situation in der Provinz ähnlich:

*„In Nijar, natürlich gibt es dort Ablehnung gegenüber Einwanderern. Vor kurzem erst wurde in einem Vorort von Almería ein Telefon-Center angezündet – der Laden wurde zwar von Einheimischen geführt, aber die Klienten waren Einwanderer. Es gibt hier eine oft reservierte Grundstimmung der Ablehnung, manchmal verbal – aber in den schlimmsten Fällen auch mit Aktionen. Das große Problem ist, dass Almería Einwanderer benötigt, diese aber nur als Arbeitskräfte betrachtet werden, nicht als Personen. [...] Die Ablehnung fängt in den Köpfen an: Vorurteile, Stereotypen, auf der Grundlage von Erfahrungen oder Erzählungen, die wir dann in Normen und ‘Gesetze’ umwandeln: kriminell, gewalttätig, marginalisiert. Aber wir erkennen nicht, dass wir selbst dies nur konstruieren, wir marginalisieren – und die Marginalisierung provoziert Delinquenz. Wer nichts hat, hat nichts zu verlieren.“*

(Interview mit Juan Felipe Pérez Sánchez, Almería Acoge 3.5.2002)

Vorsichtig geht Pérez Sánchez auf Beispiele für ein friedliches Zusammenleben mit den Einwanderern ein – insgesamt bestätigt er jedoch ein im Allgemeinen eher negatives Bild. Hervorzuheben ist hier v.a. die Abstufung zwischen verschiedenen Nationalitäten:

*„Unterstützung gibt es auch, natürlich, die muss es geben. [...] Gehen wir mal von einem Faktum aus: es gibt 50.000 Einwanderer in Almería, der Ausländeranteil in Gemeinden wie Roquetas oder El Ejido ist sehr hoch. Wenn man nicht auf einer zumindest minimalen Ebene zusammenleben könnte, dann könnte man dort überhaupt nicht leben, unabhängig davon, dass ab und an kleinere Dinge passieren. Die normale Situation ist die des Zusammenlebens, mit kleineren Konflikten. In Roquetas leben die Migranten im Stadtkern, in El Ejido ist das Problem komplizierter, es gibt ein eher institutionalisiertes Problem. Aber in Roquetas sieht man viele Schwarze auf den Plätzen, die autochthone Bevölkerung strengt sich zumindest an, sie zu verstehen – aber einige geben dem Druck nach und so beginnt die Ablehnung, man beginnt von Invasion usw. zu sprechen. [...] Wenn es eine totale Ablehnung gegenüber Einwanderern geben würde, dann gäbe es mehr ultrarechte Gruppen. [...] In El Ejido gibt es aufgrund der Politik der Gemeindevertretung eine kulturelle Ablehnung gegenüber Maghrebiniern, wegen des Themas des Islam. Die Schwarzen sah man als näherstehend an, als bessere Arbeiter, die die Wohnungen sauberer halten, weniger problematisch. Und diese Wahrnehmung hat sich erneut geändert, als die Osteuropäer kamen. Nun sind die arbeitsamer als die Afrikaner, besser, und weniger problematisch.“*

(Interview mit Juan Felipe Pérez Sánchez, Almería Acoge 3.5.2002)

Doch die Spannungen finden nicht nur zwischen spanischer Lokalbevölkerung bzw. Polizeikräften einerseits und Arbeitsmigranten andererseits statt, sondern auch zwischen verschiedenen Zuwanderergruppen ist es wiederholt zu teilweise auch gewaltsamen Auseinandersetzungen gekommen. Nach der Ermordung eines senegalesischen Einwanderers durch einen spanischen Roma (*gitano*) kam es auch in der sonst als ruhig bezeichneten Gemeinde Roquetas de Mar zunächst zu Unruhen der dort dominierenden Zuwanderergruppe der subsaharischen Afrikaner, die schließlich in weiteren Konflikten mit marokkanischen Zuwanderern gipfelten.<sup>310</sup> Der damalige spanische Innenminister Alfredo Pérez Rubalcaba (PSOE), der langjährige andalusische Ministerpräsident Manuel Chaves (PSOE) sowie der seit 1995 amtierende Bürgermeister von Roquetas Gabriel Amat Ayllón (PP) betonten jedoch, dass es sich bei den Unruhen von Roquetas keineswegs um einen ethnischen Konflikt handele. Bürgermeister Amat unterstich die Integrationsmaßnahmen der Gemeinde Roquetas und hob hervor, dass die Unruhen vielmehr Folge eines isolierten Streits gewesen seien, der „*unglücklich geendet*“ habe.<sup>311</sup> Vertreter der Organisationen subsaharischer Migranten sowie die Landarbeitergewerkschaft SOC prangerten hingegen das Desinteresse der lokalen Behörden gegenüber den Bewohnern marginaler Stadtviertel in Roquetas an.

Emilio Martínez von der CCOO Almería geht schließlich auf Strategien zur Verbesserung der Lage in der Provinz Almería ein. Auch er berichtet von fremdenfeindlichen Tendenzen. Sein Vorschlag sieht einen Pakt zwischen lokalen und regionalen Akteuren vor:

*„Nun, jeder weiß, wenn eine Gruppe auf eine andere Gruppe trifft, mit unterschiedlicher Kultur, anderer Nationalität usw., - und diese Gruppe sich einem Bevölkerungsanteil von 10% nähert, dann muss Politik oder, wenn man das so sagen will, eine Therapie greifen, um somit einer Serie von Phänomenen wirksam entgegenzutreten. Diese Politiken wurden auf einem sehr niedrigen Niveau entwickelt, in einigen Orten sogar überhaupt nicht. Daher wurde ein Phänomen wie das von El Ejido vorhersehbar. Unglücklicherweise passierten diese Geschehnisse und dieses Problem, oder besser gesagt, das Phänomen des Rassismus. Nach den Geschehnissen in El Ejido haben wir uns überlegt, eine solide Grundlage zu schaffen, um diesen Ausbrüchen von Rassismus entgegenzuwirken. [...] Ich kämpfe nun schon seit drei Jahren für einen politischen Pakt in Almería, damit unabhängig vom politischen Vorzeichen und unabhängig*

---

<sup>310</sup> „El asesinato de un senegalés provoca disturbios en Roquetas de Mar“, Cadena SER 7.9.2008; „Batalla campal en Almería tras morir un subsahariano en una reyerta con magrebíes“, 20 minutos 8.12.2008

<sup>311</sup> Zitat des Bürgermeisters von Roquetas in „Un centenar de agentes tratará de evitar una tercera noche de disturbios en Roquetas“, El País 8.9.2008

*von den Rathäusern ein Pakt erreicht wird, mit dem das Phänomen der Einwanderung nicht als Waffe bei den Wahlen eingesetzt wird. Ich habe dies aber nicht erreicht, weder auf der Landesebene, noch auf der regionalen Ebene und auch nicht auf der Ebene von Almería. Denn das Thema von El Ejido wurde bei den Wahlen eingesetzt und man wird es auch bei den nächsten Wahlen wieder einsetzen. Außerdem ist festzuhalten, dass keine Gemeinde in der Provinz Almería, sei sie links oder rechts regiert, sei sie fortschrittlich oder nicht, den Plan zum Wohnungsbau der andalusischen Landesregierung, ein Jahr nach den Ausschreitungen von El Ejido, angenommen hat.“*

(Interview mit Emilio Martínez, CCOO Almería Nov. 2002)

Trotz einiger weniger positiver Ansätze, wie etwa in der Gemeinde Roquetas del Mar, herrscht im Allgemeinen eher ein Klima der sozialen Spannung zwischen Einheimischen und Einwandern. Vor allem die lokalen politischen Eliten werden von den zitierten Vertretern der Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften heftig kritisiert. Die Unterlassung von integrativen Maßnahmen führe letztendlich zur Entladung angestauter sozialer Spannungen, wie es im Frühjahr 2000 in El Ejido der Fall gewesen ist. Hier ist noch anzumerken, dass der zeitweise seines Amtes enthobene Bürgermeister der Gemeinde von El Ejido Juan Enciso (PP, seit 2007 PAL) trotz mehrfacher Anfragen nicht zu einem Gespräch bereit war.<sup>312</sup>

Die folgenden Auszüge aus Interviews beziehen sich auf die Beziehungen zwischen lokaler Bevölkerung und Immigranten in der Hafenstadt Algeciras, einer der am stärksten frequentierten Ersteinreiseorte. Anders als in El Ejido konnten in Algeciras Interviews mit Mitarbeitern der Lokalverwaltung durchgeführt werden. Pedro Díaz, Verantwortlicher der Gemeinde Algeciras für Sozialpolitik, zeichnet ein relativ positives Bild von den Beziehungen zwischen Einwanderern und autochthoner Bevölkerung in der Hafenstadt. Dies führt er unter anderem auf die Emigrationserfahrungen vieler Andalusier zurück:

*„Ich glaube nicht, dass in Algeciras Rassismus ausgeprägt ist. Es gibt zwar immer Gruppen, mehr oder weniger kontrolliert und organisiert, die die Wände beschmierem und die Stimmung ein wenig aufheizen wollen, aber im Allgemeinen trifft das nicht zu. Algeciras war immer eine multikulturelle Stadt, alleine schon wegen ihrer geographischen Lage. Hier sind sämtliche Zivilisationen schon mal gewesen. [...] Wir haben uns*

---

<sup>312</sup> Nach 18 Jahren Amtszeit (1991-2009) wurde Juan Enciso im Oktober 2009 aufgrund eines Korruptionsskandales inhaftiert. Im Juni 2010 wurde er gegen Zahlung einer Kaution wieder aus der Haft entlassen und nahm wenig später seine Amtsgeschäfte erneut auf. Vgl. „Detenidos el Alcalde de El Ejido, Juan Enciso, el Interventor Municipal, José Alemán, y otras 18 personas“, La Gaceta de Almería 20.10.2009; „Detenido Enciso y otras 19 personas por malversación de fondos públicos“, El Almería 20.10.2009; „Juan Enciso sale de la cárcel y volverá a gobernar El Ejido“, El Ideal 15.6.2010.

*schon an alles gewöhnt, ich weiß nicht, z.B. die Nachrichten, dass wieder pateras angekommen sind und alle Insassen tot waren, oder dass Kadaver am Strand aufgetaucht sind, wir haben uns einfach an diese Art von Nachrichten gewöhnt. Man muss auch sehen, dass die Bevölkerung im Rahmen von Kampagnen oder bei der Bitte um Unterstützung mitmacht! Außerdem ist dies eine Region, die sehr an dem Umstand gelitten hat, emigrieren zu müssen. In diesem Fall ist es zwar innerhalb des eigenen nationalen Territoriums, aber dennoch ist das auch Migration, auf der Suche nach einer Verbesserung der Lebensqualität. Der Diskurs, dass Einwanderer hierher kommen und uns die Arbeit wegnehmen, das ist schon überholt. Es gibt zwar Leute, die das glauben, aber nun gut. Der Poniente Almeriense etwa, den haben die Einwanderer aufgebaut. Die Arbeitskräfte in Almería, dem Plastikmeer, wie man sagt, das waren Einwanderer. Ohne sie gäbe es diesen Reichtum nicht.“*

(Interview mit Pedro Díaz, Gemeinde Algeciras 17.4.2002)

Auch der Pressesprecher der lokalen *Guardia Civil*, Fähnrich Alonso, unterstützt die These vom friedlichen Zusammenleben und geht sogar noch einen Schritt weiter. Ihm zufolge spielen die jahrhundertealten kulturellen Beziehungen beiderseits der Meerenge auch heute noch eine wichtige Rolle:

*„Die kulturellen Einflüsse sind sehr stark hier in dieser Region, z.B. in Ceuta und Melilla, da ist die kulturelle Bindung besonders stark und es gibt nicht viele Unterschiede. Es ist ja nun einmal Fakt, das Andalusien eine lange Zeit unter moslemischer Herrschaft stand. Wir haben arabische Wurzeln und Gewohnheiten; es gibt also kein starkes Aufeinanderprallen von zwei Kulturen. Spanien war ein Land mit viel Einwanderung, viele Kulturen sind hier vorbeigekommen. Daher sind wir offener hier und nicht so verschlossen wie in Deutschland oder England. Das ist auch ganz normal, denn auch wir waren Migranten und darum verstehen wir das Problem. [...] Es ist ein humanitäres Problem, wir sprechen hier von zwei verschiedenen Welten: die erste und die vierte Welt, geplagt von Hunger, politischen und sozialen Problemen.“*

(Interview mit Fähnrich Alonso, Guardia Civil Algeciras 7.5.2002)

Selbstverständlich geht Fähnrich Alonso auch auf die primäre Aufgabe seiner Institution ein, obgleich er das Einwanderungsszenario ein wenig überzieht:

*„Mit den Personen, die hierher kommen, ist es anders. Das ist keine Jagd, das ist eher der Einwanderung Einhalt zu gebieten, ein »bis hierher und nicht weiter – wir passen nicht alle hier rein«. Wenn die Tore geöffnet werden würden, dann käme ganz Afrika nach Europa. Aber wir verstehen auch, dass es ein humanitäres Problem ist und dass wir es nicht so einfach lösen können. Also geben wir ihnen etwas zu essen, wir geben ihnen Kleidung und dann schicken wir sie in ihre Länder zurück.“*

(Interview mit Fähnrich Alonso, Guardia Civil Algeciras 7.5.2002)

Encarnación Márquez, Sprecherin von *Algeciras Acoge*, beschreibt die Bedeutung der Stadt Algeciras als Einreise- und Durchgangsort. Gleichzeitig wirft sie der (National-) Regierung sowie den Medien vor, zu einem Anstieg der fremdenfeindlichen Stimmung beigetragen zu haben:

*„Ablehnung gegenüber Migranten gab es hier nicht in einer harten Art und Weise, aber die Regierung und die Medien haben viel Schaden angerichtet. Sie torpedieren eine negative Nachricht nach der anderen: der Einwanderer ohne Papiere habe nicht einmal ein Recht auf Hilfe. Dieses Gebiet ist eine Durchgangszone für diejenigen, die ankommen; aber es siedeln sich auch mehr und mehr Leute an, zum Beispiel Lateinamerikaner oder viele Marokkaner, die in Europa oder irgendwo anders gelebt haben. Hier siedeln sie sich an, damit sie in der Nähe ihrer Familie sind. Aber im Allgemeinen sind diejenigen, die hier ankommen, nur auf der Durchreise. 13.543 Personen, darunter 11.000 Marokkaner, die in dieser Zone einreisen wollten, wurden von der Guardia Civil aufgegriffen. Wir sprechen also von den Leuten, die durchkommen, und die sich über ganz Europa verteilen, nicht nur in Spanien. [...] Die Taktik der Regierung, in einer harten Art und Weise gegen Einwanderung vorzugehen, initiiert die totale Ablehnung. Bei uns haben sie schon schöne Sachen angerichtet, die Tür wurde beschmiert, die Fenster eingeschmissen, aber das sind nur punktuelle Sachen. Es gibt eine subtilere Form der Ablehnung, z.B. das Migranten die Anmietung von Wohnraum verweigert wird. Ich bin mit einem senegalesischen Einwanderer verheiratet, er ist schon 1991 in einer patera gekommen – und wir suchten etwas zur Miete, ich habe etwas gefunden, mir angeschaut, die Dame sehr höflich. Am nächsten Tag kam ich mit meinem Sohn, der Sohn meines senegalesischen Mannes - und der ist schwarz – und am folgenden Tag hatten wir die uns versprochene Wohnung nicht mehr. Das ist eine andere Form der Ablehnung, nicht so spektakulär, aber es ist Ablehnung.“*

(Interview mit Encarnación Márquez, Algeciras Acoge 25.3.2002)

## **6. Schlussbetrachtung und Ausblick**

In den vorangehenden Kapiteln wurde ein Überblick über die wissenschaftliche Debatte zu undokumentierter Migration und Grenzkontrollpolitik gegeben, der Prozess der Vergemeinschaftung auf Ebene der EU wurde erläutert und in Bezug zu den Entscheidungsprozessen in der „Europäischen Migrationsarena“ gestellt, die verschiedenen Dimensionen der grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen Spanien und Marokko verdeutlicht, legale und irreguläre Migrationsprozesse nach Südspanien einer detaillierten Analyse unterzogen, die politischen Antworten darauf und deren Folgen untersucht und schließlich auch Einblicke in die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Migranten in ausgewählten Regionen Südspaniens gewährt. Nun kommt es darauf an, die zentralen Ergebnisse dieser Forschungsarbeit zusammenzufassen und darauf aufbauend einen Bezug zu den Fragestellungen und Hypothesen herzustellen. Dem sei eine zentrale Erkenntnis des Forschungsprojekts vorausgestellt: eines der zentralen Ziele der europäischen und nationalstaatlichen Migrationskontrollpolitik, die deutliche Reduzierung undokumentierter Zuwanderung durch eine Verschärfung der Grenzkontrollmaßnahmen, wurde zumindest im Untersuchungszeitraum nicht erreicht. Vielmehr haben die prädominant restriktiven Tendenzen der Migrationskontrollpolitik zu „unerwünschten Nebenwirkungen“ geführt. Um welche „Nebenwirkungen“ es sich hierbei handelt, wird an späterer Stelle verdeutlicht.

### **Wissenschaftliche Debatte**

Bei der Betrachtung der wissenschaftlichen Debatte um undokumentierte Migration und Migrationskontrollpolitik wurde deutlich, dass in der US-amerikanischen Migrationsforschung eine weitgehende Einigkeit zu den Auswirkungen der seit Mitte der 1990er Jahre implementierten Grenzkontrollmaßnahmen besteht. Diese haben demnach keinesfalls zur erhofften Reduzierung der undokumentierten Migration geführt, sondern gehen vielmehr mit einer Routenverschiebung einher, verbunden mit höheren Kosten, höheren Risiken, mehr Todesfällen und der steigenden Tendenz eines dauerhaften statt temporären Aufenthalts undokumentierter Zuwanderer. In der EU wird zwar seit spätestens Ende der 1990er Jahre ebenso eine Debatte um die Folgen der Grenzkontrollpolitiken geführt, diese Debatte hat jedoch bei weitem noch nicht die Tiefe der nordamerikanischen Debatte erreicht. Wie in der US-amerikanischen Debatte heben auch in Europa zahlreiche Autoren hervor, dass Grenzkontrollpolitik oftmals eine

„symbolische Politik“ ist, um den in breiten Teilen der Bevölkerung bestehenden Ängsten vor einer unkontrollierten Zuwanderung mit hochtechnisierten Kontrollmaßnahmen entgegen zu treten.

### **Vergemeinschaftung**

Der vor allem seit der Aushandlung des Schengener Übereinkommens einsetzende Prozess der Vergemeinschaftung von Migrations- und Grenzkontrollpolitik wurde von vielfacher Kritik begleitet. Datenschützer, Rechtsanwaltsverbände und Nichtregierungsorganisationen wiesen auf bürger- und datenschutzrechtliche Defizite des Vertragswerkes hin und warnten gleichzeitig vor den Folgen für Migranten. Vor dem Hintergrund steigender Asylnmigration zu Beginn der 1990er Jahre entfachte sich zudem in mehreren EU-Staaten eine Debatte um Reformen des Asylrechts. Eine Kettenreaktion der Verschärfung nationalstaatlicher Regelungen im Asylbereich führte zwar einerseits zu einem deutlichen Rückgang der Asylbewerberzahlen, wurde aber andererseits von einem Anstieg undokumentierter Zuwanderung begleitet. Außerdem kam es zu einer Verschiebung der Zielländer: Neben den „klassischen“ Einwanderungsländern wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien oder den Niederlanden gewannen die südeuropäischen Mittelmeeranrainer als Zielregionen an Bedeutung.

Im weiter voranschreitenden Prozess der Vergemeinschaftung der Asyl- und Migrationspolitik wurden zunächst die restriktiven Tendenzen nationalstaatlicher Migrationspolitiken auf die Ebene der EU übertragen, so dass zumeist eine Einigung auf dem so genannten „kleinsten gemeinsamen Nenner“ stattfand. Parallel dazu fand eine sukzessive Einschränkung der Möglichkeiten einer visafreien Einreise durch die Einführung gemeinsamer Visa-Negativlisten statt, so dass der zu einer legalen Einreise berechtigte Personenkreis weiter reduziert wurde. Gerade im Fall der marokkanischen Migration nach Spanien zeigten sich in den 1990er Jahren die Folgen dieser politischen Maßnahmen, nämlich eine Verschiebung von legalen Einreisen hin zu irregulären Einreisen und Einreiseversuchen auf dem Seeweg.

Die Übertragung weiterer Bereiche der Asyl- und Migrationspolitik in die Gemeinschaftspolitik durch den Amsterdamer Vertrag ging mit einer Stärkung der Mitspracherechte des Europäischen Parlaments und einer Aufhebung des Einstimmigkeitsprinzips im Rat einher. Seit Ablauf einer fünfjährigen Übergangsfrist gilt im Rat das qualifizierte Mehrheitsverfahren, so dass Blockaden durch das Veto

eines einzelnen Mitgliedslandes nicht mehr möglich sind. Das Europäische Parlament wird nicht mehr auf die Rolle eines Konsultativorgans beschränkt, sondern aktiv in die Entscheidungsprozesse einbezogen. Konkret bedeutet dies, dass sowohl die politische Zusammensetzung des Europäischen Parlaments als auch die Interessenlagen der einzelnen Mitgliedstaaten seitdem eine entscheidende Rolle im EU-Gesetzgebungsprozess spielen.

Der Wandel des ehemaligen Paradigmas der Migrationspolitik als Kernbestandteil nationalstaatlicher Souveränität hin zu einem vergemeinschafteten EU-Politikfeld hat sich also weiter verfestigt. Bei diesem Prozess haben gemeinsame Herausforderungen im Asyl- und Migrationsbereich, wie etwa die Zunahme irregulärer Zuwanderung an den Südgrenzen der EU oder auch die Ereignisse in Ceuta und Melilla, eine wichtige Rolle gespielt, da den Regierungsvertretern und Parlamentariern dadurch deutlich gemacht wurde, dass eine nationalstaatliche Regulierung im europäischen Kontext nicht mehr ausreichend ist. Während die Grenzkontrollpolitik weiter verschärft wurde, war gleichzeitig eine Tendenz zu einer Vereinfachung der Arbeitsmigration in ausgewählten Sektoren erkennbar. Ein weiterer Charakterzug der EU-Migrationspolitik ist das Konzept des „Forderns und Förderns“, indem etwa Migrations- bzw. Rückübernahmeabkommen mit Zugeständnissen in den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit sowie der Außenhandelspolitik verknüpft werden.

Hinsichtlich der an der Ausformulierung migrationspolitischer Maßnahmen beteiligten Institutionen standen sich zumindest in den 1990er Jahren zumeist der Rat der Innen- und Justizminister als Vertreter einer eher restriktiven Linie einerseits und die Europäische Kommission sowie das Europäische Parlament als Vertreter einer eher offeneren Migrationspolitik gegenüber. Gerade der Bereich der undokumentierten Zuwanderung wird jedoch seit 2001/02 auch von der Kommission zunehmend unter sicherheitspolitischen Aspekten diskutiert. Im Fall des Europäischen Parlaments ist eine ähnliche Tendenz spätestens seit der Verabschiedung der international stark kritisierten Rückführungsrichtlinie im Juni 2008 zu beobachten. Dies dürfte einerseits mit dem Zugewinn an politischer Einflussnahme seit Ablauf der Übergangsfrist zusammenhängen, andererseits haben gerade konservative Kräfte und dem rechten politischen Spektrum zugehörige Parteien an Gewicht innerhalb des Parlaments gewonnen.

## **Migrationsarena & Entscheidungsprozesse**

Deutlich wurde auch, dass die nationalstaatliche Makro-Ebene weiterhin eine zentrale Rolle in Entscheidungsprozessen innerhalb der EU spielt. Hier ist vor allem die politische Macht des Rates als Vertretung der Mitgliedstaaten der entscheidende Faktor, obgleich der Rat ein fester Bestandteil des EU-Institutionengefüges ist. Bei der detaillierten Betrachtung von Entscheidungsprozessen innerhalb der EU wird außerdem deutlich, dass sowohl die Meta-Ebene der EU auf die nationalstaatliche Makro-Ebene einwirkt als dies auch umgekehrt (Makro > Meta) der Fall ist. Eine klare Unterscheidung zwischen *Top-Down* und *Bottom-Up* Prozessen ist somit vielfach nicht möglich. Stattdessen wird die europäische Realität eher durch eine Anwendung beider Ansätze reflektiert. Die Einflussnahme der Meso-Ebene beschränkt sich hingegen zumeist auf Stellungnahmen der regionalen politischen und sozialen Akteure. Diese Prozesse und Rollen werden durch das entwickelte Modell einer Europäischen Migrationsarena deutlich aufgezeigt. Zudem wird durch die Eingliederung von Prozessen grenzüberschreitenden Informationsaustausches das Modell der Migrationsarena um eine lebensweltliche Perspektive ergänzt, indem es die Auswirkungen migrationspolitischer Maßnahmen auf die Entscheidungen potenzieller Migranten in die Analyse einbezieht.

## **Grenzraum Südspanien, transnationale Räume & Netzwerke**

Der südspanische Grenzraum ist nicht nur eine geographische Trennlinie zwischen Europa und Nordafrika, sondern hat vielmehr seit Jahrhunderten auch die Funktion einer die Meerenge von Gibraltar überspannenden Brücke, gekennzeichnet durch kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Austausch, inne. Der Kontext einer extrem ungleichen Entwicklung auf beiden Seiten der Grenze bildete die Grundlage für die Herausbildung eines Migrationssystems: Der relativen Attraktivität Spaniens, wenn auch neuerdings durch die Folgen der Wirtschaftskrise eingeschränkt, stehen die wirtschaftlichen und sozialen Probleme Marokkos gegenüber. Angesichts der hohen Urbanisierungsrate in Marokko ist von einer steigenden Mobilität v.a. junger Bevölkerungsschichten und weiterer Auswanderung gen Norden auszugehen. Auf der anderen Seite der Meerenge von Gibraltar ist Südspanien zwar im spanischen und europäischen Kontext eher als periphere Region einzustufen, dennoch übt der Bedarf an Arbeitskräften in der dortigen Agrar- und Tourismusindustrie eine hohe Anziehungskraft auf Migranten aus. Zudem bieten zahlreiche Ortschaften und Städte in

Südspanien eine stetig wachsende Infrastruktur für Migranten, so dass die eigene kulturelle Identität sowie soziale Praktiken im andersartigen Kontext fortgeführt werden können. Dies ist ein Hinweis auf die Herausbildung eines (plurilokalen) transnationalen sozialen Raumes (gemäß Ludger Pries) bzw. von *transnational communities* (gemäß Thomas Faist) beiderseits der Meerenge bzw. der EU-Außengrenze.

Eine Analyse von Herkunfts- und Zielregionen marokkanischer Migration verdeutlicht, dass sich die Wanderungsprozesse einerseits auf wenige Landkreise in den Hauptauswanderungsregionen in Marokko sowie andererseits auch in Südspanien auf wenige Gemeinden beschränken, so dass von engen sozialen Netzwerken auszugehen ist. Aus historischer Perspektive ist zudem hervorzuheben, dass die ersten marokkanischen Wanderungsprozesse in Richtung Spanien vor allem aus den ehemaligen Gebieten des spanischen Protektorats in Nordmarokko stammten. Dieser Pioniermigration folgte zunächst eine Vertiefung der sozialen Netzwerke durch die Zuwanderung von Familienangehörigen sowie später, vor allem seit den 1990er Jahren, eine geographische Ausweitung der Migrationsnetzwerke, die sich in der Diversifizierung der Herkunftsregionen widerspiegelt.

Bei einer Betrachtung der Zielorte in Südspanien wird deutlich, dass sich diese zumeist auf wenige, direkt aneinander grenzende Gemeinden (*municipios*), konzentrieren. Sowohl die Analyse der Auswanderung aus den Herkunftsregionen in Marokko als auch der Zuwanderung in die südspanischen Zielregionen weisen auf eine Vertiefung und Erweiterung der grenzüberspannenden Migrationsnetzwerke hin. Schließlich ist festzuhalten, dass die Dimension der marokkanischen Migration als eine der größten Zuwanderergruppen in Spanien ein klares Indiz für das Bestehen eines Migrationssystems zwischen den Nachbarländern ist.

Der quantitative Umfang der Migration lässt sich jedoch nicht nur durch Migrationsnetzwerke und den soziökonomischen Kontext in Herkunfts- und Zielregionen erklären. Eine Betrachtung der Entwicklung marokkanischer Zuwanderung ergibt, dass die höchsten Zuwachsraten dann zu verzeichnen waren, wenn Programme zur Regularisierung des Aufenthaltsstatus durchgeführt wurden. Hintergrund dieser Zuwächse war jedoch nicht der von konservativer Seite oft zur Argumentation herangezogene so genannte „Ruf-Effekt“, also der Zuzug von Neuzuwanderern aufgrund eines Legalisierungsprogrammes, sondern vielmehr die Regularisierung des Aufenthaltsstatus von bereits in Spanien lebenden Zuwandern, die

angesichts ihres irregulären Aufenthalts zuvor nicht in den Statistiken zur ausländischen Wohnbevölkerung reflektiert wurden.

### **Analyse von „stocks & flows“**

Bei der Analyse der Entwicklung des *stocks* der irregulär sich in Spanien aufhaltenden ausländischen Bevölkerung wurde die Ausländerstatistik des Innen- bzw. Arbeits- und Einwanderungsministeriums zur legal anwesenden ausländischen Wohnbevölkerung mit den Daten der lokalen Melderegister (*padrón municipal*) verglichen. Da auch undokumentierte Migranten sich bei den lokalen Meldebehörden einschreiben, wurde durch eine Subtraktion der bereinigten Daten (ohne EU/EFTA-Bürger) eine Annäherung an die Gesamtgröße der irregulär anwesenden Ausländer vorgenommen. Die Analyse zeigt, dass die vormals teilweise erhebliche „Lücke“ zwischen beiden Datenquellen seit dem Regularisierungsprogramm von 2005 schrumpft. Dies ist ein Hinweis auf die Legalisierung des Aufenthaltsstatus eines Großteils der ehemals irregulär anwesenden Migranten. Gerade bei der marokkanischen Bevölkerung in Spanien besteht eine besonders deutliche Tendenz zur Legalisierung des Aufenthaltsstatus. Dies widerspricht der weit verbreiteten Annahme, dass marokkanische Staatsbürger die größte Gruppe der illegal anwesenden Migranten seien. Die irreguläre Migration aus dem westafrikanischen Raum (v.a. aus Nigeria und dem Senegal) hat hingegen eine Eigendynamik entwickelt, die durch die bisherigen Maßnahmen der Migrations- und Grenzkontrollpolitik nicht vermindert werden konnte.

Auf der Ebene der Provinzen Andalusiens zeigt sich, dass Cádiz keine reine Transitprovinz mit einer dann anzunehmenden niedrigen Präsenz irregulär anwesender Migranten ist. Die „Lücke“ zwischen der legal anwesenden ausländischen Wohnbevölkerung und den Daten der lokalen Melderegister besteht auch nach dem Regularisierungsprogramm von 2005. Auch in der von der Tourismusindustrie geprägten Provinz Málaga zeigt sich eine weiter anhaltende undokumentierte Zuwanderung, v.a. aus einzelnen Staaten Lateinamerikas, Afrikas sowie Osteuropas. Die Herkunftsstruktur der Migranten in dieser Provinz hat sich in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts erheblich diversifiziert. In den weiteren untersuchten Provinzen Andalusiens sowie auf den Kanaren ist die irreguläre „Lücke“ seit 2005 stark zurückgegangen. Seit der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts (2005 bis 2010) setzt sich die undokumentierte Neuzuwanderung vor allem aus Staatsbürgern einzelner lateinamerikanischer sowie subsaharischer Staaten zusammen. Da jedoch

Lateinamerikaner nahezu ausschließlich auf dem Luftweg nach Spanien einreisen, diese Arbeit sich aber auf die See- und Landgrenzen in Südspanien bezieht, bezieht sich die Analyse der *flows* – anhand von Aufgriffszahlen und Rückführungsmaßnahmen – v.a. auf die irreguläre Zuwanderung aus dem afrikanischen Nachbarkontinent.

Die Analyse der Aufgriffszahlen über einen längeren Zeitraum (1991 bis 2008) zeigt, dass das primäre Ziel der EU-Migrations- und Grenzkontrollpolitik, die deutliche Verminderung irregulärer Migration, im hier untersuchten Fall trotz technologischer und personeller Aufrüstung im Untersuchungszeitraum nicht erreicht werden konnte. Stattdessen weisen die Daten auf eine multiple Routenverschiebung hin. Nach der Implementierung des Grenzschutzsystems SIVE an der Meerenge von Gibraltar änderte sich die Route undokumentierter Migranten sowohl in Richtung der Kanarischen Inseln als auch in die östlichen Provinzen Andalusiens. Ein besonders starker Zuwachs fand vor dem Hintergrund der Ereignisse in Ceuta und Melilla (Herbst 2005) statt. Tausende bereits in Marokko aufhältige Migranten sowie neu hinzukommende Gruppen von Migranten änderten ihre Pläne und reisten direkt von der westafrikanischen Küste in Richtung Kanaren anstatt nach Nordmarokko. Die Folgejahre 2007 und 2008 zeigten dann eine Stabilisierung der Aufgriffszahlen auf hohem Niveau, aber auch einen hohen Anteil von Aufgriffen vor der westafrikanischen Küste im Rahmen von Frontex-Operationen. Parallel dazu waren ähnliche Tendenzen bei den Rückführungsmaßnahmen zu beobachten. Der Rückgang der Zurückschiebungen aus Andalusien nach der Implementierung des SIVE ging mit einer steigenden Zahl von Zurückschiebungen aus den Kanarischen Inseln einher. Bei einer Addition von Abschiebungen und Zurückschiebungen ist zu erkennen, dass sich die Rückführungsmaßnahmen zumindest bis 2008 insgesamt auf einem hohen Niveau stabilisiert haben.

### **Ost- und Südverschiebung der Migration**

Die Ostverschiebung der undokumentierten Migration in Richtung der Provinzen Málaga, Granada, Almería, die erste Südverschiebung (Südmorokko/West-Sahara gen Kanaren) und schließlich die weiteren Südverschiebungen mit Abreiseorten in Mauretanien, Senegal und Gambia hatten zur Folge, dass die zurückzulegenden Routen immer länger und somit risikoreicher wurden, was wiederum zu einem Anstieg der Todesfälle führte. Zeitweise trug die Routenverschiebung auch zu einer Stärkung professioneller Schleusernetzwerke bei, da diese für die längeren Routen und höheren

Risiken auch höhere Preise für die Überfahrt verlangten. Diese der EU-Zielsetzung einer Bekämpfung irregulärer Migration diametral entgegengesetzte Entwicklung traf v.a. auf marokkanische Schleusernetzwerke zu.

Die mehrfache Südverschiebung der Migrationsrouten ist auch auf die Externalisierung der europäischen sowie spanischen Migrations- und Grenzkontrollpolitik zurückzuführen. Im Laufe der ersten Dekade des 21. Jahrhundert wurden zahlreiche Migrations- und Rückübernahmeabkommen mit nord- und westafrikanischen Transit- und Herkunftsstaaten abgeschlossen. Nachdem Marokko die Zusammenarbeit in Fragen der Migrationskontrolle verstärkte, versuchten die Migranten zunächst über Mauretanien in Richtung der Kanarischen Inseln auszureisen. Nach Abschluss eines Abkommens mit der mauretanischen Regierung wurde dann der senegalesische Küstenstreifen zum Hauptausreiseort für Migranten.

Neben der Verschiebung der Migrationsrouten war im Untersuchungszeitraum auch eine Diversifizierung der Herkunftsstruktur der auf dem Seeweg illegal einreisenden Migranten zu beobachten. Während es sich bis zur Jahrtausendwende dabei v.a. um Marokkaner handelte, so sind es seitdem in erster Linie Bürger von Staaten des subsaharischen Afrikas, allen voran aus westafrikanischen Staaten. Diese aus der Analyse der Aufgriffszahlen resultierende Beobachtung stimmt wiederum mit den Ergebnissen der Analyse der undokumentierten Bevölkerung in Spanien überein.

Eine neuere Tendenz, die in der hier vorliegenden Forschungsarbeit nicht mehr in detaillierter Form untersucht wurde, ist die erneute Ostverschiebung der Migrationsrouten seit dem Jahr 2008. In jenem Jahr war die höchste Zahl der Todesfälle vor der algerischen Küste zu verzeichnen. Hier ist wahrscheinlich, dass die stärkere Kooperation der marokkanischen mit den spanischen Behörden zu einer Verschiebung der Abreiseorte von der marokkanischen zur algerischen Mittelmeerküste geführt hat. Im gesamteuropäischen Kontext waren in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts weitere „Ostverschiebungen“ der irregulären Migration auf dem Seeweg zu erkennen: nachdem die Aufgriffszahlen an der spanischen Südgrenze zeitweise zurückgingen, stiegen die Aufgriffe an den italienischen Seegrenzen, allen voran auf der Mittelmeerinsel Lampedusa, aber auch in den Gewässern des Inselstaats Malta. Nach dem Abschluss von Rückführungsabkommen mit Libyen sowie dem Einsatz von Frontex-Operationen in diesem Raum war eine weitere Verschiebung der Routen in Richtung Griechenland zu beobachten.

## **Restriktive Migrationspolitik**

Die Implementierung restriktiver Maßnahmen beschränkt sich keinesfalls auf konservative Regierungen. Die ersten Restriktionen gehen auf die Regierungszeit von Felipe González (PSOE) zurück. Unter der von 2004 bis 2011 amtierenden PSOE-Regierung unter José Luis Zapatero wurden das vormals kritisierte SIVE-Grenzschutzsystem kontinuierlich ausgebaut sowie zahlreiche Migrations- und Rückübernahmeabkommen ausgehandelt. Unterschiede zwischen der konservativen PP und der sozialdemokratischen PSOE sind vor allem bei der Integration von bereits in Spanien lebenden Migranten zu erkennen. Hinsichtlich der Auswirkungen restriktiver politischer Maßnahmen bleibt festzuhalten, dass nicht nur das SIVE, sondern auch der Ausbau der Grenzschutzanlagen um die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla durchaus Auswirkungen auf Migrationsrouten hatte.

## **Akteursebenen und Europäische Migrationsarena**

In der spanischen Migrationspolitik sind die migrationspolitischen Kompetenzen zwischen lokaler, regionaler und nationaler Ebene klar getrennt. Obgleich die nationalstaatliche Makro-Ebene die exklusive Kompetenz hinsichtlich der juristisch-administrativen Situation der Zuwanderer innehat, kommt es jedoch häufig zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Nationalstaat einerseits sowie den Autonomen Gemeinschaften (Meso-Ebene) und den Kommunen (Mikro-Ebene) andererseits. Hierbei geht es in erster Linie um die Auslegung der spanischen Rechtslage zur Kompetenzverteilung sowie um die Finanzierung von Integrationsmaßnahmen. Einige Autonome Gemeinschaften haben durchaus ihren Handlungsspielraum in der Integrations-, aber auch Migrationspolitik, erweitern können.

Bei einer Betrachtung der europäischen Meta-Ebene wird deutlich, dass ein zunehmender Transfer vormals rein nationalstaatlicher Kompetenzen auf die Ebene der EU stattgefunden hat. Nationalstaaten und ihre Organe sind jedoch weiterhin ein fester Bestandteil dieser Prozesse. Sie bringen Initiativen auf europäischer Ebene ein, bilden strategische Allianzen zur Mehrheitsfindung innerhalb des Rates, nutzen ihr Stimmengewicht bei den entsprechenden Abstimmungen und sind schließlich für die Umsetzung der auf EU-Ebene gefällten Entscheidungen auf der nationalstaatlichen Ebene zuständig. Das oft als „Alibi“ für politisch unangenehme bzw. unpopuläre Entscheidungen genutzte Argument des „europäischen Drucks“ greift also zu kurz. Stattdessen handelt es sich bei den Entscheidungsprozessen in der Europäischen

Migrationsarena vielmehr um ein Zusammen- bzw. Wechselspiel zwischen den Ebenen – vor allem zwischen der europäischen Meta- und der nationalstaatlichen Makro-Ebene. Dies war während der Amtsperiode der konservativen PP-Regierung unter José María Aznar besonders deutlich zu erkennen. Restriktive Positionen der spanischen Regierung, etwa hinsichtlich der Reform des relativ liberalen Ausländergesetzes L.O. 4/00, wurden durch Debatten und Gesetzgebungsprozesse auf der EU-Ebene gestärkt. Andererseits wurden eben diese Debatten und Entscheidungsprozesse auf der europäischen Meta-Ebene auch durch die restriktive Linie der spanischen PP-Regierung beeinflusst, v.a. während der spanischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2002.

Auch während der Zapatero-Regierung wurden Richtlinien mit explizit restriktivem Charakter ohne „europäischen“ Druck in nationales Recht umgesetzt. Zwischen der nationalstaatlichen Makro- und der europäischen Meta-Ebene hat sich im spanischen Fall eine weitgehende Übereinstimmung in migrationspolitischen Fragen entwickelt. Somit ist der *misfit* zwischen EU-Normen einerseits und spanischer Rechtslage andererseits im Laufe des ersten Jahrzehnts dieses Jahrhunderts deutlich geringer geworden. Ausnahmen waren bei Fragen der Legalisierung des Aufenthaltsstatus sowie bei der Anwerbepolitik erkennbar. Vor allem hinsichtlich der zahlreichen spanischen Regularisierungsprogramme gab es mehrfach Widersprüche seitens der Europäischen Kommission und seitens der Regierungen einzelner EU-Mitgliedstaaten. Im Bereich der Anwerbung von Arbeitsmigranten aus Drittstaaten hingegen ist inzwischen ein Wandel auf EU-Ebene zu erkennen. Hier ist eine Angleichung zwischen spanischen und EU-Normen zu erwarten.

### **Grenzüberschreitende soziale Netzwerke**

Neben den politischen Prozessen innerhalb des Rahmens der Europäischen Migrationsarena wurden auch soziale Prozesse in der Form grenzüberschreitender sozialer Netzwerke in die Analyse mit einbezogen. Diese übernehmen eine zentrale Rolle, da sie nicht nur bestehende Kontakte beiderseits der EU-Außengrenze aufrechterhalten, sondern vor allem auch weitere Migrationsprozesse erleichtern. Dies geschieht über Informationsflüsse zu Migrationsrouten, Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt sowie Unterkunftsmöglichkeiten, auf dessen Grundlage Entscheidungen zur Optimierung der Migration getroffen werden können. Dazu zählen ebenfalls Informationen zu den Schwerpunkten von Kontrollmaßnahmen. Die auf europäischer Meta- und nationalstaatlicher Makro-Ebene getroffenen Entscheidungen werden sowohl

von den bereits in Spanien lebenden Migranten als auch von professionellen Schleusernetzwerken aufgenommen und über die grenzüberschreitenden sozialen Netzwerke an potenzielle Migranten weitergegeben. Ausgestattet mit solchen Informationen können diese ihre Migrationsstrategie ändern, etwa durch eine andere Routenauswahl oder eine andere Migrationsform.

### **Zentrale Fragestellung & Hypothesen:**

Bezogen auf die zentrale Fragestellung nach der Durchsetzungsfähigkeit der europäischen Grenzsicherungspolitik wurde aufgezeigt, dass zwar durchaus Interessenkonflikte zwischen den diversen involvierten politischen Ebenen existieren, diese aber nicht ein Hindernis für die Implementierung der politischen Maßnahmen darstellen. Es sind vielmehr die grenzüberschreitenden sozialen Netzwerke und die ihnen innewohnenden sozialen Prozesse, welche die Grenzsicherungsmaßnahmen durch den Austausch von Informationen etwa in Form von Routenverschiebungen umgehen.

Anstatt der in den Hypothesen angenommenen hohen Interessenunterschiede zwischen den Akteuren der diversen Ebenen ist stattdessen v.a. zwischen nationalstaatlicher Makro- und europäischer Meta-Ebene eine wachsende Konvergenz zu beobachten. Lediglich in wenigen Bereichen der Migrationspolitik (Legalisierungsprogramme, Arbeitskräfteanwerbung) sind noch Divergenzen zwischen diesen Ebenen vorhanden. Weder Nichtregierungsorganisationen noch den Grenzkontrollmaßnahmen kritisch oder ablehnend gegenüberstehende Lokal- und Regionalverwaltungen (Mikro- und Meso-Ebene) sind in der Lage, der Implementierung dieser Maßnahmen etwas entgegenzusetzen. Eine geringe Einflussnahme der Lokal- und Regionalverwaltungen ist lediglich bei der Erstellung der individuellen Integrationsberichte möglich, etwa um einen Antrag auf Familiennachzug oder die Verlängerung des Aufenthaltstitels zu erleichtern. In diesem spezifischen Bereich kann also eine liberalere Verwaltungspraxis auf lokaler Ebene einen restriktiveren Kurs auf nationaler Ebene in Einzelfällen abschwächen.

Zutreffend ist hingegen die eingangs entwickelte Hypothese, dass die Routen undokumentierter Migranten eine (mehrfache) räumliche Verschiebung erfahren haben. Angesichts der zahlreichen Analysen zu ähnlichen Prozessen an der Grenze zwischen den USA und Mexiko ist diese Erkenntnis jedoch nicht überraschend. Ein Anstieg der Migrationskosten angesichts längerer und risikoreicherer Routen trifft im hier untersuchten Fall entgegen der Annahme nur teilweise zu. Bei den ersten

Routenverschiebungen war zunächst ein Anstieg der Kosten zu verzeichnen – und damit einhergehend auch eine finanzielle Stärkung professioneller Schleusernetzwerke. Die späteren „Südverschiebungen“ der Migrationsrouten mit Ablegeorten an der mauretanischen und senegalesischen Küste hingegen führten trotz der wesentlich längeren Routen nicht zu einer Kostenerhöhung. Stattdessen boten mauretanische bzw. senegalesische Fischer die Fahrten gen Kanarische Inseln zu geringeren Preisen als die Schleuser an der marokkanischen Küste an. Die „menschlichen Kosten“ sind jedoch weiter gestiegen. Dies zeigen die Zahlen zu Todesfällen auf den Migrationsrouten nach Spanien.

Eine weitere zu beantwortende Fragestellung ist die Brauchbarkeit des Ansatzes transnationaler sozialer Räume oder transnationaler Gemeinschaften für die Analyse grenzüberschreitender Netzwerke. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass sich diese Ansätze durchaus für eine tiefergehende Analyse solcher Netzwerke als nützlich erweisen würden. Da die Einbeziehung der transnationalen Perspektive jedoch nicht Bestandteil des ursprünglichen Forschungsdesigns gewesen ist, nicht in der Feldforschung angewandt und erst durch spätere Diskussionen hinzugefügt wurde, konnte dieser Ansatz nur in eingeschränkter Form behandelt werden. Für zukünftige Forschungsprojekte zum spanisch-marokkanischen Grenzraum böte sich eine Analyse der grenzüberschreitenden sozialen Netzwerke zwischen Herkunfts- und Zielregionen auf der Grundlage des Ansatzes transnationaler Gemeinschaften bzw. transnationaler sozialer Räume an. Hierzu wäre intensive Feldforschungsarbeit auf der Mikro-Ebene ausgewählter Ortschaften auf beiden Seiten der Meerenge notwendig.

### **Ausblick**

Die vorliegende Forschungsarbeit zeigt, dass unter den gegebenen Umständen eine „effiziente“ – d.h. eine die „ungewollte“ Zuwanderung erheblich vermindernde – Migrations- und Grenzkontrollpolitik nicht möglich ist. Wie auch im Fall der Grenze zwischen den USA und Mexiko gelingt es Migranten immer wieder, neue Routen und Formen der Migration zu finden und somit in die Zielregion Europa zu gelangen. Die restriktiven Maßnahmen der vergangenen zwei Jahrzehnte, sei es im Bereich der Asylpolitik, der Visapolitik oder der Grenzkontrollpolitik, haben nicht zu der angestrebten Reduzierung irregulärer Zuwanderung geführt, sondern vielmehr zu „unerwünschten Nebeneffekten“. Die Routen haben eine geographische Verschiebung erfahren und sind dadurch länger und gefährlicher geworden. Dieser Umstand schreckt

potenzielle Migranten jedoch nicht vom Versuch einer illegalen Zuwanderung ab. Die weiterhin bestehenden enormen sozialen und ökonomischen Unterschiede sowie die wachsenden grenzüberschreitenden sozialen Netzwerke tragen ihrerseits dazu bei, dass die Prozesse irregulärer Zuwanderung in mittel- bis langfristiger Sicht nicht abnehmen werden. Stattdessen ist seit dem letzten Jahrzehnt eine zunehmende Professionalisierung der Schleusernetzwerke zu beobachten, was wiederum im Gegensatz zu den erklärten Zielen der Migrations- und Grenzkontrollpolitik steht. Dabei stellt die irreguläre Migration auf dem See- bzw. Landweg gerade im spanischen Fall nur den kleinsten, wenn auch „sichtbarsten“ Teil undokumentierter Zuwanderung dar. Eine deutliche Verminderung irregulärer Zuwanderung wäre nur dann möglich, wenn entweder die Grenzen etwa nach dem Vorbild Nordkoreas hermetisch geschlossen oder aber die Fluchtursachen v.a. auch hinsichtlich der strukturellen Ungleichheiten im Weltwirtschaftssystem angegangen würden. Während ersteres Szenario mit den Werten der EU und ihrer Mitgliedstaaten als demokratische Rechtsstaaten eindeutig nicht vereinbar und auch wohl kaum erstrebenswert ist, widerspricht letzteres den ökonomischen Interessen des globalen Nordens. Eine Lösung ist somit vorerst nicht in Sicht.

## **Abkürzungsverzeichnis**

a.a.O.	am angegebenen Ort
ADI	Ausländische Direktinvestitionen
AFVIC	Association des Amis et Familles des Victimes de l'Immigration Clandestine
APDHA	Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía
ASTI	Asociación Solidaridad Trabajadores Inmigrantes
ATIME	Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España
AW	ausländische Wohnbevölkerung (mit legalem Aufenthaltstitel)
Az.	Aktenzeichen
BIP	Brutto-Inlandsprodukt
BSP	Brutto-Sozialprodukt
bzw.	beziehungsweise
CC	Coalición Canaria (Kanarische Koalition)
CCOO	Comisiones Obreras
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CGED	Comisaría General de Estadística y Documentación (bis 7/2008)
CGEF	Comisaría General de Estadística y Fronteras (seit 7/2008)
CIS	Centro de Estudios Sociológicos
CiU	Convergència i Unió (Pakt und Union), katalanische Regionalpartei
CNP	Cuerpo Nacional de Policía
COLEF	Colegio de la Frontera Norte
COMECE	Commission des Episcopats de la Communauté Européenne
DGP	Dirección General de Policía
d.h.	das heißt
ebd.	ebenda
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischer Gemeinschaft
endg.	endgültig (in Dokumenten der EU-Kommission)
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya (Republikanische Linke Kataloniens)
etc.	ecetera
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäischer Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GESI	Gabinete de Estudios de Seguridad Interior
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDI	Human Development Index
ibid.	ibidem [ebenda]
ICV	Iniciativa per Catalunya Verds (Initiative für Katalonien Grüne)
INE	Instituto Nacional de Estadística
INS	Immigration and Naturalization Service

IOM	International Organization for Migration
IU	Izquierda Unida
kWh	Kilowatt-Stunden
L.E.	Ley de Extranjería
L.O.	Ley Orgánico
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
MEDA	MEsures D'Accompagnement
MESS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
MTIN	Ministerio de Trabajo e Inmigración
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NGO	Non-Governmental Organization
NRO	Nichtregierungs-Organisation
OPI	Observatorio Permanente de la Inmigración
o.S.	ohne Seitenangabe (zumeist bei Quellen aus dem Internet)
PAL	Partido de Almería
PM	Padrón Municipal
PNV	Partido Nacionalista Vasco (Baskische Nationalistische Partei)
POLISARIO	Frente Popular de Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Volksfront zur Befreiung von Saguia el Hamra und Río de Oro)
PP	Partido Popular (Volkspartei)
PSOE	Partido Socialista del Obrero Español (Spanische Sozialistische Arbeiterpartei)
QMV	qualifiziertes Mehrheitsverfahren im Rat der Europäischen Union
R.D.	Real Decreto
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
SIVE	Sistema Integral de Vigilancia Exterior
SOC	Sindicato de Obreros del Campo
sog.	so genannt/e
SUP	Sindicato Unificado de Policía
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
TEIM	Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (UAM, Madrid)
UAM	Universidad Autónoma de Madrid
UCIDE	Unión de Comunidades Islámicas de España
UGT	Unión General de Trabajadores
UM	undokumentierte Migranten
UNDP	United Nations Development Program
UNO	United Nations Organization
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VIS	Visa-Informationssystem
v.u.Z.	vor unserer Zeitrechnung

## **Anhang 1: Grundstruktur der Leitfaden-Interviews**

(Leitfaden für Interviews mit Migranten)

### **I. Allgemeine Angaben**

- Alter, Nationalität, Herkunftsort, Familienstand
- Schulische und berufliche Bildung (wann, wo)
- Lebensbedingungen im Herkunftsort

### **II. Migrationsentscheidung**

- Warum und wann wurde die Entscheidung getroffen?
- Wann wurde die Entscheidung realisiert?
- Netzwerke & Kontakte: Freunde, Bekannte, Familienangehörige im Zielort
- Erwartungshaltung gegenüber der Auswanderung

### **III. Der Weg**

- Wie wurde der Migrationsprozess realisiert?
  - o Route
  - o Netzwerke
  - o Schwierigkeiten (insb. der Grenzübertritt)
  - o Kosten

### **IV. Die Ankunft**

- Erste Erfahrungen
  - o Mit Polizeibehörden
  - o Lokale Bevölkerung
  - o Arbeit, Arbeitssuche
  - o Rechtliche Situation
  - o Sitten & Gebräuche, Kultur

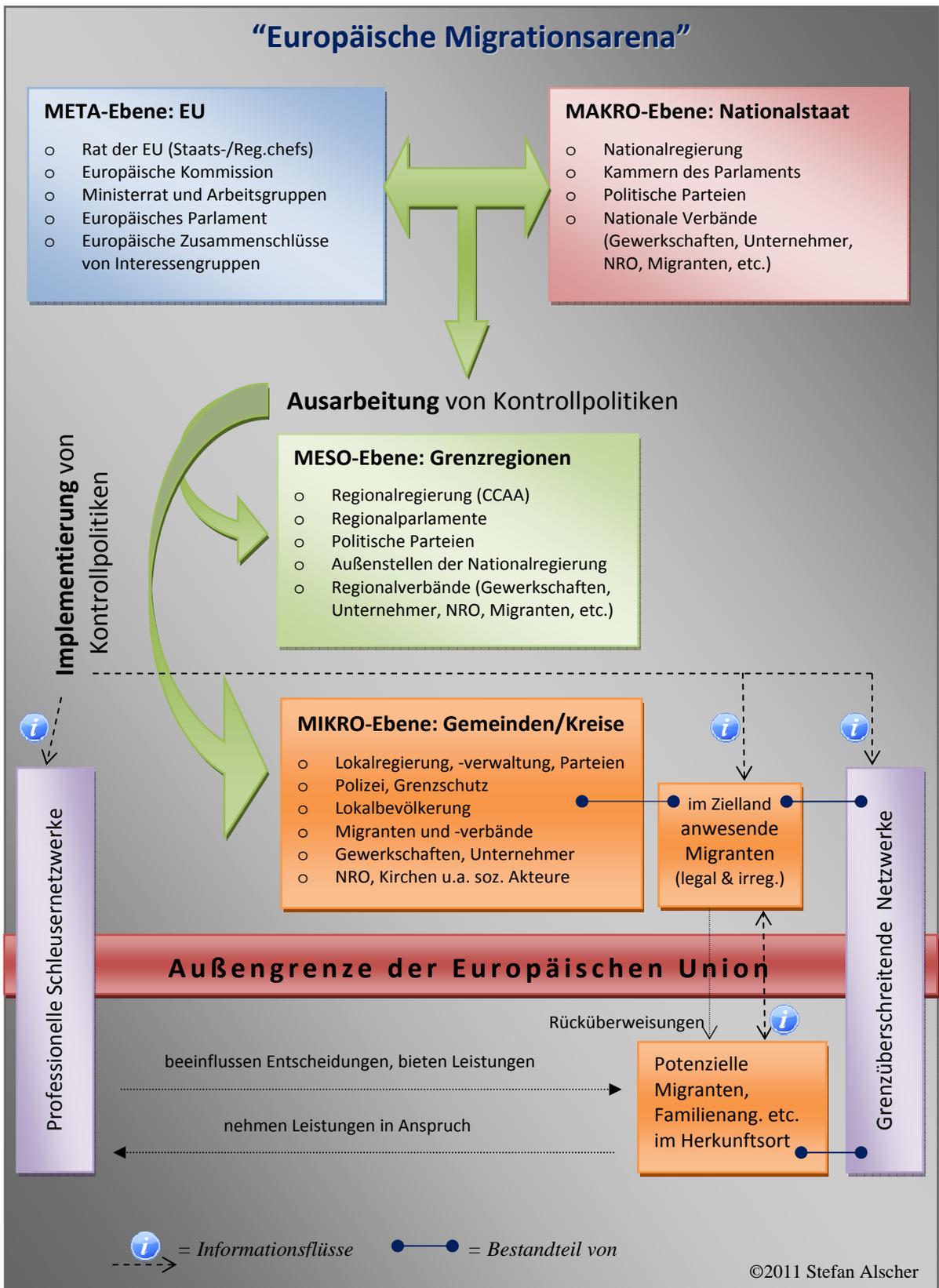
### **V. Das Leben am Ziel- bzw. Transitort**

- Arbeit
- Wohnraum
- Persönliche Beziehungen
  - o mit Spaniern
  - o mit Landsleuten
  - o mit Zuwanderern aus anderen Staaten und Regionen (Marokkaner, Subsahara (Eng./Frz.), Osteuropa, Lateinamerikaner)
- größte Probleme?

### **VI. Balance**

- Was wurde erreicht?
- Was wurde verloren?
- Welche Perspektiven sind vorhanden?
- Wünsche & Pläne für die Zukunft?

## Anhang 2: Europäische Migrationsarena



### **Anhang 3: Schengener „Negativ-“ und „Positivliste“**

#### **a) „NEGATIVLISTE“**

(Anhang I, gemeinsame Liste gemäß  
Artikel 1 Absatz 1)

- |                                  |                    |
|----------------------------------|--------------------|
| 1. Afghanistan                   | 40. Irak           |
| 2. Ägypten                       | 41. Iran           |
| 3. Algerien                      | 42. Jamaika        |
| 4. Angola                        | 43. Jemen          |
| 5. Äquatorialguinea              | 44. Jordanien      |
| 6. Armenien                      | 45. Kambodscha     |
| 7. Aserbaidtschan                | 46. Kamerun        |
| 8. Äthiopien                     | 47. Kap Verde      |
| 9. Bahrain                       | 48. Kasachstan     |
| 10. Bangladesch                  | 49. Katar          |
| 11. Belarus                      | 50. Kenia          |
| 12. Belize                       | 51. Kirgisistan    |
| 13. Benin                        | 52. Kiribati       |
| 14. Bhutan                       | 53. Kolumbien      |
| 15. Birma/Myanmar                | 54. Komoren        |
| 16. Bolivien                     | 55. Kongo          |
| 17. Botsuana                     | 56. Kuba           |
| 18. Burkina Faso                 | 57. Kuwait         |
| 19. Burundi                      | 58. Laos           |
| 20. China                        | 59. Lesotho        |
| 21. Côte d'Ivoire                | 60. Libanon        |
| 22. Demokratische Republik Kongo | 61. Liberia        |
| 23. Dominica                     | 62. Libyen         |
| 24. Dominikanische Republik      | 63. Madagaskar     |
| 25. Dschibuti                    | 64. Malawi         |
| 26. Ecuador                      | 65. Malediven      |
| 27. Eritrea                      | 66. Mali           |
| 28. Fidschi                      | 67. Marokko        |
| 29. Gabun                        | 68. Marshallinseln |
| 30. Gambia                       | 69. Mauretanien    |
| 31. Georgien                     | 70. Mikronesien    |
| 32. Ghana                        | 71. Moldau         |
| 33. Grenada                      | 72. Mongolei       |
| 34. Guinea                       | 73. Mosambik       |
| 35. Guinea-Bissau                | 74. Namibia        |
| 36. Guyana                       | 75. Nauru          |
| 37. Haiti                        | 76. Nepal          |
| 38. Indien                       | 77. Niger          |
| 39. Indonesien                   | 78. Nigeria        |

79. Nordkorea
80. Nördliche Marianen
81. Oman
82. Pakistan
83. Palau
84. Palästinensische Behörde\*
85. Papua-Neuguinea
86. Peru
87. Philippinen
88. Ruanda
89. Russland
90. Salomonen
91. Sambia
92. Samoa
93. São Tomé und Príncipe
94. Saudi-Arabien
95. Senegal
96. Sierra Leone
97. Simbabwe
98. Somalia
99. Sri Lanka
100. St. Lucia
101. St. Vincent und die Grenadinen
102. Südafrika
103. Sudan
104. Suriname
105. Swasiland
106. Syrien
107. Tadschikistan
108. Tansania
109. Thailand
110. Timor-Leste
111. Togo
112. Tonga
113. Trinidad und Tobago
114. Tschad

115. Tunesien
116. Türkei
117. Turkmenistan
118. Tuvalu
119. Uganda
120. Ukraine
121. Usbekistan
122. Vanuatu
123. Vereinigte Arabische Emirate
124. Vietnam
125. Zentralafrikanische Republik

Anmerkungen:

\* Palästinensische Autonomiegebiete: Gebietskörperschaft, die von mindestens einem Mitgliedstaat nicht als Staat anerkannt wird. Das von der palästinensischen Autonomiebehörde ausgestellte Reisedokument wird ebenso nicht von allen EU-Mitgliedstaaten anerkannt.

Kosovo: der Kosovo wird von Spanien (und zahlreichen Staaten außerhalb der EU) nicht als Staat anerkannt und findet daher auf der Liste keine Erwähnung. Kosovaren benötigen weiterhin ein Visum zur Einreise in den Schengen-Raum.

Weitere völkerrechtlich umstrittene Gebietskörperschaften, die in der Liste nicht erwähnt werden, deren Einwohner jedoch ein Visa zur Einreise benötigen:

- Nordzypern
- West-Sahara
- Abchasien
- Nagorny-Karabach
- Somaliland
- Südossetien
- Transnistrien

## „POSITIVLISTE“

(Anhang II, gemeinsame Liste gemäß Artikel 1 Absatz 2)

1. Albanien<sup>(1)</sup>
2. Andorra
3. Antigua und Barbuda
4. Argentinien
5. Australien
6. Bahamas
7. Barbados
8. Bosnien-Herzegowina<sup>(1)</sup>
9. Brasilien
10. Brunei Darussalam
11. Chile
12. Costa Rica
13. El Salvador
14. Guatemala
15. Honduras
16. SAR Hongkong<sup>(2)</sup>
17. Israel
18. Japan
19. Kanada
20. Kroatien
21. SAR Macau<sup>(3)</sup>
22. Malaysia
23. Malta
24. Mauritius
25. FYR Mazedonien<sup>(1)</sup>
26. Mexiko
27. Monaco
28. Montenegro
29. Neuseeland
30. Nicaragua
31. Panama
32. Paraguay
33. San Marino
34. Serbien<sup>(1)</sup>
35. Seychellen
36. Singapur
37. St. Christoph und Nevis
38. Südkorea
39. Taiwan

40. Uruguay
41. Vatikanstadt
42. Venezuela
43. Vereinigte Staaten

### Anmerkungen:

(1) Die Befreiung von der Visumpflicht gilt ausschließlich für Inhaber biometrischer Reisepässe.

(2) Die Befreiung von der Visumpflicht gilt ausschließlich für Inhaber des Passes „Hong Kong Special Administrative Region“.

(3) Die Befreiung von der Visumpflicht gilt ausschließlich für Inhaber des Passes „Região Administrativa Especial de Macau“.

**Rechtsakte der EU**, die diesen Listen zugrunde liegen:

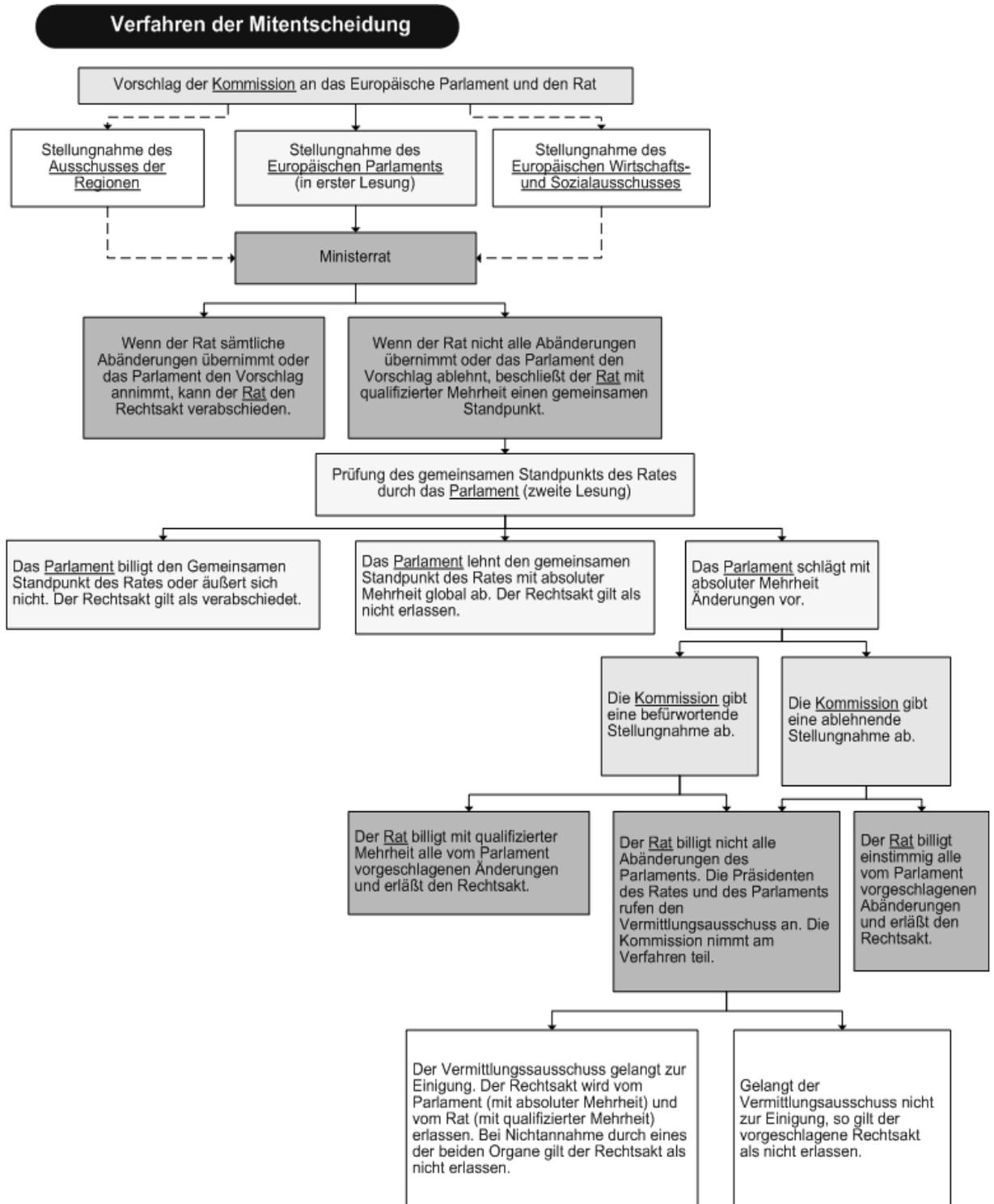
Verordnung (EG) Nr. 574/99, ersetzt durch Verordnung (EG) Nr. 539/2001, ergänzt durch:

- Verordnung (EG) Nr. 2414/2001
- Verordnung (EG) Nr. 453/2003
- Verordnung (EG) Nr. 851/2005
- Verordnung (EG) Nr. 684/2006
- Verordnung (EG) Nr. 1932/2006
- Verordnung (EG) Nr. 1244/2009

## Anhang 4: EU-Gesetzgebungsverfahren

### a) Ordentliches Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV

(vor dem Vertrag von Lissabon: Mitentscheidungs- oder Kodezisionsverfahren, ehemals Verfahren nach Art. 189b EGV)



Quelle: EUR-Lex 2009

### **Anmerkungen zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“:**

- Das Verfahren nach Art. 294 AEUV ist das am häufigsten anzuwendende Gesetzgebungsverfahren (in nahezu allen Bereichen, in denen der Rat der EU eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit vornimmt).
- Das Kodezisionsverfahren nach Art. 189b wurde erstmals mit dem Vertrag von Maastricht (1992, in Kraft 1.11.1993) eingeführt.
- Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wird u.a. in folgenden Bereichen angewendet (Auswahl von Bereichen mit migrations- oder integrationspolitischem Bezug):
  - *Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Artikel 12)*
  - *Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (Artikel 13 Absatz 2)*
  - *Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit (Artikel 18 Absatz 2)*
  - *Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Artikel 40)*
  - *Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (Artikel 42)*
  - *Niederlassungsfreiheit (Artikel 44 Absatz 1, Artikel 46 Absatz 2, Artikel 47 Absätze 1 und 2)*
  - *Visa, Asyl, Einwanderung und sonstige Politiken im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr (Artikel 67 Absätze 4 und 5)*
  - *Beschäftigung (Artikel 129)*
  - *Chancengleichheit und gleiche Behandlung (Artikel 141 Absatz 3)*
  - *Bildung (Artikel 149 Absatz 4)*
  - *Gesundheitswesen (Artikel 152 Absatz 4)*
  - *Entwicklungszusammenarbeit (Artikel 179 Absatz 1)*

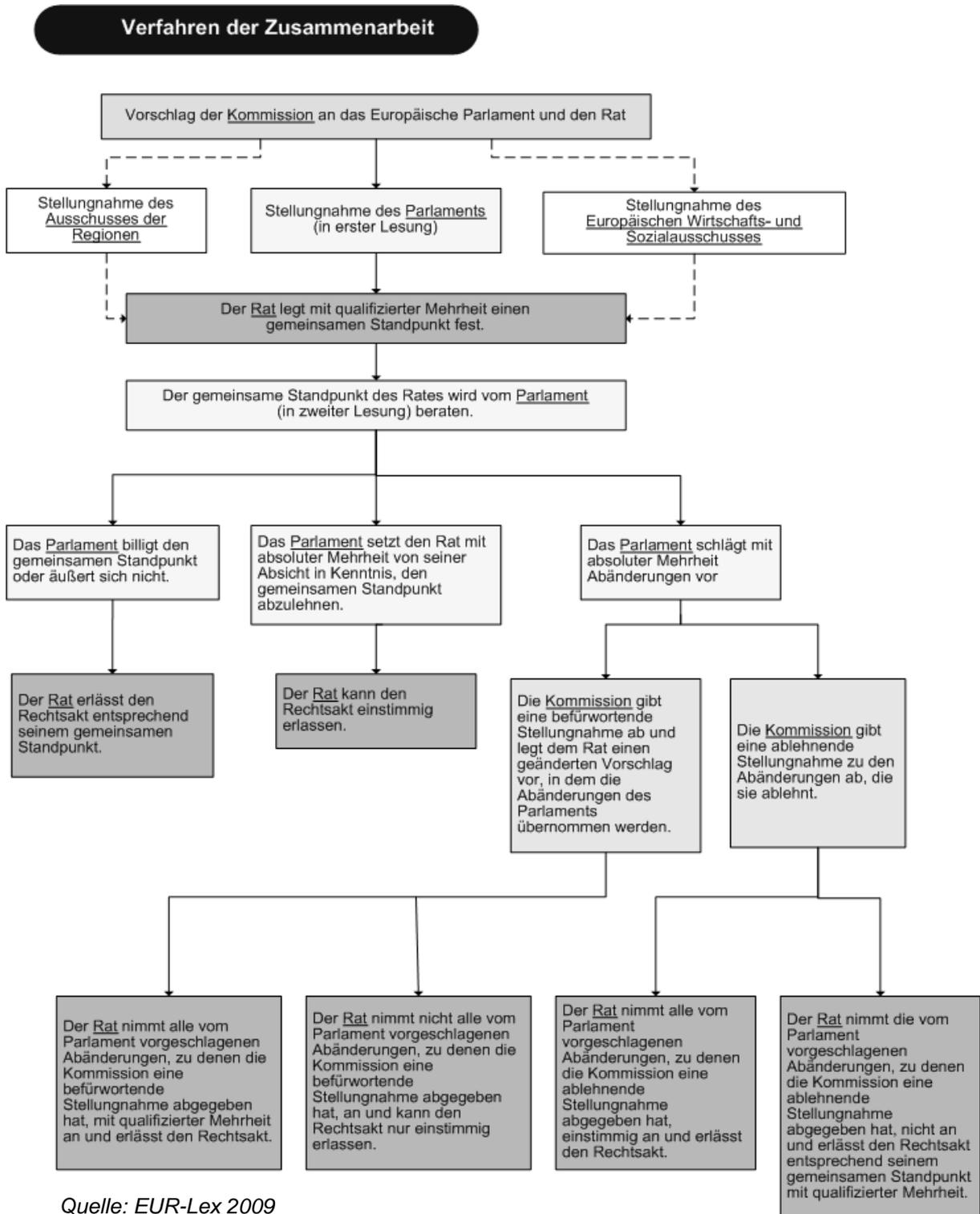
(Spiegelstriche in kursiver Schrift zitiert aus: EUR-Lex 2009).

### **Im Bereich der Grenzkontrollpolitik (Art. 77 Abs. 2):**

- *a) die gemeinsame Politik in Bezug auf Visa und andere kurzfristige Aufenthaltstitel;*
- *b) die Kontrollen, denen Personen beim Überschreiten der Außengrenzen unterzogen werden;*
- *c) die Voraussetzungen, unter denen sich Drittstaatsangehörige innerhalb der Union während eines kurzen Zeitraums frei bewegen können;*
- *d) alle Maßnahmen, die für die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen erforderlich sind;*
- *e) die Abschaffung der Kontrolle von Personen gleich welcher Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen.*

(zitiert aus: Art. 77 Abs. 2 AEUV)

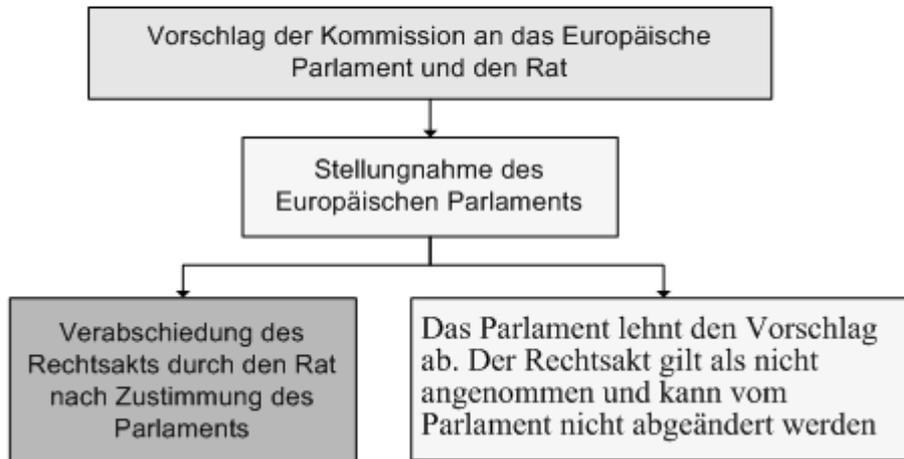
## b) Zusammenarbeitsverfahren nach Art. 252 EGV



**Anmerkung:** Das Zusammenarbeits- oder Kooperationsverfahren nach Art. 252 EGV (ex-189c) wurde mit der EEA (in Kraft 1.7.1987) eingeführt. Das EP kann den Gemeinsamen Standpunkt des Rates abändern, letztlich beschließt der Rat jedoch allein. Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages unterliegen die vormals durch dieses Verfahren zu behandelnden Bereiche dem Mitentscheidungsverfahren. Es findet nur noch in bestimmten Bereichen der Wirtschafts- und Währungsunion Anwendung.

c) **Zustimmungsverfahren nach Art. 289 (2) AEUV** (ehem. Art 192 EGV, ex-138b)

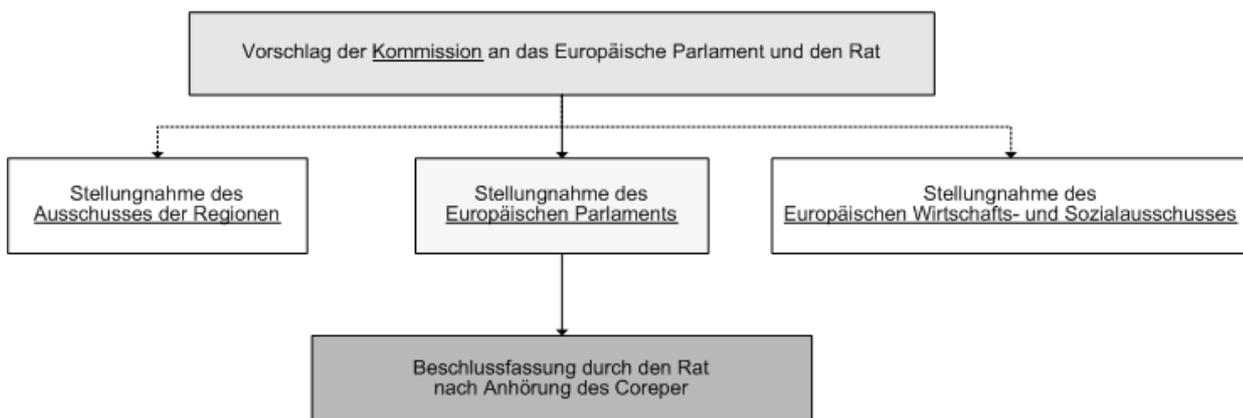
**Zustimmungsverfahren**



**Anmerkung:** Das Zustimmungsverfahren wurde mit der EEA (in Kraft 1.7.1987) eingeführt und verleiht dem EP ein Vetorecht. Ursprünglich für Beitritte zur Gemeinschaft sowie Assoziierungsabkommen vorgesehen, findet es nur noch in wenigen Bereichen Anwendung. Das Zustimmungsverfahren ist seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, ebenso wie das Anhörungsverfahren, eines der beiden „besonderen Gesetzgebungsverfahren“ nach Art. 289 II EUV.

d) **Anhörungsverfahren nach Art. 289 (2) EUV** (ehem. 192 EGV, ex-138b)

**Anhörungsverfahren**



**Anmerkung:** Das Anhörungs- oder Konsultationsverfahren (das älteste unter den EU-Gesetzgebungsverfahren) bzw. Verfahren der einfachen Stellungnahme findet nur noch in den Fällen Anwendung, die nicht ausdrücklich dem Verfahren der Zusammenarbeit oder dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen. In diesem Verfahren hat das EP nur ein Recht zur Stellungnahme.

Coreper = Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten

Quelle der Schaubilder: EUR-Lex 2009

## Anhang 5: Herkunftsregionen in Marokko (konsularische Registrierungen)

Quelle: Daten des marokkanischen Konsularregisters, aus: López García et al. 1996:

Anexos

	1971-75		1976-80		1981-85		1986-90		1971-90		Reg. 1991	
	abs.	Anteil	abs.	Anteil	abs.	Anteil	abs.	Anteil	abs.	Anteil	abs.	Anteil
<b>RIF</b>	<b>168</b>	<b>13,3%</b>	<b>272</b>	<b>23,5%</b>	<b>292</b>	<b>18,0%</b>	<b>593</b>	<b>12,5%</b>	<b>1.325</b>	<b>15,1%</b>	<b>885</b>	<b>7,1%</b>
Alhucemas	56	4,4%	68	5,9%	95	5,9%	216	4,5%	435	4,9%	369	3,0%
Nador	112	8,9%	204	17,6%	197	12,2%	377	7,9%	890	10,1%	516	4,2%
<b>YEBALA</b>	<b>812</b>	<b>64,4%</b>	<b>443</b>	<b>38,3%</b>	<b>665</b>	<b>41,1%</b>	<b>1.893</b>	<b>39,8%</b>	<b>3.813</b>	<b>43,4%</b>	<b>1.810</b>	<b>14,6%</b>
Chefchauen	28	2,2%	0	0,0%	95	5,9%	340	7,1%	463	5,3%	214	1,7%
Larache	84	6,7%	68	5,9%	60	3,7%	150	3,2%	362	4,1%	444	3,6%
Tanger	140	11,1%	136	11,8%	237	14,6%	707	14,9%	1.220	13,9%	607	4,9%
Tetouan	560	44,4%	239	20,7%	273	16,9%	69	1,5%	1.141	13,0%	545	4,4%
<b>ATLANTIK</b>	<b>196</b>	<b>15,6%</b>	<b>238</b>	<b>20,6%</b>	<b>358</b>	<b>22,1%</b>	<b>1.344</b>	<b>28,2%</b>	<b>2.136</b>	<b>24,3%</b>	<b>3.176</b>	<b>25,6%</b>
Kenitra	28	2,2%	0	0,0%	179	11,1%	55	1,2%	262	3,0%	417	3,4%
Rabat/Salé	56	4,4%	102	8,8%	51	3,2%	381	8,0%	590	6,7%	450	3,6%
Bensliman	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	50	0,4%
Mohammedia	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	69	0,6%
Casablanca	84	6,7%	102	8,8%	51	3,2%	381	8,0%	618	7,0%	1.493	12,0%
El Yadida	28	2,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	28	0,3%	75	0,6%
Settat	0	0,0%	34	2,9%	77	4,8%	498	10,5%	609	6,9%	334	2,7%
Safi	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	29	0,6%	29	0,3%	248	2,0%
Essauira	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	40	0,3%
<b>ZENTRUM</b>	<b>28</b>	<b>2,2%</b>	<b>136</b>	<b>11,8%</b>	<b>127</b>	<b>7,8%</b>	<b>142</b>	<b>3,0%</b>	<b>433</b>	<b>4,9%</b>	<b>602</b>	<b>4,9%</b>
Taza	0	0,0%	34	2,9%	25	1,5%	29	0,6%	88	1,0%	87	0,7%
Taunat	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	74	0,6%
Sidi Kacem	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	58	1,2%	58	0,7%	40	0,3%
Jemisset	0	0,0%	34	2,9%	0	0,0%	0	0,0%	34	0,4%	60	0,5%
Mequínez	0	0,0%	0	0,0%	51	3,2%	55	1,2%	106	1,2%	112	0,9%
Ifran	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	40	0,3%
Fés	28	2,2%	68	5,9%	51	3,2%	0	0,0%	147	1,7%	189	1,5%
<b>ATLAS</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>34</b>	<b>2,9%</b>	<b>152</b>	<b>9,4%</b>	<b>698</b>	<b>14,7%</b>	<b>884</b>	<b>10,1%</b>	<b>1.292</b>	<b>10,4%</b>
Azilal	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	29	0,6%	29	0,3%	35	0,3%
Beni Mellal	0	0,0%	0	0,0%	102	6,3%	465	9,8%	567	6,4%	815	6,6%
Bulman	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	15	0,1%
El Kelaa	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	29	0,6%	29	0,3%	70	0,6%
Jenifra	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	55	0,4%
Juribga	0	0,0%	0	0,0%	25	1,5%	58	1,2%	83	0,9%	78	0,6%
Marrakesch	0	0,0%	34	2,9%	25	1,5%	117	2,5%	176	2,0%	224	1,8%
<b>SUUS</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>25</b>	<b>1,5%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>25</b>	<b>0,3%</b>	<b>65</b>	<b>0,5%</b>
Agadir	0	0,0%	0	0,0%	25	1,5%	0	0,0%	25	0,3%	20	0,2%
Tarouant	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Tiznit	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	45	0,4%

[Tabelle wird auf Folgeseite fortgesetzt]

<b>OSTEN</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>88</b>	<b>1,8%</b>	<b>88</b>	<b>1,0%</b>	<b>4.542</b>	<b>36,6%</b>
Figuig	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	450	3,6%
Uxda	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	88	1,8%	88	1,0%	4.092	33,0%
<b>SÜD / SAHARA</b>	<b>56</b>	<b>4,4%</b>	<b>34</b>	<b>2,9%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>90</b>	<b>1,0%</b>	<b>35</b>	<b>0,3%</b>
Errachidia	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	0,0%
Uarzazat	56	4,4%	34	2,9%	0	0,0%	0	0,0%	90	1,0%	15	0,1%
Tan Tan	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	0,0%
Tata	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Guelmin	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	10	0,1%
Laayoune	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Es-Smara	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Bojador	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Uadi												
Eddahab	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>GESAMT</b>	<b>1.260</b>		<b>1.157</b>		<b>1.619</b>		<b>4.758</b>		<b>8.794</b>		<b>12.407</b>	

## Anhang 6: Zielorte marokkanischer Zuwanderung in Andalusien

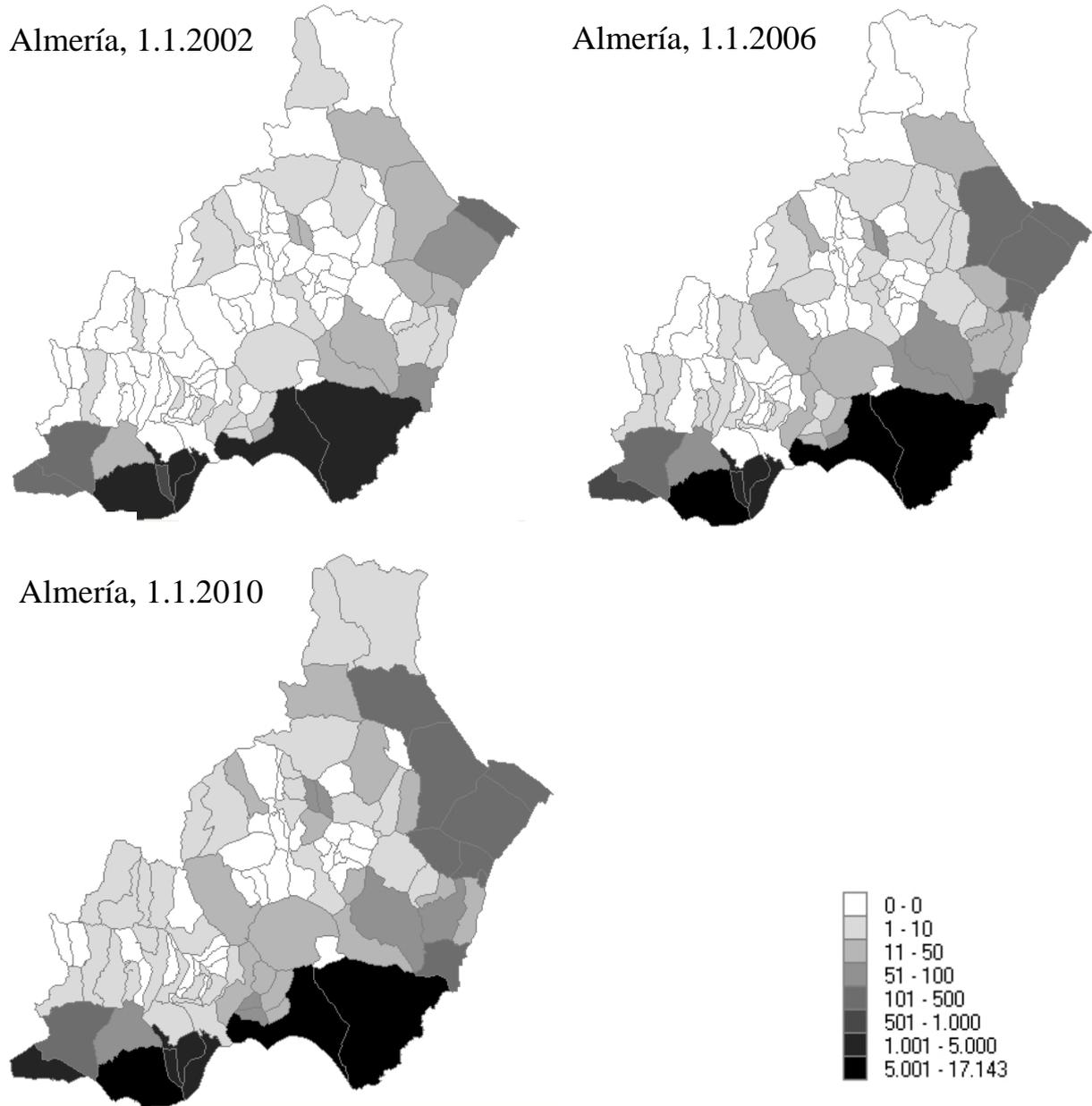
(Gemeinden mit mehr als 1.000 Marokkanern zum 1.1.2010)

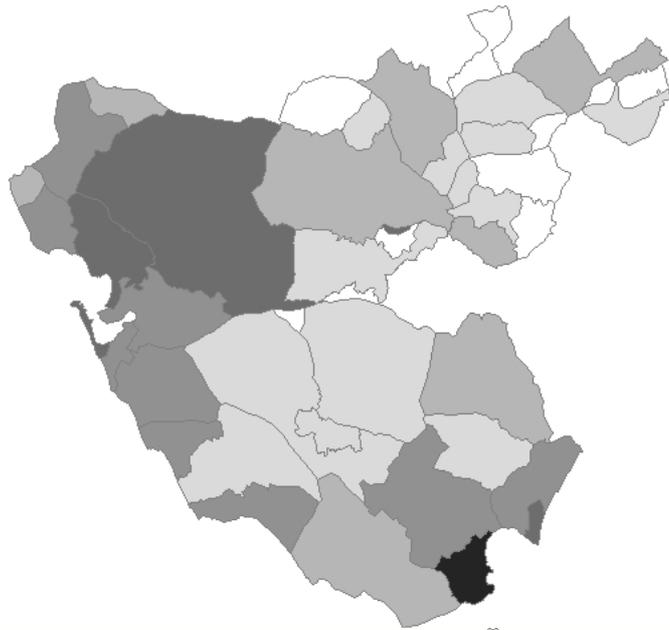
	1. Januar 2002			1. Januar 2005			1. Januar 2010		
	Marok.	Anteil M/Ausl.	Anteil Ausl./Bev	Marok.	Anteil M/Ausl.	Anteil Ausl./Bev	Marok.	Anteil M/Ausl.	Anteil Ausl./Bev
<b>Almería, Prov.</b>	<b>13.388</b>	<b>34,0%</b>	<b>7,2%</b>	<b>27.800</b>	<b>29,9%</b>	<b>15,2%</b>	<b>41.647</b>	<b>27,6%</b>	<b>21,7%</b>
Adra	443	58,0%	3,5%	710	40,1%	7,6%	1.102	38,2%	11,8%
Almería	2.083	36,0%	3,3%	4.919	34,8%	7,8%	6.850	34,2%	10,5%
Níjar	2.136	59,2%	18,7%	4.612	59,6%	31,7%	5.558	49,8%	39,5%
Roquetas d.M.	1.353	18,8%	14,1%	1.983	12,0%	25,0%	3.318	12,0%	32,1%
Vícar	1.053	51,0%	12,5%	2.018	39,6%	25,7%	2.448	34,4%	30,4%
El Ejido	4.902	70,5%	12,2%	10.418	60,2%	25,2%	17.143	56,1%	35,8%
La Mojonera	538	41,6%	17,8%	987	48,2%	25,9%	1.586	53,6%	34,6%
Summe	12.508			25.647			38.005		
<b>Cádiz, Prov.</b>	<b>3.767</b>	<b>24,4%</b>	<b>1,4%</b>	<b>5.728</b>	<b>20,7%</b>	<b>2,3%</b>	<b>7.449</b>	<b>15,6%</b>	<b>3,9%</b>
Algeciras	2.006	66,2%	2,8%	3.076	61,3%	4,5%	3.551	50,7%	6,0%
<b>Córdoba, Prov.</b>	<b>1.150</b>	<b>21,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>2.218</b>	<b>16,0%</b>	<b>1,8%</b>	<b>3.336</b>	<b>13,2%</b>	<b>3,1%</b>
Córdoba	434	15,9%	0,9%	604	11,1%	1,7%	1.218	12,8%	2,9%
<b>Granada, Prov.</b>	<b>3.559</b>	<b>22,5%</b>	<b>1,9%</b>	<b>6.421</b>	<b>17,7%</b>	<b>4,2%</b>	<b>10.220</b>	<b>15,9%</b>	<b>7,0%</b>
Granada	1.831	30,6%	2,5%	2.594	23,9%	4,6%	3.214	21,3%	6,3%
Motril	219	16,5%	2,6%	489	11,8%	7,3%	1.098	16,3%	11,0%
Summe	2.050			3.083			4.312		
<b>Huelva, Prov.</b>	<b>2.634</b>	<b>29,1%</b>	<b>1,9%</b>	<b>4.572</b>	<b>24,3%</b>	<b>3,9%</b>	<b>7.211</b>	<b>16,9%</b>	<b>8,3%</b>
Cartaya	279	43,4%	4,7%	576	35,6%	10,4%	1.052	29,3%	19,5%
Huelva	449	21,4%	1,5%	926	20,3%	3,1%	1.103	13,5%	5,5%
Moguer	322	40,9%	5,0%	724	45,5%	9,4%	1.350	31,2%	21,6%
Summe	1.050			2.226			3.505		
<b>Jaén, Prov.</b>	<b>1.875</b>	<b>39,6%</b>	<b>0,7%</b>	<b>3.462</b>	<b>30,4%</b>	<b>1,7%</b>	<b>5.484</b>	<b>26,5%</b>	<b>3,1%</b>
<b>Málaga, Prov.</b>	<b>10.973</b>	<b>10,5%</b>	<b>7,8%</b>	<b>19.177</b>	<b>10,6%</b>	<b>12,5%</b>	<b>27.631</b>	<b>10,0%</b>	<b>17,1%</b>
Benalmádena	383	5,2%	20,5%	703	5,7%	26,9%	1.344	6,7%	32,5%
Estepona	424	5,7%	16,2%	1.147	9,8%	21,4%	2.279	12,5%	27,5%
Fuengirola	1.037	9,8%	20,0%	1.921	10,3%	29,6%	2.221	8,9%	34,6%
Málaga	2.941	25,1%	2,2%	5.720	19,2%	5,3%	7.529	16,6%	8,0%
Marbella	3.140	15,5%	17,5%	3.508	12,7%	22,1%	4.123	11,1%	27,1%
Mijas	549	3,1%	36,7%	1.013	4,7%	37,7%	2.002	6,4%	40,8%
Vélez-Málaga	146	9,0%	2,8%	551	10,8%	7,9%	1.067	11,6%	12,2%
Torremolinos	1.533	16,2%	20,3%	2.188	15,4%	25,6%	2.345	13,1%	26,8%
Summe	10.153			16.751			22.910		
<b>Sevilla, Prov.</b>	<b>3.101</b>	<b>17,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>5.365</b>	<b>14,3%</b>	<b>2,1%</b>	<b>8.889</b>	<b>11,5%</b>	<b>4,0%</b>
Sevilla	1.547	14,9%	1,5%	2.673	12,9%	2,9%	3.972	10,6%	5,3%

Quelle: INEbase, Padrón Municipal 2002, 2005, 2010; letzter Zugriff am 14.6.2011

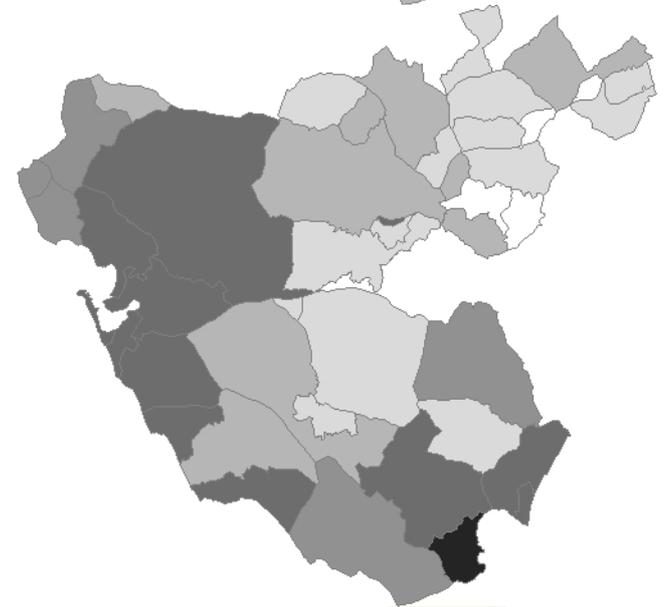
Legende: Marok. bzw. M. = Marokkaner; Ausl. = Ausländer insg.; Bev. = Gesamtbevölkerung; Prov. = Provinz

**Anhang 7: Kartographische Darstellung marokkanischer Bevölkerung in ausgewählten Provinzen Andalusiens**

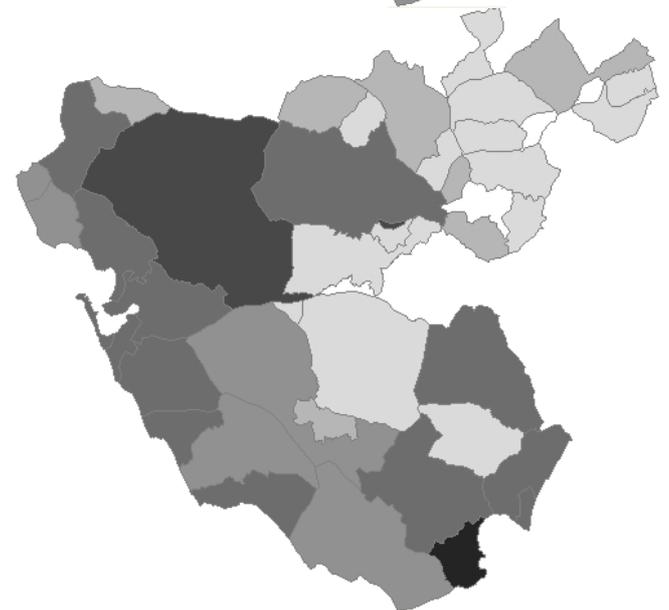




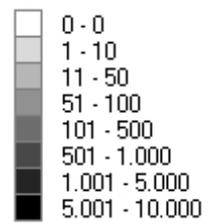
C diz, 1.1.2002

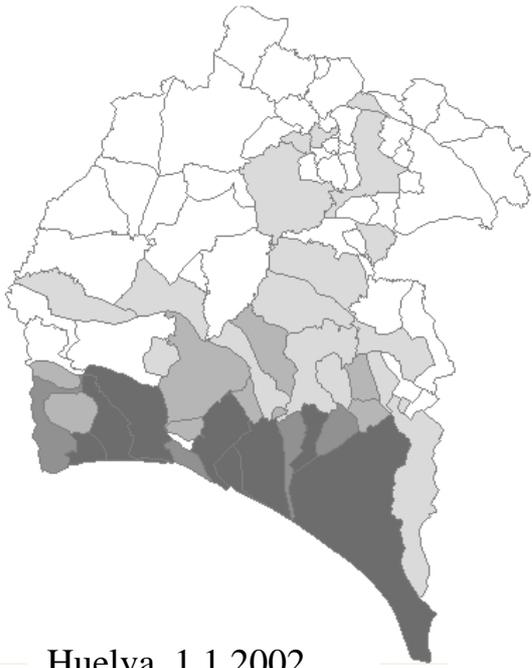


C diz, 1.1.2006

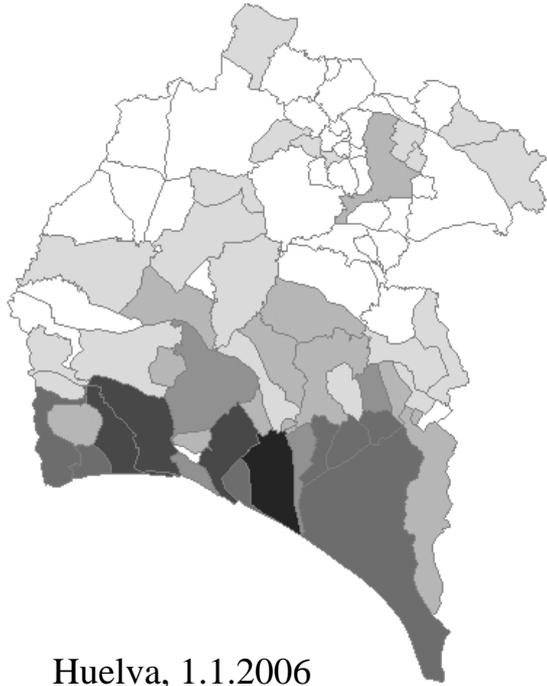


C diz, 1.1.2010

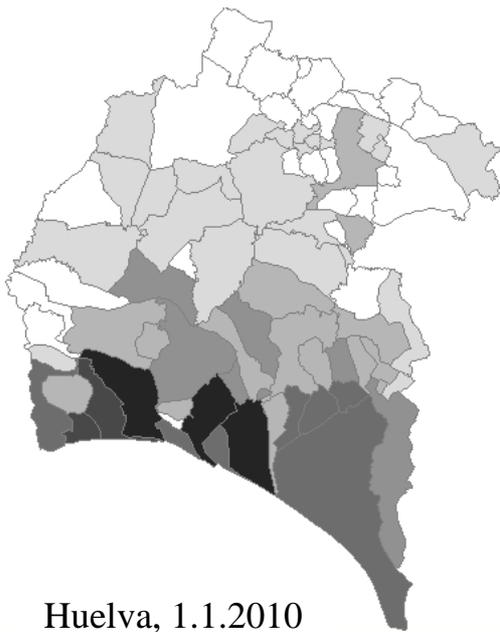




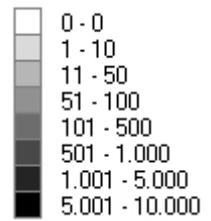
Huelva, 1.1.2002

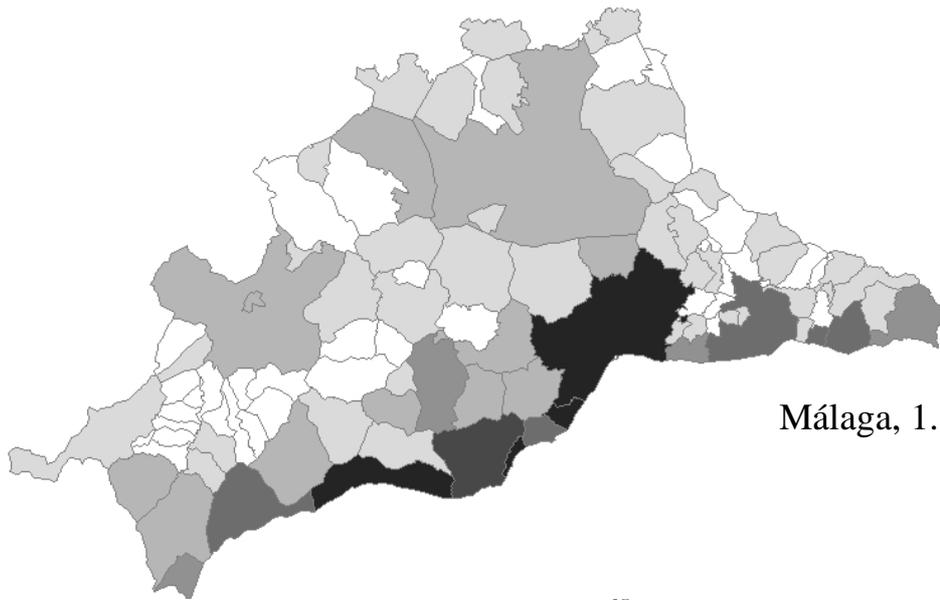


Huelva, 1.1.2006

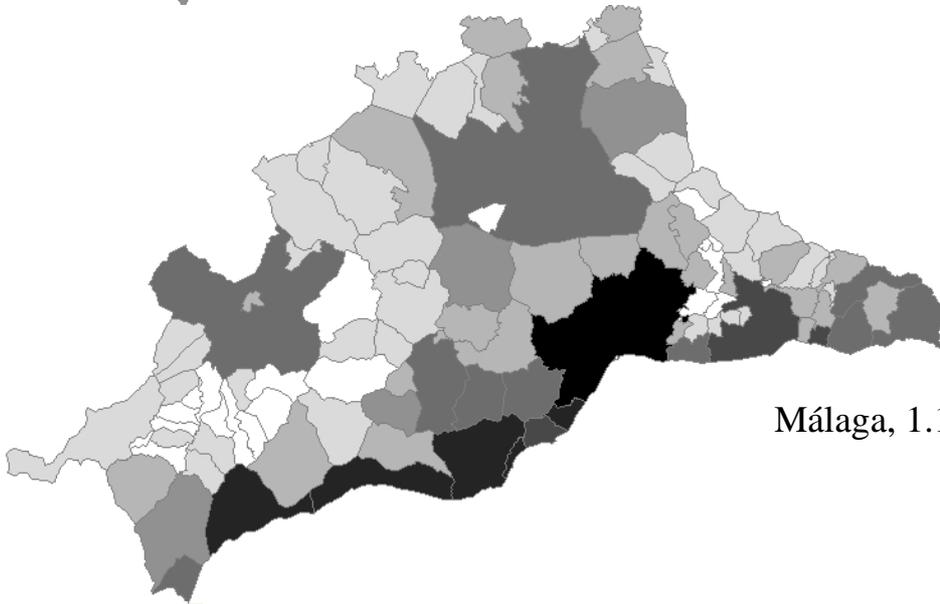


Huelva, 1.1.2010

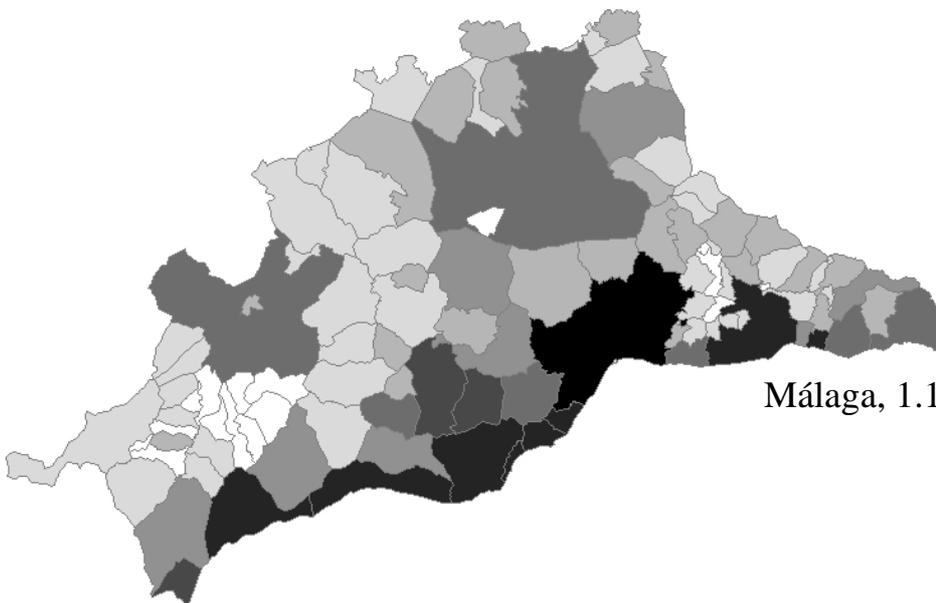




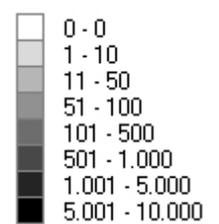
Málaga, 1.1.2002



Málaga, 1.1.2006

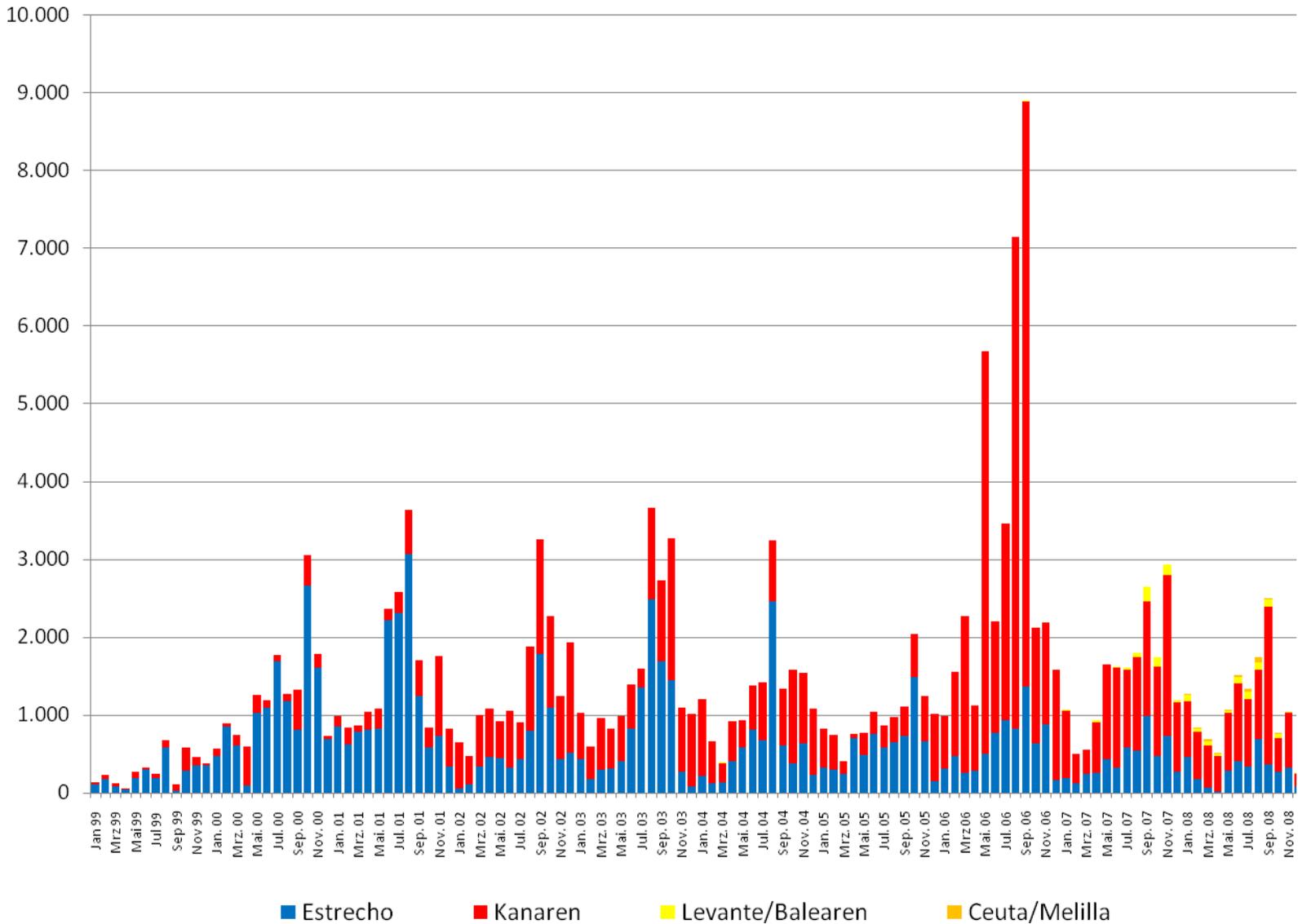


Málaga, 1.1.2010



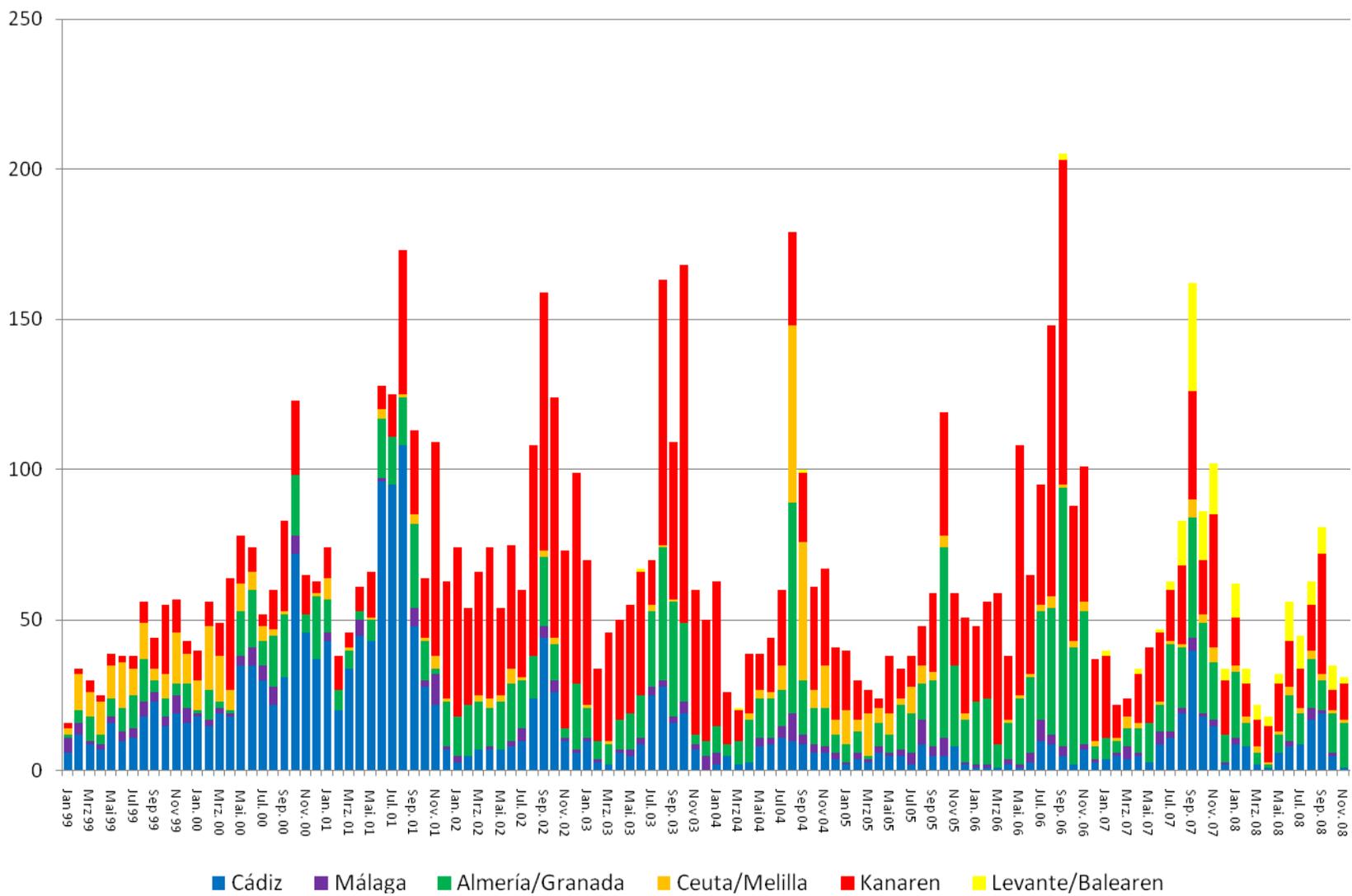
**Anhang 8: Migranten in Pateras (Aufgriffe), 1999-2008**

Quellen: Policía Nacional 2003a, MTAS 2006 sowie MIR 2009a



## Anhang 9: Pateras nach Regionen (Aufgriffe), 1999-2008

Quellen: Policía Nacional 2003a, MTAS 2006 sowie MIR 2009a



## Anhang 10: Übersicht zu durchgeführten Interviews

\*Anm.: Die mit einem Stern (\*) gekennzeichneten Gespräche fanden begleitend zum Aufenthalt am CCIS der UC San Diego statt; N.N. = Namen der Gesprächspartner nicht notiert

<b>Administration / Regierung / Politik</b>				
Domingo Fuentes	PSOE Fuerteventura	Sprecher	Fuerteventura	25.09.2001
María C. López Cruz	PP Canarias	Abgeordnete	Fuerteventura	26.09.2001
Natividad Cano	Gemeinderat	Gemeinderätin Soziales	Fuerteventura	27.09.2001
Ofelia	Delegation Nat.Reg.	Mitarbeiterin Inneres	Fuerteventura	27.09.2001
Alberto Morillas Fdz.	Junta de Andalucía	Mitarbeiter Mig.politik	Sevilla	21.03.2002
N.N.	Junta de Andalucía	Mitarbeiter	Sevilla	22.03.2002
Roberto Franca Sola	Delegation Nat.Reg.	Pressesprecher	Ceuta	10.04.2002
N.N.	Delegation Nat.Reg.	Mitarbeiter Sozialpol.	Ceuta	10.04.2002
José Santed	CETI	Direktor	Ceuta	11.04.2002
Pedro Díaz	Gemeinde Algeciras	Mitarbeiter Sozialpol.	Algeciras	17.04.2002
Eugenio Ricote Gil	Delegation Nat.Reg.	Mitarbeiter Mig.pol.	Cádiz	08.05.2002
María Belén Caballud	Innenministerium	Subdirektion Ausl.pol.	Madrid	09.05.2002
José A. Aliaga	Junta de Andalucía	Mitarbeiter Agrar	Almería	Nov 02
Antonio Sierras Sánchez	Innenministerium	Ausländerpolitik	Madrid	14.09.2009
Adolfo Peña Rudilla	Innenministerium	GESI	Madrid	15.09.2009
<b>Polizei / Grenzschutz</b>				
José Corranuda	Guardia Civil	Kommandant	Melilla	02.04.2002
Jorge Infantes	Policía Nacional		Algeciras	07.05.2002
Alf. Alonso	Guardia Civil	Pressesprecher	Algeciras	07.05.2002
José R. Pérez García	Policía Nacional	Abtlg. für Statistik Attaché an Sp.	Madrid	09.05.2002
Javier Veléz	Guardia Civil	Botschaft	Berlin	22.09.2009
<b>Flüchtlingshilfe, Migranten- und Menschenrechtsverbände</b>				
Mohamed Bah	AISEC	Sprecher	Fuerteventura	25.09.2001
Hector	Las Palmas Acoge	Mitarbeiter	Las Palmas	28.09.2001
N.N.	CEAR	Mitarbeiter	Las Palmas	28.09.2001
N.N.	Huelva Acoge	Mitarbeiter	Huelva	20.03.2002
Aziz	Huelva Acoge	Mitarbeiter	Moguer	20.03.2002
Encarnación Márquez	Algeciras Acoge	Sprecherin	Algeciras	25.03.2002
Nieves García	APDHA	Aktivistin	Tarifa	26.03.2002
Jesús Palazón	ProDEIN	Aktivist	Melilla	01.04.2002
N.N.	Melilla Acoge	Mitarbeiter	Melilla	01.04.2002
Luc Brandt	UNHCR	Direktor	Casablanca	05.04.2002
Abdelhalak Hamduchi	pateras de la vida	Aktivist	Larache	07.04.2002
Khamlichi Boukker		Aktivist	Tanger	09.04.2002
Abdelhamid	El Ejido Acoge	Aktivist	El Ejido	02.05.2002
Juan F. Pérez Sánchez	Almería Acoge	Koordinator	Almería	03.05.2002
Itziar Ruíz Gimenez	Amnesty Intern.		Madrid	14.05.2002
Belén García de Vinuesa	UNHCR	Rechtsfragen	Madrid	16.05.2002
Mustapha El Mrabet	ATIME	Präsident National	Madrid	17.05.2002
Alhanafi Hagma	ATIME Vicar	Präsident Lokal	Vícar	31.10.2002
Mercedes García	Mujeres Progresistas	Präsidentin Lokal	El Ejido	05.11.2002

<b>Gewerkschaften, Wirtschaft, Rotes Kreuz und Wohlfahrtsverbände</b>				
Gerardo Mesa Noda	Cruz Roja	Präsident lokal	Fuerteventura	26.09.2001
José A. Moreno Díaz	CCOO	Mitarbeiter, rechtliches	Madrid	07.03.2002
Agustín	CGT	Aktivist	Cádiz	23.03.2002
A. Mohamed	CCOO	Aktivist	Melilla	02.04.2002
Juan Triviño Dominguez	Cruz Roja	Mitarbeiter	Tarifa	13.11.2002
N.N.	Caritas Algeciras	Mitarbeiter	Algeciras	Nov 02
Emilio A. Martínez	CCOO/CITE	Leiter Sozialpolitik	Almería	Nov 02
María Segurado	Caritas	Rechtsfragen	Madrid	24.11.2005
Mohamed Haidur	CCOO	Migrationssekretariat	Madrid	25.11.2005
Luís Méndez	CEOE	Wirtschaftsverband	Madrid	25.11.2005
<b>Universitäten und wissenschaftliche Einrichtungen</b>				
Bernabe López García	UAM / TEIM	Prof., Direktor	Madrid	06.03.2002
Natalia García-Prado	CIS	Wissenschaftlerin	Madrid	08.03.2002
Walter Actis	colectivo IOÉ	Wissenschaftler	Madrid	08.03.2002
Alejandro Lorca Corrons	UAM	Prof.	Madrid	12.03.2002
Rosa Aparicio	UPCO	Prof., Direktorin	Madrid	14.03.2002
Manuel Lorenzo	UAM	Wissenschaftler	Rabat	03.04.2002
Mohamed Berriane	Univ. Mohamed V	Prof.	Rabat	04.04.2002
Natalia Ribas		Wissenschaftlerin	Tanger	08.04.2002
Mercedes Jiménez	UAM	Wissenschaftlerin	Tanger	08.04.2002
Paco Herrera	Inst. Estudios Ceutis	Wissenschaftler	Ceuta	11.04.2002
Fco. Javier García	UGR / LdEI	Prof., Direktor	Granada	18.04.2002
Gunther Dietz	UGR / LdEI	Prof.	Granada	19.04.2002
Joaquín Arango	Ortega y Gasset	Prof.	Madrid	14.05.2002
Begoña Zamora	Univ. de La Laguna	Wissenschaftlerin	Granada	Nov 02
Pablo Pumares	UAL	Wissenschaftler	Almería	Nov 02
Antonio Izquierda*	Univ. de A Coruña	Prof.	San Diego*	2004/05*
Ana López Sala*	Univ. de La Laguna	Wissenschaftlerin	Tijuana*	2004/05*
<b>Journalisten</b>				
Pilar Martínez	La Provincia	Journalistin	Fuerteventura	26.09.2001
Ildefonso Sena	Europa Sur	Journalist	Algeciras	16.04.2002
<b>Migranten</b>				
Faled		freiw. Mitarbeit CEAR	Fuerteventura	21.09.2001
Mohamed Salem		Flüchling Westsahara	Fuerteventura	26.09.2001
Migranten I-III, Westafrika		Plaza Santa Catalina	Las Palmas	29.09.2001
Steven (Name geändert)		Plaza Santa Catalina	Las Palmas	29.09.2001
Migrantin aus Nigeria			Algeciras	25.03.2002
Kalil (Name geändert)			Almería	03.05.2002
Migrant aus Marokko			El Ejido	01.11.2002
Migrant aus Gambia			El Ejido	04.11.2002
Migrant aus Palästina			El Ejido	04.11.2002
John Ekow Ampan	Algeciras Acoge	Migrant aus Liberia	Algeciras	14.11.2002
Migrant aus Nigeria			Algeciras	14.11.2002
Migranten I+II, Marokko			El Ejido	Nov 02

## **Literaturverzeichnis**

Actis, Walter (1993): „Foreign immigration in Spain. Its characteristics and differences in the European context“, in: Maria B. Rocha-Trindade (Hrsg.), *Recent Migration Trends in Europe*, Lissabon: Universidade Aberta e Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, S. 205-226.

AEE (1992-1995): *Anuario Estadístico de Extranjería*, Madrid: Comisión Interministerial de Extranjería.

AEE (1996-1999): *Anuario Estadístico de Extranjería*, Madrid: Ministerio del Interior, Comisión Interministerial de Extranjería.

AEE (2000-2004): *Anuario Estadístico de Extranjería*, Madrid: Ministerio del Interior, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

AEI (2005): *Anuario Estadístico de Inmigración*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

AEI (2006-2009): *Anuario Estadístico de Inmigración*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

AFVIC (2008): *Rapport relatif au naufrage de migrants au large des côtes d’Al Hoceima (Maroc) dans la nuit du 28 au 29 avril 2008*, Communiqué de l’AFVIC, Casablanca: AFVIC.

[http://www.afvic.info/documents/Rapport\\_naufrage\\_29\\_avril\\_2008.pdf](http://www.afvic.info/documents/Rapport_naufrage_29_avril_2008.pdf), letzter Zugriff am 26.11.2009.

AFVIC/CIMADE (2005): *Refoulements et expulsions massives de migrants et demandeurs d’asile: Récit d’une mission de l’AFVIC et de la CIMADE*, 11.10.2005, Casablanca & Paris: AFVIC/CIMADE.

[http://www.afvic.info/documents/AFVIC\\_CIMADE\\_refoulements\\_expulsions\\_octobre\\_2005.pdf](http://www.afvic.info/documents/AFVIC_CIMADE_refoulements_expulsions_octobre_2005.pdf), letzter Zugriff am 26.11.2009.

Agoumy, Taoufik (2004): „El Rif central y oriental: uno de los focos más importantes de la emigración internacional“, in: Bernabé López García und Mohamed Berriane (Hrsg.), *Atlas de la inmigración marroquí en España*, Madrid: UAM & OPI, S. 152-153.

Ahrendt, Hannah (1973): *The origins of totalitarianism*, San Diego & New York: Harcourt Brace Jovanovich.

AI (2006): *Spain and Morocco: Failure to protect the rights of migrants Ceuta and Melilla one year on*, AI Index EUR41/009/2006, London: Amnesty International. <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR41/009/2006>, letzter Zugriff am 4.11.2009.

Alscher, Stefan (2010): „Migración indocumentada y control fronterizo en Europa central y del este. El caso de Polonia“, in: María E. Anguiano und Ana M. López Sala (Hrsg.), *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*, Barcelona: CIDOB & Icaria Editorial, S. 103-138.

Alscher, Stefan (2005): *Knocking at the doors of „Fortress Europe“: Migration and Border Control in Southern Spain and Eastern Poland*, Working Paper 126, The Center for Comparative Immigration Studies, San Diego: University of California. <http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg126.pdf>, letzter Zugriff am 2.7.2012.

Alscher, Stefan (2004): „Grenzregion Ostpolen und die EU-Außengrenze: Brücke oder Trennlinie?“, in: Christian Banse und Holk Stobbe (Hrsg.), *Nationale Grenzen in*

Europa: Wandel der Funktion und Wahrnehmung nationaler Grenzen im Zuge der EU-Erweiterung, Frankfurt a.M.: Peter Lang Verlag, S. 215-234.

Alscher, Stefan (2002a): „EU: Aktionsplan zur Bekämpfung illegaler Einwanderer“, in: *Migration und Bevölkerung*, Nr. 3/02.

Alscher, Stefan (2002b): „EU: Sevilla-Gipfel zu illegaler Zuwanderung“, in: *Migration und Bevölkerung*, Nr. 6/02.

Alscher, Stefan (2001): Märkte, Migration, Maquiladoras. Auswirkungen des Freihandels auf Migrationsprozesse aus regionaler Perspektive (Tijuana/San Diego), Demographie aktuell Nr. 16, Berlin: Humboldt-Universität.

Alscher, Stefan (1998): „Spanien: ‘Plan Sur’ gegen Schleuserkriminalität“, in: *Migration und Bevölkerung*, Nr. 2/98.

Anderson, James (2001): Theorizing state borders: ‘politics/economics’ and democracy in capitalism, *CIBR Working Papers in Border Studies*, Nr. 01-1, Belfast: Centre for International Borders Research, Queen’s University.

[http://www.qub.ac.uk/cibr/WPpdffiles/CIBRwp2001\\_1rev.pdf](http://www.qub.ac.uk/cibr/WPpdffiles/CIBRwp2001_1rev.pdf), letzter Zugriff am 4.11.2009.

Anderson, Malcolm (2000): „The transformation of border controls: A European precedent?“, in: Peter Andreas und Timothy Snyder (Hrsg.), *The wall around the West: state borders and immigration controls in North America and Europe*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, S. 15-29.

Anderson, Malcolm und Eberhard Bort (2000): *The frontiers of the European Union*, New York: Palgrave.

Anderson, Malcolm, Monica den Boer, Peter Cullen, William C. Gilmore, Charles D. Raab und Neil Walker (1995): *Policing the European Union: Theory, Law and Practice*, Oxford: Clarendon Press.

Anderson, Malcolm (1994): „The agenda for police cooperation“, in: Malcolm Anderson und Monica den Boer (Hrsg.) (1994): *Policing across national boundaries*, London & New York: Pinter Publishers, S. 3-21.

Andreas, Peter und Thomas J. Biersteker (Hrsg.) (2003): *The rebordering of North America: integration and exclusion in a new security context*, New York: Routledge.

Andreas, Peter (2006): „Politics on edge: managing the US-Mexico border“, in: *Current history*, Februar 2006, S. 64-68.

Andreas, Peter (2003): „Redrawing the line. Borders and security in the twenty-first century“, in: *International Security*, 28(2): 78-112.

Andreas, Peter (2001): „The transformation of migrant smuggling across the US-Mexico border“, in: David Kyle und Rey Koslowski (Hrsg.), *Global human smuggling in comparative perspective*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, S. 107-124.

Andreas, Peter (2000a): *Border games: Policing the U.S.-Mexico divide*, Ithaca: Cornell University Press.

Andreas, Peter (2000b): „Introduction: The wall after the wall“, in: P. Andreas und T. Snyder (Hrsg.), *The wall around the west: State borders and immigration controls in North America and Europe*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, S. 1-11.

Andreas, Peter (1999a) „The escalation of U.S. immigration control in the post-NAFTA era“, in: *Political Science Quarterly*, 113(4): 591-615.

Andreas, Peter (1999b): „Borderless economy, barricaded border“, in: *NACLA Report on the Americas*, 33(3): 14-21.

Andreas, Peter (1998): „The U.S. control offensive: Constructing an image of order at the southwest border“, in: Marcelo M. Suárez-Orosco (Hrsg.), *Crossings: Mexican immigration in interdisciplinary perspective*, Cambridge: Harvard University Press, S. 343-356.

Andreas, Peter (1996): „U.S.-Mexico: open markets, closed border“, in: *Foreign Policy*, 103(1): 51-69.

Andrijašević, Rutvica, Manuela Bojadžijev, Sabine Hess, Serhat Karakayalı, Efthimia Panagiotidis, Vasilis Tsianos (2005): „Turbulente Ränder. Konturen eines neuen Migrationsregimes im Südosten Europas“, in: *PROKLA* 140: 345-362 .

Angenendt, Steffen und Roderick Parkes (2009): „EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm. Neue Kompetenzen, bessere Politik?“, SWP Aktuell, Dezember 2009. [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=3911](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3911), letzter Zugriff am 27.5.2011.

Angenendt, Steffen (2007): *Irreguläre Migration als internationales Problem: Risiken und Optionen*, SWP-Studie Nr. 33, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4591](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4591), letzter Zugriff am 25.6.2009.

Angenendt, Steffen (2003): „Regelung und Vermittlung: Die Rolle internationaler Migrationsorganisationen“, in Dietrich Thränhardt und Uwe Hunger (Hrsg.): *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, Leviathan Sonderheft 22/2003, S. 180-202.

Angenendt, Steffen (2002): „Entwicklung und Perspektiven der europäischen Migrations- und Asylpolitik“, in: *Die Friedens-Warte*, 77(1-2): 143-172. <http://www.dgap.org/midcom-serveattachmentguid-be3d69d8cb0111daa8b4f9b6208781208120/angenendt.pdf>, letzter Zugriff am 18.1.2010.

Angenendt, Steffen und Imke Kruse (2001): „Irreguläre Wanderungen und internationale Politik“, in: Matthias Blum, Andreas Hölscher, Rainer Kampling (Hrsg.), *Die Grenzgänger: Wie illegal kann ein Mensch sein?*, Opladen: Leske und Budrich, S. 11-24.

Angenendt, Steffen (1999): „Asylum and Migration in the EU Member States: Structures, Challenges and Policies in Comparative Perspective“, in: ders. (Hrsg.), *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Bonn: Europa Union Verlag, S. 6-64.

APDHA (2010): *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2009*, Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. <http://www.apdha.org/media/informeFS2009.pdf>, letzter Zugriff am 18.11.2010.

APDHA (2009): *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2008*, Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. <http://www.apdha.org/media/fronterasur2008.pdf>, letzter Zugriff am 18.11.2010.

- APDHA (2008a): Derechos Humanos en la Frontera Sur 2007, Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.  
<http://www.apdha.org/media/informeinmigra07.pdf>, letzter Zugriff am 18.11.2010.
- APDHA (2008b): Centros de Retención e Internamiento en España, Sevilla Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.  
[www.apdha.org/media/CIESoctubre.pdf](http://www.apdha.org/media/CIESoctubre.pdf), letzter Zugriff am 5.9.2010.
- APDHA (2007): Derechos Humanos en la Frontera Sur 2006, Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.  
<http://www.apdha.org/media/fronterasur2006.pdf>, letzter Zugriff am 18.11.2010.
- APDHA (2006): Derechos Humanos en la Frontera Sur 2005. Informe sobre la inmigración clandestina durante el año 2005, Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.  
<http://www.apdha.org/media/informeinmigra2005.doc>, letzter Zugriff am 18.11.2010.
- APDHA (2005): Informe violaciones de los Derechos Humanos en Marruecos hacia las personas migrantes de origen subsahariano en tránsito, Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.  
<http://www.apdha.org/media/inforsubsaharianos.pdf>, letzter Zugriff am 18.11.2010.
- Aragón, Raimundo und Juan Chozas (1993): La regularización de inmigrantes durante 1991-1992, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Arango, Joaquín und Maia Jachimowicz (2005): „Regularizing immigrants in Spain: A new approach“, in: Migration Information Source, Washington: MPI.  
<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331>, letzter Zugriff am 30.8.2010.
- Aznar, José María (2000): Discurso de Don José María Aznar en la Sesión de Investitura del día 25 de abril de 2000.  
<http://www.diariodirecto.com/mm/16317.pdf>, letzter Zugriff am 10.11.2010.
- Bade, Klaus J. (Hrsg.) (2001): Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts, Beiträge der Akademie für Migration und Integration, Heft 4, Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.
- Bade, Klaus J. (1994): Ausländer – Aussiedler – Asyl: eine Bestandsaufnahme, München: C.H. Beck.
- Baldwin-Edwards, Martin (2007): La inmigración ilegal en el Mediterráneo, V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo, La seguridad multidimensional, Los flujos migratorios: Una oportunidad para la cooperación en el Mediterráneo, Barcelona: CIDOB.  
[http://www.cidob.org/es/content/download/6340/63568/file/15\\_baldwin\\_cast.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/6340/63568/file/15_baldwin_cast.pdf), letzter Zugriff am 3.7.2009.
- Baldwin-Edwards, Martin (2006): „Between a rock and a hard place: North Africa as a region of emigration, immigration and transit migration“, in: *Circunstancia*, 4(10), Madrid: Fundación Ortega y Gasset.  
[http://www.ortegaygasset.edu/contenidos.asp?id\\_d=310](http://www.ortegaygasset.edu/contenidos.asp?id_d=310), letzter Zugriff am 3.7.2009.
- Baldwin-Edwards, Martin (1997): „The emerging European immigration regime: Some reflections on implications for Southern Europe“, in: *Journal of Common Market Studies*, 35(4): 497-519.

- Baldwin-Edwards, Martin und Martin A. Schain (Hrsg.) (1994): The Politics of Immigration in Western Europe, *Western European Politics*, (17)2, Special Issue.
- Baldwin-Edwards, Martin (1992): „Recent Changes in European Immigration Policies“, in: *Journal of European Social Policy*; 2(1): 53-71.
- Baldwin-Edwards, Martin (1991): „Immigration after 1992“, in: *Policy & Politics*, 19(3): 199-211. POPLINE Document Number: 236683.
- Basch, Linda, Nina Glick Schiller und Cristina Blanc-Szanton (Hrsg.) (1994): Nations unbound. Transnational projects, postcolonial predicaments and deterritorialized nation-states, New York: Gordon and Breach.
- Bean, Frank D., Roland Chanove, Robert G. Cushing, Rodolfo de la Garza, Gary P. Freeman, Charles W. Haynes und David Spener (1994): Illegal Mexican migration & the United States/Mexico border: the effects of Operation Hold the Line on El Paso/Juárez, U.S. Commission on Immigration Reform Research Paper, Austin: University of Texas.  
<http://www.utexas.edu/lbj/uscir/respapers/imm-jul94.pdf>, letzter Zugriff am 25.6.2009.
- Benyon, John (1996): „The politics of police cooperation in the European Union“, in: *International Journal of the Sociology of Law*, 24(4): 353-379.
- Benyon, John (1994): „Policing the European Union: The changing basis of cooperation on law enforcement“, in: *International Affairs*, 70(3): 497-517.
- Benz, Arthur und Burkard Eberlein (1999): „The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance“, in: *Journal of European Public Policy*, 6(2): 329-348.
- Benz, Arthur (1998): „Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 39(3): 558-589.
- Benz, Martina und Helen Schwenken (2005): „Jenseits von Autonomie und Kontrolle. Migration als eigensinnige Praxis“, in: *Prokla* 140, 35(3): 363-377.
- Berriane, Mohamed (2004a): „Regiones institucionales y focos migratorios“, in: Bernabé López García und M. Berriane (Hrsg.), *Atlas de la inmigración marroquí en España*, Madrid: UAM & OPI, S. 125-127.
- Berriane, Mohamed (2004b): „El Rif y la Oriental: segundo foco de la emigración marroquí hacia España“, in: Bernabé López García und M. Berriane (Hrsg.), *Atlas de la inmigración marroquí en España*, Madrid: UAM & OPI, S. 154-158.
- Bigo, Didier und Elspeth Guild (Hrsg.) (2005): *Controlling frontiers: Free movement into and within Europe*, Aldershot: Ashgate.
- Bigo, Didier (1998): „Frontiers and security in the European Union: The illusion of migration control“, in: Malcolm Anderson und Eberhard Bort (Hrsg.), *The frontiers of Europe*, London: Pinter Publishers, S. 148-164.
- Bigo, Didier (1994): „The European internal security field: stakes and rivalries in a newly developing area of police intervention“, in: Malcolm Anderson und Monica den Boer (Hrsg.), *Policing across national boundaries*, London: Pinter Publishers, S. 161-173.
- Blahusch, Friedrich (1994): „Flüchtlinge in Deutschland nach der Asylrechtsänderung im Grundgesetz. Die Veränderung der sozialen und politischen Situation für die

- Bundesrepublik und die Flüchtlinge“, in: Rainer Münz, Hermann Korte und Gert Wagner (Hrsg.), Internationale Wanderungen, 28. Arbeitstagung der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft, 16.-18.02.1994 in Bochum, Demographie Aktuell, Nr. 5, Berlin: Humboldt-Universität, S. 143-157.
- Blakely, Edward J. und Mary Gail Snyder (1997): *Fortress America: Gated communities in the United States*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- BMI (2007): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. und der Fraktion Die Linke. Praxis der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX bei Aufgriff von Flüchtlingen in internationalen Gewässern, BT-Drucksache 16/6202, Bundesministerium des Innern, 21.8.2007. [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Newsletter\\_Anhaenge/127/vorab\\_1606202\\_FrontexII\\_ohne\\_Fragen.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/127/vorab_1606202_FrontexII_ohne_Fragen.pdf), letzter Zugriff am 15.2.2010.
- Bojadžijev, Manuela / Serhat Karakayalı (2007): „Autonomie der Migration. 10 Thesen zu einer Methode“, in: Forschungsgruppe Transit Migration (Hrsg.), *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld: transcript, S. 203-209.
- Bommes, Michael (2002): „Migration, Raum und Netzwerke. Über den Bedarf einer gesellschaftstheoretischen Einbettung der transnationalen Migrationsforschung“, in: Jochen Oltmer (Hrsg.), *Migrationsforschung und interkulturelle Studien: Zehn Jahre IMIS, IMIS-Schriften, Band 11*, Osnabrück, S. 91-106.
- Börzel, Tanja A. und Thomas Risse (2003): „Conceptualizing the domestic impact of Europe“, in: Kevin Featherstone und Claudia Radaelli (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, S. 55-78.
- Börzel, Tanja A. (2002): „Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: Member state responses to Europeanization“, in: *Journal of Common Market Studies*, 40(2): 193-214.
- Börzel, Tanja A. (2000): „Why there is no «southern problem»: On environmental leaders and laggards in the European Union“, in: *Journal of European Public Policy*, 7(1): 141-162.
- Bourdieu, Pierre (1985): *Sozialer Raum und „Klassen“*. Zwei Vorlesungen, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre (1983): „Ökonomisches Kapital – Kulturelles Kapital – Soziales Kapital“, in: *Soziale Welten*, Sonderband 2, *Soziale Ungleichheiten*, hrsg. von Reinhard Kreckel, Göttingen: Schwartz, S. 183-198.
- Bourdieu, Pierre (1981): *Titel und Stelle: über die Reproduktion sozialer Macht*, Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Boyle, Thomas C. (1995): *The Tortilla Curtain*, New York: Viking.
- Brochmann, Grete (1999): „The mechanisms of control“, in: G. Brochmann und T. Hammar (Hrsg.), S. 1-28.
- Brochmann, Grete / Tomas Hammar (Hrsg.) (1999): *Mechanisms of immigration control: A comparative analysis of European regulation policies*, Oxford & New York: Berg.
- Brubaker, Rogers (1992): *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Calavita, Kitty und Lililana Suárez Navaz (2003): „Spanish Immigration Law and the Construction of Difference: Citizens and “Illegals” on Europe’s Southern Border“, in: Richard Warren Perry und Bill Maurer (Hrsg.), *Globalization under Construction: Governmentality, Law, and Identity*, Minneapolis: University of Minnesota Press, S. 99-127.
- Calavita, Kitty (1992): *Inside the state: the Bracero Program, the state, and the I.N.S.*, New York: Routledge.
- Cámara de Comercio de Almería (2009): *Informe Económico Provincial. Almería en cifras, 2008*, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Almería, Gabinete de Estrategia y Análisis, Almería.  
[http://www.camaradealmeria.es/language/es-ES/Home/Estrategia\\_y\\_An%C3%A1lisis/Estudios.aspx](http://www.camaradealmeria.es/language/es-ES/Home/Estrategia_y_An%C3%A1lisis/Estudios.aspx), letzter Zugriff am 10.9.2010.
- Carling, Jørgen (2007a): „Unauthorized migration from Africa to Spain“, in: *International Migration*, 45(4): 3-37.
- Carling, Jørgen (2007b): „Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African borders“, in: *International Migration Review*, 41(2): 316-343.
- Carling, Jørgen (2002): „Migration in the Age of Involuntary Immobility: Theoretical Reflections and Cape Verdean Experiences“, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28(1): 5-42.
- Castan Pinos, Jaume (2009): „Building Fortress Europe? Schengen and the cases of Ceuta and Melilla“, *CIBR Working Papers No. 18*, Queen’s University Belfast.  
[http://www.qub.ac.uk/cibr/WPpdf/CIBRwp2009\\_1.pdf](http://www.qub.ac.uk/cibr/WPpdf/CIBRwp2009_1.pdf), letzter Zugriff am 25.11.2009.
- Castaño Madroñal, Ángeles (2000): *Informe 2000 sobre la inmigración en Almería*, Sevilla: Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía.
- Castles, Stephen (2004): „Why migration policies fail“, in: *Ethnic and Racial Studies*, 27(2): 205-227.
- CCDH (2007): *Rapport sur l’établissement des faits relatifs aux évènements de l’immigration illégale: Evènements de Ceuta et Melilla durant l’automne 2005*, Rabat: Conseil Consultatif des Droits de l’Homme.  
[http://www.cdifdh.org.ma/IMG/CCDH\\_BLEU\\_17X24\\_FR.pdf](http://www.cdifdh.org.ma/IMG/CCDH_BLEU_17X24_FR.pdf), letzter Zugriff am 5.9.2010.
- CGED (1991-2007): *Memoria estadística [1991-2007, jährlich erscheinend]*, Madrid: Comisaría General de Extranjería y Documentación, Dirección General de Policía.
- CGEF (2008): *Memoria estadística 2008*, Madrid: Comisaría General de Extranjería y Fronteras, Dirección General de Policía.
- Chavez, Leo R. (1992): *Shadowed lives: Undocumented immigrants in American society*, New York: Harcourt Brace Javonovich.
- Checa, Francisco (Hrsg.) (2001): *El Ejido: la ciudad-cortijo*, Barcelona: Icaria Antrazyt.
- CIS (2003): *Barómetro de Mayo, Estudio No. 2511, Mayo 2003*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS (1998): *Barómetro de Enero, Estudio No. 2274, Enero 1998*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Colectivo IOÉ (1999): *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos: una visión de las migraciones desde y hacia España*, Valencia: Universitat de València, Patronat Sud-Nord.  
<http://www.colectivoioe.org/uploads/c997c1d8f5a902c6aa383eb47fdbcdf243967716.pdf>, letzter Zugriff am 9.6.2011.
- Collinson, Sarah (1996): „Visa requirements, carrier sanctions, ‘safe third countries’ and ‘readmission’: The development of an asylum ‘buffer zone’ in Europe“, in: *Transactions of the Institute of British Geographers*, 21(1): 76-90.
- Collyer, Michael (2006): *States of insecurity: consequences of Saharan transit migration*, COMPAS Working Paper, No. 31, Oxford: University of Oxford.  
<http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/WP0631-Collyer.pdf>, letzter Zugriff am 11.11.2009.
- Conover, Ted (1987): *Coyotes: A journey through the secret world of America’s illegal aliens*, New York: Random House.
- Consejería de Agricultura y Pesca (2000): *Almería Quality Mark*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejería de Gobernación (2006): *II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009)*, Sevilla: Junta de Andalucía.  
[http://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/adjuntos/publicaciones/1\\_1841\\_II\\_plan\\_inmigracion.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/adjuntos/publicaciones/1_1841_II_plan_inmigracion.pdf), letzter Zugriff am 30.5.2011.
- Consejería de Gobernación (2001): *I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004)*, Sevilla: Junta de Andalucía.  
[http://www.famp.es/famp/programas/especificos/omepei/plan\\_integral.pdf](http://www.famp.es/famp/programas/especificos/omepei/plan_integral.pdf), letzter Zugriff am 5.6.2011.
- Corkill, David (1996): „Multiple national identities, immigration and racism in Spain and Portugal“, in: B. Jenkins und S. Sofos (Hrsg.), *Nation and Identity in Contemporary Europe*, London & New York: Routledge, S. 155-171.
- Cornelius, Wayne A. (2005): „Controlling ‘unwanted’ immigration: Lessons from the United States, 1993-2004“, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4): 775-794.
- Cornelius, Wayne A. (2001): „Death at the border: Efficacy and unintended consequences of US immigration control policy“, in: *Population and Development Review*, 27(4): 661-685.
- Cornelius, Wayne A. (1998): „The Structural Embeddedness of Demand for Mexican Immigrant Labor“, in: Marcelo Suárez-Orozco, *Crossings: Mexican immigration in inter-disciplinary perspectives*, Cambridge, MA & London: Harvard University Press, S. 115-155.
- Cornelius, Wayne (1994): „Spain: The uneasy transition from labor exporter to labor importer“, in: W.A. Cornelius, P.L. Martin, J.F. Hollifield (Hrsg.), *Controlling immigration: a global perspective*, Stanford: Stanford University Press, S. 331-370.
- Cornelius, Wayne A. und Takeyuki Tsuda (2004): „Controlling immigration: The limits of government intervention“, in: W.A. Cornelius, T. Tsuda, Philip L. Martin, James F. Hollifield (Hrsg.): *Controlling immigration. A global perspective*, 2. Ausgabe, San Diego & Stanford: Stanford University Press, S. 3-48.
- Cornelius, Wayne A., Philip L. Martin und James F. Hollifield (1994): „Introduction: The ambivalent quest for immigration control“, in: W.A. Cornelius, P.L. Martin, J.F.

- Hollifield (Hrsg.), *Controlling immigration: a global perspective*, Stanford: Stanford University Press, S. 3-51.
- Corredera, María P.; L. Santiago Díez (1994): „La política de ‘extranjería’ en España“, in: Jesús Contreras (Hrsg.), *Los retos de la inmigración*, Madrid: Talasa, S. 121-144.
- Costa-Lascoux, Jacqueline und Patrick Weil (Hrsg.) (1992), *Logiques d'états et immigration*, Paris: Editions Kimé.
- Crane, Keith, Beth J. Asch, Joanna Zorn Heilbrunn und Danielle C. Cullinane (1990): *The effect of employer sanctions on the flow of undocumented immigrants to the United States*, Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Davis, Marilyn P. (1990): *Mexican voices / American dreams: An oral history of Mexican immigration to the United States*, New York: Henry Holt.
- de Haas, Hein (2008): „The myth of invasion: the inconvenient realities of African migration to Europe“, in: *Third World Quarterly*, 29(7): 1305-1322.
- de Haas, Hein (2007): *The myth of invasion: irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*, IMI research report, Oxford: International Migration Institute, University of Oxford.  
<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/Irregular%20migration%20from%20West%20Africa%20-%20Hein%20de%20Haas.pdf>, letzter Zugriff am 4.11.2009.
- Delouche, Frédéric (1993): *Illustrated history of Europe. A unique portrait of Europe's common history*, New York: Henry Holt and Company.
- de Lucas, Javier (1996): *Puertas que se cierran: Europa como fortaleza*, Barcelona: Icaria Editorial.
- den Boer, Monica (1995): „Moving between bogus and bona fide: the policing of inclusion and exclusion in Europe“, in: Robert Miles und Dietrich Thranhardt (Hrsg.), *Migration and European integration: The Dynamics of inclusion and exclusion*, London: Pinter Publishers, S. 92-111.
- den Boer, Monica (1994): „The quest for European policing: rhetoric and justification in a disorderly debate“, in: M. Anderson und M. den Boer (Hrsg.), *Policing across national boundaries*, London: Pinter Publishers, S. 174-193.
- de Vilhena Vona, Daniela, Andreu Domingo I Valls, María Helena Bedoya (2008): „Impacto del control migratorio mediante visado Schengen sobre la migración latinoamericana hacia España“, in: *Papeles de Población*, 14(58): 97-126.  
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11205806Y>, letzter Zugriff am 30.8.2010.
- Dietrich, Helmut (2004): „Flüchtlingslager an den neuen Außengrenzen – wie Europa expandiert“, in: Rudi Friedrich und Tobias Pflüger (Hrsg.), *In welcher Verfassung ist Europa?*, Grafenau: Trotzdem Verlag, S. 49-60.
- Dietrich, Helmut (2002): *Das neue Grenzregime am Bug: Der polnische Osten und die PHARE-Programme*, in: *Bürgerrechte & Polizei / CILIP*, Nr. 73: 17-26.  
<http://www.ffm-berlin.de/bugphare.htm>, letzter Zugriff am 1.7.2009.
- Donato, Katharine M., Jorge Durand und Douglas S. Massey (1992): „Stemming the tide? Assessing the deterrent effects of the Immigration Reform and Control Act“, in: *Demography*, 29(2): 139-157.

- Driessen, Henk (1996): „At the edge of Europe: Crossing and marking the Mediterranean divide“, in: Liam O’Dowd und Thomas M. Wilson (Hrsg.), *Borders, nations, and states: Frontiers of sovereignty in the new Europe*, Brookfield, Vt.: Avebury, S. 179-198.
- Düvell, Frank (2008): *Transit, migration and politics: Trends and constructions on the fringes of Europe*, IMISCOE Policy Brief, Nr. 12
- Düvell, Frank (2006): *Crossing the fringes of Europe: Transit migration in the EU’s neighbourhood*, *COMPAS Working Paper*, No. 33, Oxford: University of Oxford. <http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/WP0633-Duvell.pdf>, letzter Zugriff am 20.11.2009.
- Düvell, Frank (Hrsg.) (2002): *Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa, Materialien für einen neuen Antiimperialismus Heft 7*, Berlin: Assoziation A.
- Dunn, Timothy (1999): „Border enforcement and human rights violations in the Southwest“, in: Christopher G. Ellison und W. Allen Martin (Hrsg.), *Race and ethnic relations in the United States: Readings for the 21st century*, Los Angeles: Roxbury Publishing, S. 443-451.
- Dunn, Timothy (1996): *The militarization of the U.S.-Mexico border, 1978-1992: Low-intensity conflict doctrine comes home*, Austin: CMAS Books, University of Texas.
- Durand, Jorge (1996): *El Norte es como el mar: Entrevistas a trabajadores migrantes en Estados Unidos*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Durand, Jorge (1994): *Más allá de la línea: Patronos migratorios entre México y Estados Unidos*, Mexiko-Stadt: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- ECRE & BRC (2007): *Refugee Council and the European Council on Refugees and Exiles (ECRE) joint response to Select Committee on the European Union Sub-Committee F (Home Affairs): Frontex Inquiry, 24.9.2007*, London: BRC & ECRE. [http://www.ecre.org/files/ECRE\\_BRC%20Response%20to%20HoL%20Frontex%20Inquiry%20Sept07.pdf](http://www.ecre.org/files/ECRE_BRC%20Response%20to%20HoL%20Frontex%20Inquiry%20Sept07.pdf), letzter Zugriff am 30.5.2011.
- Efionayi-Mäder, Denise, Milena Chimenti, Janine Dahinden, Etienne Piguet (2001): *Asyldestination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen*, Zürich: Seismo Verlag.
- EG-Kommission (1985): *Entscheidung der Kommission vom 8. Juli 1985 zur Einführung eines Mitteilungs- und Abstimmungsverfahrens über die Wanderungspolitik gegenüber Drittländern*, Dok. 85381/EWG, in: ABl. EG L 217 vom 14.8.1985, S. 25-26. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1985:217:0025:0026:DE:PDF>, letzter Zugriff am 5.6.2011
- Eigmüller, Monika (2007): *Grenzsicherungspolitik – Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- El Mundo (2003): „Las rutas de las pateras y el SIVE“, in: *El Mundo Online*, Sektion „Gráficas“, ohne Datumsangabe. [http://www.elmundo.es/elmundo/2003/graficos/nov/s1/rutas\\_pateras.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2003/graficos/nov/s1/rutas_pateras.html), letzter Zugriff am 3.11.2010
- Engler, Marcus (2004): „Italien: Massenabschiebungen nach Libyen“, in: *Migration und Bevölkerung*, Nr. 8/04.

EP (2006): Report from the LIBE Committee Delegation on the Visit to Tenerife and Fuerteventura (ES), 6. September 2006, Brüssel: European Parliament: Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.

<http://www.statewatch.org/cia/reports/ep-cia-visit-canaries.pdf>, letzter Zugriff am 5.9.2010.

Eschbach, Karl, Jacqueline M. Hagan und Nestor P. Rodríguez (2003): „Deaths during undocumented migration across the southwestern border. What are the policy implications in the new era of homeland security?“, in: *In Defense of the Alien*; 26: 37-52.

Eschbach, Karl, Jacqueline M. Hagan und Nestor P. Rodríguez (2001): Causes and trends in migrants deaths along the U.S.-Mexican border, 1985-1998, Houston: Center for Immigration Research, University of Houston.

Eschbach, Karl, Jacqueline M. Hagan, Nestor P. Rodríguez, Rubén Hernández-León und Stanley Bailey (1999): „Death at the border“, in: *International Migration Review*, 33(2): 430-454.

Espenshade, Thomas J. und Dolores Acevedo (1995): „Migrant cohort size, enforcement effort, and the apprehension of undocumented aliens“, in: *Population Research and Policy Review*, 14(2): 145-172.

Espenshade, Thomas J. (1994): „Does the Threat of Border Apprehension Deter Undocumented US Immigration?“, in: *Population and Development Review*, 20(4): 871-892.

Espenshade, Thomas J. und Charles A. Calhoun (1993): „An analysis of public opinion toward undocumented immigration“, in: *Population Research and Policy Review*, 12(3): 189-224.

Espenshade, Thomas J. (1990): „Undocumented migration to the United States: Evidence from a Repeated Trials Model“, in: F.D. Bean, B. Edmonston und J.S. Passel (Hrsg.), *Undocumented migration to the United States: IRCA and the experience of the 1980s*, Washington, D.C.: Urban Institute Press, S. 159-184.

Ette, Andreas und Thomas Faist (2007): „The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Research, Questions and Concepts“, in: Thomas Faist und Andreas Ette (Hrsg.), *The Europeanization of national policies and politics of immigration. Between autonomy and the European Union.*, Houndsmill: Palgrave Macmillan, S. 3-31.

EU-Kommission (2004): Commission Staff Working Paper: First annual report to the Council and the European Parliament on the activities of the EURODAC Central Unit, SEC(2004) 557, Brüssel 5.5.2004.

[http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/SEC\(2004\)557.pdf](http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/SEC(2004)557.pdf), letzter Zugriff 5.6.2011.

EU-Kommission (2001): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung, KOM(2001) 672 endg., Brüssel 15.11.2001

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0672:FIN:DE:PDF>, letzter Zugriff am 5.6.2011.

EUR-Lex (2009): „2. Rechtsetzungsverfahren“, in: *Organe und Verfahren*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der EU. Letzte Aktualisierung der Webseite 27.3.2009.

[http://eur-lex.europa.eu/de/droit\\_communautaire/droit\\_communautaire.htm#2](http://eur-lex.europa.eu/de/droit_communautaire/droit_communautaire.htm#2), letzter Zugriff am 14.6.2011.

Europäischer Rat (2004): „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“, in: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel), 4./5. November 2004, 14292/04, Anhang I, S. 11-42.

<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st14/st14292.de04.pdf>, letzter Zugriff am 8.2.2010.

Europäischer Rat (2003): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Thessaloniki), 19./20. Juni 2003, Dok. 11638/09 vom 1.10.2003, Brüssel.

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/76285.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/76285.pdf), letzter Zugriff am 5.6.2011

Europäischer Rat (2002): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Sevilla), 21./22. Juni 2002, Dok. SN 200/02.

<http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afco/20020708/010000DE.pdf>, letzter Zugriff am 5.6.2011.

Europäischer Rat (2001): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Laeken), 14./15. Dezember 2001, Dok. SN 300/1/01 REV 1.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/de/ec/68829.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/68829.pdf), letzter Zugriff am 5.6.2011.

Europäischer Rat (1999): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Tampere), 15./16. Oktober 1999, SN 200/99.

[http://www.unhcr.at/no\\_cache/recht/i2-europ-fluechtlingsrecht/21-grundlagen.html?cid=4962&did=7095&sechash=4ff108a6](http://www.unhcr.at/no_cache/recht/i2-europ-fluechtlingsrecht/21-grundlagen.html?cid=4962&did=7095&sechash=4ff108a6), letzter Zugriff am 5.6.2011.

Eurostat (2010): Gesamtbevölkerung am 1. Januar, Die Einwohner eines bestimmten Gebietes am 1. Januar des betreffenden Jahres, Eurostat.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=de&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>, letzter Zugriff am 5.6.2011

EWSA (2006): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Vorlage [...] „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, Dok. 2006/C88/05 vom 11.4.2006.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:088:0015:0019:DE:PDF>, letzter Zugriff am 10.2.2010.

Fahrmeir, Andreas, Olivier Faron und Patrick Weil (Hrsg.) (2003): Migration control in the North Atlantic world: The evolution of state practices in Europe and the U.S. from the French Revolution to the inter-war period“, New York & Oxford: Berghahn Books.

Faist, Thomas (2005): The Migration-Security Nexus: International Migration and Security before and after 9/11, COMCAD-Working Paper 9/05, Bielefeld.

[http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag\\_comcad/downloads/workingpaper\\_9.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_9.pdf), letzter Zugriff am 18.1.2010.

Faist, Thomas (2000): The volume and dynamics of international migration and transnational social spaces, Oxford: Clarendon Press.

- Faist, Thomas (1997): „Migration und der Transfer sozialen Kapitals oder: Warum gibt es relativ wenige internationale Migranten?“, in: Ludger Pries (Hrsg.), *Transnationale Migration, Soziale Welt, Sonderband 12*, Baden-Baden: Nomos, S. 63-83.
- Fausser, Margit (2007): „Selective Europeanization: Europe’s impact on Spanish migration control“, in: Thomas Faist und Andreas Ette (Hrsg.), *The Europeanization of national policies and politics of immigration. Between autonomy and the European Union.*, Houndsmill: Palgrave Macmillan, S. 136-156.
- Fawcett, James T. (1989): „Networks, linkages and migration systems“, in: *International Migration Review*, 23(3): 671-680.
- Fawcett, James T. und Fred Arnold (1987): „Explaining diversity: Asian and Pacific immigration systems“, in: J.T. Fawcett und B.V. Cariño (Hrsg.), *Pacific Bridges: The new immigration from Asia and the Pacific Islands*, New York: Center for Migration Studies, S. 453-473.
- Fekete, Liz (2003a): *From refugee protection to managed migration: The EU’s border control programme*, 27.3.2003, London: Institute of Race Relations.  
<http://www.irr.org.uk/2003/march/ak000016.html>, letzter Zugriff am 29.6.2009.
- Fekete, Liz (2003b): *Death at the border – who is to blame?*, 29.7.2003, London: Institute of Race Relations.  
<http://www.irr.org.uk/2003/july/ak000012.html>, letzter Zugriff am 29.6.2009.
- Ferrer Gallardo, Xavier (2008) „The Spanish-Moroccan border complex: Processes of geopolitical, functional and symbolic rebordering“, in: *Political Geography*, 27 (3): 301-321.
- Ferrer Gallardo, Xavier (2007): „Border acrobatics between the European Union and Africa. The management of sealed-off permeability on the borders of Ceuta and Melilla“, in: E. Brunet-Jailly (Hrsg.), *Borderlands: Comparing border security in North America and Europe*, Ottawa: University of Ottawa Press, S. 75-93.
- Ferrer Gallardo, Xavier (2006): „Theorizing the Spanish-Moroccan border reconfiguration: Framing a process of geopolitical, functional and symbolic rebordering“, *CIBR Working Papers in Border Studies*, Nr. 06-1, Belfast: Centre for International Borders Research, Queen’s University.  
[http://www.qub.ac.uk/cibr/WPpdf/CIBRwp2006\\_1.pdf](http://www.qub.ac.uk/cibr/WPpdf/CIBRwp2006_1.pdf), letzter Zugriff am 4.11.2009.
- FFM (2002): *Marokko: Transit NON Stop*, FFM-Heft 9, Berlin: Forschungsgesellschaft Flucht und Migration e.V.
- FFM (1997): *Ukraine: Vor den Toren der Festung Europa - Die Vorverlagerung der Abschottungspolitik*, FFM-Heft 5, Berlin: Forschungsgesellschaft Flucht und Migration e.V.  
<http://www.ffm-berlin.de/ukraine.pdf>, letzter Zugriff am 5.6.2011.
- FFM (1996): *Rumänien: Vor den Toren der Festung Europa*, FFM-Heft 2, Berlin: Forschungsgesellschaft Flucht und Migration e.V.  
<http://www.ffm-berlin.de/rumaenien.pdf>, letzter Zugriff am 5.6.2011.
- FFM (1995): *Polen: Vor den Toren der Festung Europa*, FFM-Heft 1, Berlin: Forschungsgesellschaft Flucht und Migration e.V.  
<http://www.ffm-berlin.de/polen.pdf>, letzter Zugriff am 5.6.2011.

Fischer-Lescano, Andreas und Tillman Löhr (2007): Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See, Berlin: European Center for Constitutional and Human Rights.

[http://www.ecchr.eu/publikationen/articles/gutachten-mittelmeer-rechte.html?file=tl\\_files/Dokumente/ECCHR\\_Gutachten\\_Frontex.pdf](http://www.ecchr.eu/publikationen/articles/gutachten-mittelmeer-rechte.html?file=tl_files/Dokumente/ECCHR_Gutachten_Frontex.pdf), letzter Zugriff am 20.10.2009.

Foro (1997): Informe sobre la Inmigración y el Asilo en España, Madrid: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

<http://www.derechos.net/doc/nizkor/cear/>, letzter Zugriff am 10.11.2010

Fortress Europe (2009): Festung Europa, 11.8.2009, L'osservatorio sulle vittime dell'emigrazione.

<http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/festung-europa.html>, letzter Zugriff am 17.11.2010.

Freeman, Gary P. (1998): „The decline of sovereignty? Politics and immigration restriction in liberal states“, in: C. Joppke (Hrsg.), Challenge to the nation-state: Immigration in Western Europe and the United States, Oxford: Oxford University Press, S. 86-108.

Freeman, Gary P. (1995): „Modes of immigration policies in liberal democratic states“, in: *International Migration Review*, 29(4): 881-902.

Freeman, Gary P. (1994): „Can liberal states control unwanted migration?“, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Nr. 534: 17-29.

Frontex (2011): Frontex Press Pack May 2011, Warschau: Frontex,

[http://www.frontex.europa.eu/assets/Media\\_centre/Frontex\\_Press\\_Pack.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Media_centre/Frontex_Press_Pack.pdf), letzter Zugriff am 2.7.2012.

Frontex (2009a): Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2008, Warschau: Frontex.

<http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/justyna/de.pdf>, letzter Zugriff am 16.2.2010.

Frontex (2009b): The impact of the global economic crisis on illegal migration to the EU, Risk Analysis Unit, Warschau: Frontex.

URL:

[http://www.frontex.europa.eu/download/Z2Z4L2Zyb250ZXgvZW4vZGVmYXVsdF9vcGlzeS82Mi8yLzE/frontex\\_sept2009\\_economiccrisisandmigration.pdf](http://www.frontex.europa.eu/download/Z2Z4L2Zyb250ZXgvZW4vZGVmYXVsdF9vcGlzeS82Mi8yLzE/frontex_sept2009_economiccrisisandmigration.pdf), letzter Zugriff am 16.2.2010.

Frontex (2008): Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2007, Warschau: Frontex.

URL: <http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/justyna/frontex-2008-0011-00-00-ende.pdf>, letzter Zugriff am 16.2.2010.

Frontex (2007): Frontex-Jahresbericht 2006. Koordination von nachrichtendienstlich gesteuerter operativer Zusammenarbeit auf EU-Ebene zur Erhöhung der Sicherheit an den Außengrenzen, Warschau: Frontex.

[http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/justyna/microsoft\\_word\\_-\\_frontex-2008-0001-00-00-ende.pdf](http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/justyna/microsoft_word_-_frontex-2008-0001-00-00-ende.pdf), letzter Zugriff am 16.2.2010.

Frontex (2006): Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2005, Warschau: Frontex.

URL: [http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/justyna/microsoft\\_word\\_-\\_frontex-2008-0003-00-00-ende.pdf](http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/justyna/microsoft_word_-_frontex-2008-0003-00-00-ende.pdf), letzter Zugriff am 16.2.2010.

GAO 2006 [United States General Accounting Office]: Illegal immigration: Border-crossing deaths have doubled since 1995; Border Patrol's efforts to prevent deaths have not been fully evaluated, GAO-06-770, August 2006, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

<http://www.gao.gov/new.items/d06770.pdf>, letzter Zugriff 5.6.2011.

GAO 2001 [United States General Accounting Office]: 2001 INS' Southwest border strategy: Resource and impact issues remain after seven years, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

GAO 1999 [United States General Accounting Office]: 1999 Illegal immigration: Status for southwest border strategy implementation, GAO/GGD-99-44, 19.5.1999, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

GAO 1997 [United States General Accounting Office]: 1997 Illegal immigration: Southwest border strategy results inconclusive; more evaluation needed, GAO/GAD-98-164, 31.7.1997, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

García Medina, Ramiro M. (2002): Cuba: sueño canario. Historia de una emigración, Camagüey: Editorial Acana.

García-Montón G.<sup>a</sup> Baquero, Isabel (1997): „La emigración cubana hacia España, 1960-1992“, in: *Revista Complutense de Historia de América*, 23. Madrid: Servicio de Publicaciones, UCM, S. 269-299.

Geddes, Andrew (2008): Immigration and European integration: beyond fortress Europe?, Manchester: Manchester University Press.

Geddes, Andrew (2003): The politics of migration and immigration in Europe, London & Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Geddes, Andrew (2001): „International migration and state sovereignty in an integrating Europe“, in: *International Migration*, 39(6): 21-42.

Geddes, Andrew (2000): Immigration and European integration: towards fortress Europe?, Manchester: Manchester University Press.

Ghosh, Bimal (2000): „Towards a new international regime for orderly movements of people“, in G. Bimal (Hrsg.), *Managing migration – time for a new international regime*, Oxford: Oxford University Press, S. 6-26.

Ghosh, Bimal (1998): Huddles masses and uncertain shores: Insights into irregular migration, IOM, Den Haag & Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Glick Schiller, Nina, Linda Basch und Cristina Blanc-Szanton (1995): From immigrant to transmigrant. Theorizing transnational migration, in: *Anthropological Quarterly*, 68(1): 48-63.

Glick Schiller, Nina, Linda Basch und Cristina Blanc-Szanton (1992): „Towards a transnational perspective on migration: Race, ethnicity, and nationalism reconsidered“, *Annals of New York Academy of Science*, vol. 645, New York: New York Academy of Sciences

Global Detention Project (2009): Spain Country Profile: List of Detention Sites, Genf: Global Detention Project.

<http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/spain/list-of-detention-sites.html>, letzter Zugriff am 5.9.2010.

- GMBI (1986): Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14.06.1985, Gemeinsames Ministerialblatt, I: 79-81, Bonn: Bundesministerium des Innern.
- Gobierno de Canarias (2002): Pacto Canario sobre Inmigración, 10.12.2002. <http://www.gobiernodecanarias.org/bienestarsocial/consejeria/publicaciones/5e199d20-b2a1-427e-95f8-3c5fab92602.pdf>, letzter Zugriff am 5.9.2010.
- Gold, Peter (2000): *Europe or Africa? A contemporary study of the Spanish North African enclaves of Ceuta and Melilla*, Liverpool: Liverpool University Press.
- Gold, Peter (1999): „Immigration into the European Union via the Spanish enclaves of Ceuta and Melilla: a reflection of regional economic disparities“, in: *Mediterranean Politics*, 4(3), 23-36.
- Goldring, Luin (1996): „Blurring borders: Constructing transnational process in Mexico-U.S. migration“, in: *Research in Community Sociology*, 6: 69-104.
- González Enriquez, Carmen (2008): *Clandestino: Country Report Spain*. [http://irregular-migration.hwwi.de/typo3\\_upload/groups/31/4.Background\\_Information/4.4.Country\\_Reports/Spain\\_CountryReport\\_Clandestino\\_Nov09\\_2.pdf](http://irregular-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.4.Country_Reports/Spain_CountryReport_Clandestino_Nov09_2.pdf), letzter Zugriff am 9.11.2010.
- González García, Inmaculada (2006): „El acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: Las avalanchas de Ceuta y Melilla“, in: *Anuario de Derecho Internacional*, 22: 255-284.
- Goytisolo, Juan (1992): „Constructing Europe’s new wall. From Berlin to the Strait“, in: *Middle East Report*, 178: 17-20.
- Graham, Wade (1996): “Masters of the game: How the U.S. protects the traffic in cheap Mexican labor”, in: *Harpers*, July: 35-50.
- Grande, Edgar und Markus Jachtenfuchs (Hrsg.) (2000): *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Grande, Edgar (2000): „Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems“, in E. Grande und M. Jachtenfuchs (2000), S. 11-30.
- Grande, Edgar (1996): „Das Paradox der Schwäche: Forschungspolitik und die Einflußlogik europäischer Politikverflechtung“, in: M. Jachtenfuchs und B. Kohler-Koch, *Europäische Integration*, S. 373-400.
- Green Cowles, Maria; James Caporaso; Thomas Risse (Hrsg.) (2001): *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, Ithaca/N.Y.: Cornell University Press.
- Groenendijk, Kees (2003): „Halbzeit der ersten fünf Jahre zur Schaffung europäischen Migrationsrechts“, Referat im Rahmen der Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2003 »Nach dem Zuwanderungsgesetz = vor dem Zuwanderungsgesetz?«, in: *Flüchtlingsrat – Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen*, Heft 97, Ausgabe 7/03, S. 37-40. <http://www.nds-fluerat.org/rundbr/ru97/ru97.pdf>, letzter Zugriff am 18.1.2010.

Gualda Caballero, Estrella (2004): „Del magrebí a la europea del este: sustitución de la mano de obra agrícola en la provincia de Huelva”, in: Bernabé López García und Mohamed Berriane (Hrsg.), Atlas de la inmigración marroquí en España 2004, Madrid: UAM & OPI, S. 250-251.

Guardia Civil (2005): „Inmigrantes ilegales en los años 1991 al 2004, ambos inclusive en las provincias de Melilla, Ceuta (Norte de Africa); Granada, Almería, Jaén, Huelva, Córdoba, Sevilla, Cádiz, Málaga (Andalucía); Tenerife y Las Palmas (Canarias)“, Dirección General de la Guardia Civil, Servicio de Informática y Estadística, Sección de Estadística, Programa Estadístico de Seguridad, erhalten als Excel-Datei via E-Mail durch Mitarbeiter der Guardia Civil am 9.3.2005.

Guardia Civil (2000): „Nuevo polígono de experiencias de seguridad“, in: *Revista Guardia Civil*, Nr. 671, März 2000.

<http://www.guardiacivil.org/revista/oldrevista/revistas/2000/marzo00/mar00r.htm>, letzter Zugriff am 11.11.2010.

Guiraudon, Virginie und Christian Joppke (Hrsg.) (2001), Controlling a new migration world, London & New York: Routledge.

Haase, Marianne und Jan C. Jugl (2007): „Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU“, in: Migrationspolitische Handlungsfelder der EU, Bundeszentrale für politische Bildung, Online-Portal zu Migration und Integration in Europa.

[http://www.bpb.de/themen/7H6FAJ,0,0,Asyl\\_und\\_Fl%C3%BChtlingspolitik\\_der\\_EU.html](http://www.bpb.de/themen/7H6FAJ,0,0,Asyl_und_Fl%C3%BChtlingspolitik_der_EU.html), letzter Zugriff am 6.6.2011.

Hahn, Petrus (2006): Theorien zur internationalen Migration, Stuttgart: Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft / UTB.

Halsell, Grace (1978): The illegals, New York: Stein and Day.

Hammar, Tomas (1992): „Laws and policies regulating population movements: A European perspective“, in: Mary M. Kritz, L.L. Lim und H. Zlotnik (Hrsg.), International migration systems: A global approach, Oxford: Clarendon Press, S. 245-262.

Hammar, Tomas (1990): Democracy and the Nation-State: Aliens, denizens and citizens in a world of international migration, Aldershot, Avebury: Gower.

Hammar, Tomas (1986): „Citizenship: membership of a nation and of a state“, in: *International Migration*, 14(4): 735-747.

Hanson, Gordon H., Raymond Robertson und Antonio Spilimbergo (1999): Does border enforcement protect U.S. workers from illegal immigration?, Working Paper 7054, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Hanson, Gordon und Antonio Spilimbergo (1999): „Illegal Immigration, Border Enforcement, and Relative Wages: Evidence from Apprehensions at the U.S.-Mexico Border“, in: *The American Economic Review*, 89(5): 1337-1357.

Haus, Leah (1999): „Labor unions and immigration policy in France“, in: *International Migration Review*, 33(3): 683-716.

Haus, Leah (1995): „Openings in the wall: Transnational migrants, labor unions and U.S. immigration policy“, in: *International Organization*, 49(2): 285-313.

Hayes, Ben (2005): SIS II: fait accompli? Construction on EU's Big Brother database underway, Statewatch Analysis, London: Statewatch.

<http://www.statewatch.org/news/2005/may/sisII-analysis-may05.pdf>, letzter Zugriff am 6.6.2011.

Hellman, Judith A. (1994): *Mexican lives*, New York: New Press.

Hernández González, Manuel (1995): *Canarias: la emigración. La emigración canaria a América a través de la historia*, Santa Cruz de Tenerife: Cabildo de Tenerife / Centro de la Cultura Popular Canaria.

Herrera Lima, Fernando Francisco (2002): *Vidas itinerantes en un espacio laboral transnacional. Migración y familias entre Puebla-Tlaxcala y Nueva York*, Doktorarbeit im Fachbereich Anthropologie, Mexiko-Stadt: UAM-Iztapalapa.

Hess, Sabine und Serhat Karakayalı (2005): „New Governance oder Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement“, in: *Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.), Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld: transcript, S. 39-55.

Hess, Sabine und Vassilis Tsianos (2003): *Europeanizing transnationalism! Konturen des "europäischen Grenzregime"*, Vortrag auf der Konferenz „Arbeitsmigration. WanderarbeiterInnen auf dem Weltmarkt für Arbeitskraft“, Trier 3./4.7.2003.  
[http://www.transitmigration.org/db\\_transit/ausgabe.php?inhaltID=6](http://www.transitmigration.org/db_transit/ausgabe.php?inhaltID=6), letzter Zugriff am 5.6.2011.

Heyman, Josiah McC. (1995): „Putting power in the anthropology of bureaucracy: The Immigration and Naturalization Service at the Mexico-United States border“, in: *Current Anthropology*, 36(2): 261-287.

Hillmann, Felicitas (2000): „Der neue europäische Migrationsraum. Von internationalen Wanderungen zu transnationalen Migrantennetzwerken?“, in: Maurizio Bach (Hrsg.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 40/2000, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 87-122.

Hinojosa-Ojeda, Raúl und Sherman Robinson (1992): „Labor Issues in a North American Free Trade Area“, in: N. Lustig, B.P. Bosworth und R.Z. Lawrence (Hrsg.), *North American Free Trade: assessing the impact*, Washington, D.C.: Brookings Institution, S. 69-108.

Hix, Simon (1998): „The study of the European Union II: the 'new governance' agenda“, in: *Journal of European Public Policy*, 5(1): 38-65.

Hobolth, Mogens (2010): *Wanted and unwanted travellers: explaining similarities and differences in European visa practices*, draft work in progress paper, London School of Economics & King's College London.  
[www.kcl.ac.uk/content/1/c6/07/52/58/MogensHobolth.pdf](http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/07/52/58/MogensHobolth.pdf), letzter Zugriff am 8.3.2011.

Hollifield, James F. (2008): „The politics of international migration. How can we bring the state back in?“, in: Caroline B. Brettell und James F. Hollifield (Hrsg.): *Migration theory: Talking across disciplines*, New York & Abingdon/Oxfordshire: Routledge, S. 183-237.

Hollifield, James F. (2004): „The emerging migration state“, in: *International Migration Review*, 38(3): 885-912.

Hollifield, James F. (2000): „The politics of international migration. How can we bring the state back in?“, in: Caroline B. Brettell und James F. Hollifield (Hrsg.): *Migration theory: Talking across disciplines*, New York & London: Routledge, S. 137-185.

- Hollifield, James F. (1999): „Ideas, institutions, and civil society. On the limits of immigration control in liberal democracies“, in: *IMIS-Beiträge*, 10/1999: 57-90.
- Hollifield, James F. (1998): „Migration, trade and the nation-state: The myth of globalization“, in: *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 3(2): 595-636.
- Hollifield, James F. (1992): *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hooghe, Lisbet (Hrsg.) (1996): *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*, Oxford: Oxford University Press.
- HRW (2009): *Pushed back, pushed around. Italy's forced return of boat migrants and asylum seekers, Libya's mistreatment of migrants and asylum seekers*, New York: Human Rights Watch.  
[http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0909web\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0909web_0.pdf), letzter Zugriff am 15.2.2010.
- HRW (2002): *La otra cara de las Islas Canarias. Violación de los derechos de los inmigrantes y los solicitantes de asilo*, New York: Human Rights Watch.  
<http://www.hrw.org/spanish/informes/2002/inmigrantes.html>, letzter Zugriff am 5.9.2010.
- Inda, Jonathan Xavier (2006): „Border prophylaxis: technology, illegality, and the government of immigration“, in: *Cultural Dynamics*, 18(2): 115-138.
- INE (2010): *Padrón Municipal: Metodología*, Madrid: Instituto Nacional de Estadística.  
<http://www.ine.es/metodologia/t20/t203024566.htm>, letzter Zugriff am 30.8.2010.
- INE (2009): *Padrón municipal: explotación estadística y Nomenclátor*, Madrid: Instituto Nacional de Estadística.  
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe245&file=inebase&L=0>; letzter Zugriff am 5.6.2011.
- INE (2007): *Contabilidad Regional de España base 2000, Producto Interior Bruto regional Serie 2000-2006*, INE Notas de Prensa 27.12.2007.  
[www.ine.es/prensa/np488.pdf](http://www.ine.es/prensa/np488.pdf), letzter Zugriff am 6.6.2011.
- INE (2003): *Contabilidad Regional de España base 1995 (CRE-95), Serie 1995-2002*, INE Notas de Prensa 18.6.2003.  
[www.ine.es/prensa/np286.pdf](http://www.ine.es/prensa/np286.pdf), letzter Zugriff am 6.6.2011.
- INEbase: Online-Datenbank des Instituto Nacional de Estadística.  
<http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>, letzter Zugriff am 6.6.2011.
- Izquierdo Escribano, Antonio und Belén Fernández Suárez (2009): „La gestión política de la inmigración en España (2000-2008)“, in: Vicenç Navarro (Hrsg.), *La situación social de España III*, Madrid: Fundación Largo Caballero & Biblioteca Nueva, S. 289-331.
- Izquierdo Escribano, Antonio (1996): *La inmigración inesperada: La población extranjera en España (1991-1995)*, Madrid: Editorial Trotta.
- Izquierdo Escribano, Antonio (1993): „The EC and Spanish immigration policy“, in: Amparo Almarcha Barbado (Hrsg.), *Spain and EC Membership Evaluated*, London: Pinter Publishers, S. 293-301.

- Jacobson, David (1996): *Rights across borders*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Jachtenfuchs, Markus und Beate Kohler-Koch (Hrsg.) (1996): *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich.
- Jemmah, Khalil (2005): „4000 clandestins sont morts entre 1997 et 2004 au large des côtes marocaines“, in: *Algeria Watch* 19.6.2005.  
[http://www.algeria-watch.org/fr/mrv/mrvref/jemmah\\_itv.htm](http://www.algeria-watch.org/fr/mrv/mrvref/jemmah_itv.htm), letzter Zugriff am 17.11.2010.
- Joppke, Christian (1998a): *Challenge to the nation-state: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press.
- Joppke, Christian (1998b): „Why liberal states accept unwanted migration“, in: *World Politics*, Nr. 50., S. 266-293.
- Jünemann, Annette (1999): „Europas Migrationspolitik im Mittelmeerraum: Strategien im Spannungsfeld zwischen Festungsmentalität und neuem Partnerschaftsgeist“, in: Axel Schule und Dietrich Thränhardt (Hrsg.), *International Migration and Liberal Democracies – Internationale Migration und freiheitliche Demokratien: Jahrbuch Migration – Yearbook Migration 1999/2000*, Münster: Lit-Verlag, S. 185-211.
- Juntunen, Marko (2002): *Between Morocco and Spain: Men, migrant smuggling and a dispersed Moroccan community*, Academic Dissertation publicly discussed at the University of Helsinki on the 12<sup>th</sup> of October 2002.  
<http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/hum/aasia/vk/juntunen/betweenm.pdf>, letzter Zugriff am 5.9.2010.
- King, Mike (1994a): „Fortress Europe: The Inclusion and Exclusion of Migrants, Asylum Seekers and Refugees“, *Studies in Crime, Order and Policing Occasional Paper*, No. 6, Leicester: Centre for the Study of Public Order.
- King, Mike (1994b), „Policing refugees and asylum-seekers in ‘Greater Europe’: toward a reconceptualization of control“, in: M. Anderson und M. den Boer (Hrsg.), *Policing across National Boundaries*, London: Pinter Publishers, S. 69-84.
- King, Russell (2000): „Southern Europe in the changing global map of migration“, in: R. King, G. Lazaridis und C. Tsardanidis (Hrsg.), *Eldorado or Fortress: Migration in Southern Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 3-26.
- King, Russell (1998): „The Mediterranean: Europe’s Rio Grande“, in: Malcolm Anderson und Eberhard Bort (Hrsg.), *The frontiers of Europe*, London & Washington: Pinter Publishers, S. 109-134.
- Klos, Christian (1999): „Eine Reise von Rom nach Amsterdam: Die Entwicklung des europäischen Einwanderungsrechts“, in: Achim Wolter (Hrsg.), *Migration in Europa*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 19-37.
- Kohler-Koch, Beate und Rainer Eising (Hrsg.) (1999): *Transformation of governance in the European Union*, London: Routledge.
- Koslowski, Rey (2001): „Personal security and state sovereignty in a uniting Europe“, in: Virginie Guiraudon und Christian Joppke (Hrsg.), *Controlling a new migration world*, London & New York: Routledge, S. 99-120.
- Koslowski, Rey (2000): „The mobility money can buy: Human smuggling and border control in the European Union“, in: P. Andreas und T. Snyder (Hrsg.), *The wall around*

the west: State borders and immigration controls in North America and Europe, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, S. 203-218.

Koussoudji, Sherrie A. (1992): „Playing cat and mouse at the U.S.-Mexican border“, in: *Demography*, 29(2): 159-180.

Kraler, Albert und Dita Vogel (Hrsg.) (2008): Report on methodological issues, Clandestino Project.  
[http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/10/clandestino\\_report-on-methodological-issues\\_final12.pdf](http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/10/clandestino_report-on-methodological-issues_final12.pdf), letzter Zugriff am 5.11.2010.

Kreienbrink, Axel (2006): Länderprofil Spanien, in: Focus Migration - Länderprofile, hg.v. Bundeszentrale für politische Bildung / Netzwerk Migration in Europa / Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut.  
<http://www.focus-migration.de/Laenderprofile.15.0.html>, letzter Zugriff am 5.9.2010.

Kreienbrink, Axel (2004): Einwanderungsland Spanien - Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen, Frankfurt a.M. & London: IKO Verlag für Interkulturelle Kommunikation.

Kritz, Mary M. und Hania Zlotnik (1992): „Global interactions: migration systems, processes, and policies“, in: Mary M. Kritz, L.L. Lim und H. Zlotnik (Hrsg.): *International migration systems: A global approach*, Oxford: Clarendon Press, S. 1-16

Kuijsten, Anton (1994): „International Migration in Europe: Patterns and Implications for Receiving Countries“, in: Macura, Miroslav / David Coleman (Hrsg.), *International Migration: Regional Processes and Responses*, United Nations Economic Commission for Europe, Economic Studies Nr. 7, New York / Genf: United Nations, S. 21-40.

Kyle, David und Rey Koslowski (Hrsg.) (2001), *Global human smuggling in comparative perspective*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Laitinen, Ilkka (2010): *Frontex 2010 working programme and related aspects*, European Parliament, LIBE Committee, 11.1.2010.  
[http://www.europolitics.info/pdf/gratuit\\_en/264215-en.pdf](http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/264215-en.pdf), letzter Zugriff am 12.2.2010.

Leuthardt, Beat (1999): *An den Rändern Europas. Berichte von den Grenzen*, Zürich: Rotpunkt.

Liroz, Fernando (2003): „Temas del Siglo XX: 1. La cuestión marroquí“, in: *Cronología del Siglo XX en España*, Webseite der American School of Madrid.  
<http://www.amerschmad.org/spanish/historia/MAROC.htm>, letzter Zugriff am 6.6.2011.

López García, Bernabé und Mohamed Berriane (Hrsg.) (2004): *Atlas de la inmigración marroquí en España*, Madrid: UAM & Observatorio Permanente de la Inmigración.

López García, Bernabé, Ana I. Planet Contreras und Ángeles Ramírez Fernández (Hrsg.) (1996): *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Madrid: UAM.

López García, Bernabé (1996a): „Españoles en el Marruecos actual“, in: ders. et al. (Hrsg.): *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Madrid: UAM, S. 38-39.

López García, Bernabé (1996b): „La evolución cronológica del asentamiento de los marroquíes en España“, in: ders. et al. (Hrsg.), *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Madrid: UAM, S. 68-71.

- López García, Bernabé (1996c): „La evolución del origen de los inmigrantes marroquíes en España“, in: ders. et al. (Hrsg.), Atlas de la inmigración magrebí en España, Madrid: UAM, S. 72-73.
- López García, Bernabé (Hrsg.) (1993): Inmigración magrebí en España. El retorno de los moriscos, Madrid: Editorial Mapfre.
- López García (1992): „España – Magreb: El porvenir de una vecindad“, in: ders. (Hrsg.), España – Magreb siglo XXI: el porvenir de una vecindad, Madrid: Editorial Mapfre, S. 13-34.
- López Sala, Ana María (2009): „El control de los flujos migratorios y la gestión política de las fronteras en España“, in: Ricard Zapata-Barrero (Hrsg.), Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España, Barcelona: Editorial Ariel, S. 31-49.
- Mabogunje, Akin L. (1970): „Systems approach to a theory of rural-urban migration“, in: *Geographical Analysis*, 2(1): 1-18.
- Mac Éinrí, Piaras (2001): „Ireland, Schengen and the Common Travel Area The implications for Ireland and the UK arising from the development of recent EU policy on migration“, Migration Studies at the Department of Geography, University College Cork/Roinn an Tíreolais.  
<http://migration.ucc.ie/schengencta.htm>, letzter Zugriff am 6.6.2011.
- MAE (2000): Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, aprobado por el Consejo de Ministros, 24.11.2000, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.  
[http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/Plan\\_Director2001-2004.pdf](http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director2001-2004.pdf), letzter Zugriff am 3.3.2010.
- Marks, Gary (1993): „Structural policy and multilevel governance in the EC“, in: A. Cafruny und G. Rosenthal (Hrsg.), The state of the European Community II, Boulder: Lynne Rienner. S. 391-410.
- Martin, Philip L. (1994): „Germany: reluctant land of immigration“, in: W. Cornelius, P. Martin und J. Hollifield (Hrsg.), Controlling immigration: a global perspective, Stanford: Stanford University Press, S. 189-226.
- Martín, Iván (2004): „El desarrollo de los intercambios económicos entre España y el Magreb desde la segunda mitad de los noventa“, in: Bernabé López García und Mohamed Berriane (Hrsg.), Atlas de la inmigración marroquí en España, Madrid: UAM & OPI, S. 68-70.
- Martín Corrales, Eloy (1999): „El protectorado español en Marruecos (1912-1956). Una perspectiva histórica“, in: Joan Nogué und José L. Villanova (Hrsg.), España en Marruecos (1912-1956). Discursos geográficos e intervención territorial, Lleida: Editorial Milenio, S. 145-158.
- Martín Díaz, Emma und Ángeles Castaño (2004): „Marroquíes en Andalucía“, in: Bernabé López García und Mohamed Berriane (Hrsg.), Atlas de la inmigración marroquí en España, S. 237-243.
- Martínez, Oscar 1994: Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands. Tucson: University of Arizona Press.
- Martínez Buján, Raquel (2003): La reciente inmigración latinoamericana a España, Serie Población y Desarrollo, Nr. 40, Santiago de Chile: CEPAL/ECLAC.

- Martínez Veiga, Ubaldo (2001): *El Ejido. Discriminación, exclusión social y racismo*, Madrid: Asociación Los Libros de la Catarata.
- Martínez Veiga, Ubaldo (1997): *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid: Editorial Trotta, Fundación 1º de Mayo.
- Massey, Douglas S., Jorge Durand und Nolan J. Malone (2003): *Beyond smoke and mirrors: Mexican immigration in an era of economic integration*, New York: Russell Sage Foundation.
- Massey, Douglas S., Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, J. Edward Taylor (1998): *Worlds in Motion. Understanding international migration at the end of the millenium*, Oxford: Clarendon Press.
- Massey, Douglas S. und Kristin E. Espinosa (1997): “What’s driving Mexico-U.S. migration? A theoretical, empirical, and policy analysis”, in: *American Journal of Sociology*, 102(4): 939-999.
- Massey, Douglas S. und Audrey Singer (1995): “New estimates of undocumented Mexican migration and the probability of apprehension”, in: *Demography*, 32(2): 203-213.
- Massey, Douglas S., Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, J. Edward Talyor (1993): „Theories of international migration: A review and appraisal“, in: *Population and Development Review*, 19(3): 431-466.
- MESS (2012): *Extranjeros residents en España a 31 de Marzo de 2012 – Principales Resultados*, Madrid: Gobierno de España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/201203/Principales\\_resultados\\_31032012.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/201203/Principales_resultados_31032012.pdf), letzter Zugriff am 2.7.2012.
- Mezzadra, Sandro (2007): „Kapitalismus, Migrationen und soziale Kämpfe. Vorbemerkungen zu einer Theorie der Autonomie der Migration“, in: Marianne Piper, Thomas Atzert, Serhat Karakayali und Vassilis Tsianos (Hrsg.), *Empire und die biopolitische Wende*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 179-193.
- Mghari, Mohamed (2005): „Maroc: dimension démographique des migrations“, in: P. Fargue (Hrsg.), *Migrations méditerranéenes – rapport 2005 / Mediterranean Migration – 2005 report*, Florenz: EUI, S. 199-203.
- Migreurop (2007): *L’aéroport de Barajas débordé par les flux migratoires*, Januar 2007. <http://www.migreurop.org/article1090.html>, letzter Zugriff am 28.4.2010.
- Migreurop (2006): *Guerre aux migrants: Le livre noir de Ceuta et Melilla*, Juni 2006. [www.migreurop.org/IMG/pdf/livrenoir-ceuta.pdf](http://www.migreurop.org/IMG/pdf/livrenoir-ceuta.pdf), letzter Zugriff am 5.9.2010.
- Migreurop (2004): *S.I.V.E: Blindage électronique des frontières espagnoles*, 16.9.2004. <http://www.migreurop.org/article626.html>, letzter Zugriff am 6.7.2009.
- Miles, Robert und Dietrich Thränhardt (Hrsg.) (1995): *Migration and European integration: The Dynamics of inclusion and exclusion*, London: Pinter Publishers
- Miller, Mark J. (1994): *Western European strategies to deter unwanted migration: Neither new barbarian invasions nor fortress Europa*, U.S. Commission on Immigration Reform Research Paper, Newark: University of Delaware. <http://www.utexas.edu/lbj/uscir/respapers/wes-jun94.pdf>, letzter Zugriff am 25.6.2009.
- MIR (2009a): „Inmigración irregular por medio de embarcaciones. Estados comparativos de los años: 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009“, Ministerio del

Interior, Secretaría de Estado de Seguridad, Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería“; erhalten während eines Interviews im Innenministerium am 14.9.2009 (Madrid).

MIR (2009b): „Análisis del comportamiento de los flujos migratorios irregulares mediante embarcaciones. 4 de Septiembre de 2009“, Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Seguridad, Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería“; erhalten während eines Interviews im Innenministerium am 14.9.2009 (Madrid).

MIR (2008): Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007, Madrid: Ministerio del Interior.

[http://www.mir.es/DGRIS/Balances/Balance\\_2007/pdf/bal\\_lucha\\_inmigracion\\_ilegal\\_2007\\_mir.pdf](http://www.mir.es/DGRIS/Balances/Balance_2007/pdf/bal_lucha_inmigracion_ilegal_2007_mir.pdf), letzter Zugriff 28.10.2010.

Miret i Serra, Ángel (2009): „La gestión de la división de competencias en materia de inmigración“, in: Ricard Zapata-Barrero (Hrsg.), Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España, Barcelona: Editorial Ariel, S. 51-71.

Montanari, Armando und Antonio Cortese (1993): „South to North migration in a Mediterranean Perspective“, in: Russell King (Hrsg.), Mass migrations in Europe: The legacy and the future“, London: Belhaven Press, S. 212-233.

Morris, Milton D. (1985): Immigration: The beleaguered bureaucracy, Washington, D.C.: Brookings Institute.

Morrison, John und Beth Crosland (2001): The trafficking and smuggling of refugees: the end game in European asylum policy?, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper Nr. 39, Genf: UNHCR.

<http://www.unhcr.org/3af66c9b4.pdf>, letzter Zugriff am 24.6.2009.

Moulier Boutang, Yann (2002): „Nicht länger Reservearmee. Thesen zur Autonomie der Migration und zum notwendigen Ende des Regimes der Arbeitsmigration“, in: *Subtropen*, Beilage zur Wochenzeitung Jungle World (12, April), S. 1-3.

Moya, David (2009): La reforma de la Ley de Extranjería, Documento de Trabajo 20/2009, Madrid: Real Instituto Elcano.

[http://ww.icam.es/docs/ficheros/200903030022\\_6\\_8.pdf](http://ww.icam.es/docs/ficheros/200903030022_6_8.pdf), letzter Zugriff am 22.9.2010.

MTAS (2006): „Balance de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de las embarcaciones interceptadas en 2005: Las llegadas en pateras a las costas españolas descende un 25 %“, Nota de Prensa 5.1.2006, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. <http://www.acoge.org/public/Downloads/directDownload.php?id=41>, letzter Zugriff am 9.6.2011.

OECD (1990): Analyse comparative des récentes expériences de régularisation en France, en Italie, en Espagne et aux États-Unis, Group de Travail sur les Migrations, MAS/WP2(90)2, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

Orrenius, Pia M. (2004): „The effect of U.S.-border enforcement on the crossing behaviour of Mexican migrants“, in: J. Durand und D. Massey (Hrsg.), Crossing the Border. Research from the Mexican Migration Project, New York: Russell Sage Foundation., S. 281-298.

Papademetriou, Demetrios und Kimberly Hamilton (1996): Converging paths to restriction: French, Italian and British responses to immigration, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, International Migration Policy Program.

- Papademetriou, Demetrios (1984): „International migration in a changing world“, in: *International Social Science Journal*, 36(3): 409-423.
- Pinyol, Gemma (2007): „Europe’s southern border: Spain and the management of immigration“, in: *Foreign Policy in Dialogue*, 8(22): 51-58.
- Planet Contreras, Ana Isabel (1998): *Melilla y Ceuta: espacios-frontera hispano-marroquíes*, Melilla: Ciudad Autónoma de Melilla.
- Policía Nacional (2008): „Llegados en embarcaciones dedicadas a la inmigración irregular“, Comisaria General de Extranjería y Fronteras; erhalten via E-Mail am 26.8.2008.
- Policía Nacional (2003a): „Inmigración irregular por medio de embarcaciones. Estados comparativos de los años: 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003“, Comisaria General de Extranjería y Documentación; erhalten via E-Mail am 18.11.2003.
- Policía Nacional (2003b): „Análisis del comportamiento de los flujos migratorios irregulares mediante embarcaciones“, Comisaria General de Extranjería y Documentación; erhalten via E-Mail am 18.11.2003.
- Pries, Ludger (2002): „La migración transnacional y la perforación de los contenedores de estados-nación“, in: *Estudios Demográficos y Urbanos*, 51: 571-597.
- Pries, Ludger (Hrsg.) (2001): *New transnational social spaces: international migration and transnational companies in the early twenty-first century*, London: Routledge.
- Pries, Ludger (2000): *Internationale Migration*, Bielefeld: transcript.
- Pries, Ludger (Hrsg.) (1999): *Migration and transnational social spaces*, Aldershot & Brookfield: Ashgate.
- Pries, Ludger (1998a): „«Transmigrantes» als Typ von Arbeitswanderern in pluri-lokalen Sozialen Räumen. Das Beispiel der Arbeitswanderungen zwischen Puebla / Mexiko und New York“, in: *Soziale Welt: Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis*, 49: 135-150.
- Pries, Ludger (1998b): „Las migraciones laborales internacionales y el surgimiento de espacios sociales transnacionales“, in: *Sociología del Trabajo*, 33: 103-130.
- Pries, Ludger (Hrsg.) (1997): „Neue Migration im transnationalen Raum“, in: ders. (Hrsg.), *Transnationale Migration*, *Soziale Welt*, Sonderband 12, Baden-Baden: Nomos, S. 15-46.
- Pries, Ludger; Patricia García Gutiérrez; Fernando Herrera Lima, Fernando; Saúl Macías Gamboa (1995), *Migración Laboral de la Mixteca Poblana a Nueva York: El surgimiento de espacios sociales transnacionales*, CONACYT: Mexiko-Stadt.
- Pro Asyl e.V. (2009): *Offener Brief an den Vizepräsidenten der EU-Kommission, Jacques Barrot, zum Zurückdrängen von Bootsflüchtlingen nach Libyen durch Italien*, 14.5.2009, Frankfurt a.M.  
[http://www.proasyl.de/de/themen/eu-politik/detail/news/offener\\_brief\\_an\\_eu\\_kommission/back/1308/](http://www.proasyl.de/de/themen/eu-politik/detail/news/offener_brief_an_eu_kommission/back/1308/), letzter Zugriff am 15.2.2010.
- Pro Asyl e.V. und Medico International e.V. (2008): *Migration und Flüchtlingsschutz im Zeichen der Globalisierung*, Frankfurt a.M.  
<http://www.proasyl.de/fileadmin/fm->

dam/q\_PUBLIKATIONEN/Broschuere\_Migration\_und\_Fluechtlingsschutz.pdf, letzter Zugriff am 19.10.2009.

Pugliese, Enrico (1995): „New international migrations and the European Fortress“, in: Costis Hadjimichalis und David Sadler (Hrsg.), *Europe at the margins: New mosaics of inequality*, New York: John Wiley and Sons, S. 51-68.

Radaelli, Claudio M. (2004): „Europeanisation: solution or problem?“, in: *European Integration online Papers (EIoP)*, 8(16).  
<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf>; letzter Zugriff am 9.6.2011.

Rat der EG (1976): „Entschließung des Rates vom 9. Februar 1976 über ein Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“, in ABl. C 034 vom 14.2.1976, S. 2-3.

Rat der EG (1974): Entschließung des Rates vom 21. Januar 1974 über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm, in: ABl. C 013 vom 12. 2.1974, S. 1-4

Rat der EU (2010): Schengen information system database statistics dd. 01/01/2010, Dok. 6162/10 vom 5.2.2010, Brüssel.  
<http://www.statewatch.org/news/2010/feb/eu-council-sis-stats-6162-10.pdf>, letzter Zugriff am 15.2.2010.

Rat der EU (2009): Staff shortage and workload SIS II, Dok. 5171/09 vom 19.2.2009, Brüssel.  
<http://www.statewatch.org/news/2009/may/eu-sis-figures-5171-09.pdf>, letzter Zugriff am 15.2.2010.

Rat der EU (2003): Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Unterzeichnerstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Unterzeichnerstaat gestellten Asylantrags zuständig ist.  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2003/l\\_050/l\\_05020030225de00010010.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2003/l_050/l_05020030225de00010010.pdf), letzter Zugriff am 5.6.2011.

Rat der EU (2000): Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens.  
[http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Supervision/Eurodac/00-12-11\\_Eurodac\\_DE.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Supervision/Eurodac/00-12-11_Eurodac_DE.pdf), letzter Zugriff am 5.6.2011.

Ravenstein, Ernest George (1889): „The laws of migration“, in: *Journal of the Royal Statistical Society*, 52(2): 241-305.

Refass, Mohamed (2004): „Cambios demográficos y migraciones en Marruecos“, in: Bernabé López García und Mohamed Berriane (Hrsg.), *Atlas de la inmigración marroquí en España*, Madrid: UAM & OPI, S. 31-33.

Reyes, Belinda I., Hans P. Johnson, Richard van Swearingen (2002): *Holding the line? The effect of the recent border build-up on unauthorized migration*, San Francisco: Public Policy Institute of California.  
[http://www.ppic.org/content/pubs/report/R\\_702BRR.pdf](http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_702BRR.pdf), letzter Zugriff am 5.6.2011.

Richmond, Anthony (1994): *Global apartheid: Refugees, racism, and the New World Order*, New York & Toronto: Oxford University Press.

Risse, Thomas, Maria G. Cowles und James A. Caporaso (2001): „Europeanization and domestic change: Introduction“, in: M.G. Cowles, J.A. Caporaso und T. Risse (Hrsg.), *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Ithaca, NY: Cornell University Press, S. 1-20.

Royaume du Maroc (2008): *Balance des Paiements 2007*, Rabat: Office des Changes. <http://www.oc.gov.ma/English/Balance/BP%20Annuelle/somMaire.asp>, letzter Zugriff am 5.6.2011

Royaume du Maroc (2003): *Balance des Paiements 2002*, Rabat: Office des Changes. <http://www.oc.gov.ma/English/Balance/BP%20Annuelle/somMaire.asp>, letzter Zugriff am 5.6.2011

Royaume du Maroc (2001): *Balance des Paiements 2000*, Rabat: Office des Changes. <http://www.oc.gov.ma/English/Balance/BP%20Annuelle/somMaire.asp>, letzter Zugriff am 5.6.2011

Rudolph, Christopher (2006): *National security and immigration: Policy development in the United States and Western Europe since 1945*, Stanford: Stanford University Press.

Saddiki, Said (2010): „Ceuta and Melilla fences: a EU multidimensional border?“, 82nd annual conference of the Canadian Political Science Association, Concordia University, Montreal, 3.6.2010.

<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/Saddiki.pdf>, letzter Zugriff am 7.3.2011.

Salas Larrazábal, Ramón (1992): *El Protectorado de España en Marruecos*. Madrid: Editorial Mapfre.

Salt, John (2000): „Trafficking and human smuggling: A European perspective“, in: *International Migration*, 38(3): 31-56.

Samora, Julián (1971): *Los mojados: the wetback story*, Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Sánchez Albornoz, Nicolás (1990): “Una nueva serie anual de la emigración española 1882-1930”, in: *Revista de Historia Económica*, VII

Sánchez Albornoz, Nicolás (1989): “Evolución demográfica: catástrofe y recuperación”, in: *Historia Universal Salvat*, Barcelona, vol. 20, pp. 2539-2547

Sánchez López, Francisco (1969): *Emigración española a Europa (1960-67)*, Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorro.

Sartori, Giovanni (2001): *La sociedad multiétnica: Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.

Sassen, Saskia (1998): „The de facto transnationalizing of immigration policy“, in: C. Joppke (Hrsg.), *Challenge to the nation-state: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press, S. 49-85.

Sassen Saskia (1996a): *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, The 1995 Columbia University Leonard Hastings Schoff Memorial Lectures, New York: Columbia University Press.

Sassen, Saskia (1996b): „Beyond sovereignty: Immigration policy making today“, in: *Social Justice*, 23(3): 9-21.

Sassen, Saskia (1996c): *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*, Frankfurt a.M.: Fischer TB.

- Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (1994): „Community and autonomy: multi-level policy making in the European Union“, in: *Journal of European Public Policy*, 1(2): 219-242.
- Scharpf, Fritz W. (1985): „Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26(4): 323-356.
- Schuck, Peter (1998): *Citizens, strangers and in-betweens: Essays on immigration and citizenship*, Boulder: Westview.
- Schwenken, Helen (2006): *Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union*, Bielefeld: transcript.
- Singer, Audrey und Douglas S. Massey (1998): “The social process of undocumented border crossing among Mexican migrants”, in: *International Migration Review*, 32(3): 561-592.
- Smith, Michael Peter und Guarnizo, Luis Eduardo (Hrsg.) (1999): *Transnationalism from below. Volume 6 of Comparative Urban & Community Research*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.
- Social Watch (2005): *Inequity in the economic and private spheres*, El Hassan Sayouty. <http://www.socialwatch.org/node/10955>, letzter Zugriff am 5.6.2011.
- Social Watch (BCI): *Basic Capabilities Index, Interactive Map*. <http://www.socialwatch.org/sites/default/map/map>, letzter Zugriff 9.6.2011.
- Soddu, Pietro (2002): *Inmigración extra-comunitaria en Europa: El caso de Ceuta y Melilla*, Ceuta: Archivo Central, Ciudad Autónoma de Ceuta.
- Solanes Corella, Ángeles (2004): „La realidad local de la inmigración: El Padrón Municipal como forma de integración“, in: *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Nr. 10/2004. <http://www.uv.es/CEFD/10/solanes.pdf>, letzter Zugriff am 30.8.2010.
- SOS Racismo (2001a): *Informe Anual 2001 sobre el racismo en el estado español*, Barcelona: Icaria.
- SOS Racismo (2001b): *El Ejido. Racismo y explotación laboral*, Barcelona: Icaria.
- Soysal, Yasemin Nuhoğlu (1994): *Limits to citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
- Sow, Papa (2004): „Prácticas comerciales transnacionales y espacios de acción de los senegaleses en España“, in: Natalia Ribas & Angeles Escrivá (Hrsg.), *Migración y desarrollo: Estudio sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España*, Madrid: CSIC, S. 235-254.
- Spongenberg, Helena (2007): „EU border agency starts sea patrols“, in: *EU Observer*, 24.5.2007. <http://euobserver.com/9/24126>, letzter Zugriff am 12.2.2010.
- Statewatch (2005): „SIS II: fait accompli? Construction of EU’s Big Brother database underway“, *Statewatch Analysis* 5/2005.

<http://www.statewatch.org/news/2005/may/sisII-analysis-may05.pdf>, letzter Zugriff am 7.3.2011.

Statewatch (2004): „From the Schengen Information System to SIS II and the Visa Information (VIS): the proposals explained“, Statewatch Analysis 2/2004, <http://www.statewatch.org/news/2005/may/analysis-sisII.pdf>, letzter Zugriff am 7.3.2011.

Statewatch (1993a): „Out of sight, out of mind: Western Europe's cordon sanitaire“, in *Statewatch Bulletin*, 6(3): 17-19.

Statewatch (1993b): „Report on the border tour of the New Walls in Europe organised by Bündnis 90/Die Grünen, 29 October - 3 November 1993“, in *Statewatch Bulletin*, 6(3): 19-22.

Suárez-Navaz, Liliana (2004): *Rebordering the Mediterranean: Boundaries and citizenship in Southern Europe*, Oxford: Berghahn Books.

Suárez-Navaz, Liliana (1997a): „Political economy of the Mediterranean rebordering: new ethnicities, new citizenships“, in: *Stanford Electronic Humanities Review*, 5(2). <http://www.stanford.edu/group/SHR/5-2/navaz.html>, letzter Zugriff am 4.11.2009.

Suárez-Navaz, Liliana (1997b): „The Mediterranean rebordering: an anthropological perspective from Southern Spain“, in: *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia*, 1997(11): 65-108.

<http://84.88.10.30/index.php/QuadernsICA/article/view/95398/0>, letzter Zugriff am 4.11.2009.

TEIM (1996): „Mapa administrativo de Marruecos“, in: B. López García et al. (Hrsg.), *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Madrid: UAM, S. 50.

Teitelbaum, Michael S. (1980): „Right versus right: Immigration and refugee policy in the United States“, in: *Foreign Affairs*, (59)1: 21-59.

Thränhardt, Dietrich (Hrsg.) (1992): *Europe: a new immigration continent*, Hamburg: Lit Verlag.

Tömmel, Ingeborg (1997): The EU and the regions: Towards a three-tier system or new modes of regulation?, in: *Government and Policy*, Vol. 15. S. 413-436.

Torrejón Rodríguez, Juan Domingo (2006): „Las relaciones entre España y Marruecos según sus tratados internacionales“, in: *Revista electrónica de estudios internacionales*, Nr. 11.

UCIDE (2010): *Estudio demográfico de la población musulmana. Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España referido a fecha 31/12/2009, Unión de Comunidades Islámicas en España*: Madrid.

<http://oban.multiplexor.es/estademograf.doc>, letzter Zugriff am 28.4.2010.

UNCDB: United Nations Common Database (*discontinued*), Online-Datenbanksystem der Vereinten Nationen, letzter Zugriff 3.3.2010. Daten nun erhältlich unter: <http://data.un.org/>, letzter Zugriff am 9.6.2011.

UNDP (2009): *Human Development Report 2009 – Overcoming barriers: human mobility and development*, New York & Houndmills: UNDP / Palgrave. [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2009\\_EN\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf), letzter Zugriff am 5.6.2011.

- UNDP (2007): Human Development Report 2007/2008 – Fighting climate change: human solidarity in a divided world, New York & Houndmills: UNDP / Palgrave. [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_20072008\\_EN\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Complete.pdf), letzter Zugriff am 5.6.2011.
- UNDP (2005): Human Development Report 2005 – International cooperation at a crossroads: aid, trade and security in an unequal world, New York: UNDP. [http://hdr.undp.org/en/media/HDR05\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_complete.pdf), letzter Zugriff am 5.6.2011.
- UNHCR (2012): All in the same boat: The challenges of mixed migration, Genf: UNCHR. <http://www.unhcr.org/pages/4a1d406060.html>, letzter Zugriff am 2.7.2012.
- UNICEF: Statistics and Monitoring (Webseite). <http://www.unicef.org/statistics/index.html>, letzter Zugriff am 9.6.2011.
- UNITED (2010): List of 13824 documented refugee deaths through Fortress Europe, 17.6.2010, Amsterdam: UNITED for Intercultural Action. <http://www.unitedagainstracism.org/pdfs/listofdeaths.pdf>, letzter Zugriff am 17.11.2010.
- UNITED (2009): The deadly consequences of „Fortress Europe“, Information Leaflet No. 24, Version May 2009, Amsterdam: UNITED for Intercultural Action. <http://www.unitedagainstracism.org/pages/info24.htm>, letzter Zugriff am 19.6.2009.
- Van Houtum, Henk und Roos Pijpers (2007): „The European Union as a gated community. The two-faced border and immigration regime of the EU“, in: *Antipode*, 39(2): 291-309.
- Vargas, María D. (1998): „La inmigración africana de venta ambulante: El caso de Alicante“, in: Francisco Checa (Hrsg.), *Africanos en la otra orilla: Trabajo, cultura e integración en la España Mediterránea*, Barcelona: Icaria, S. 61-77.
- Vélez Alcalde, F. Javier (2008): *Pateras, cayucos y mafias transfronterizas en África: el negocio de las rutas atlánticas hacia las Islas Canarias*, ARI N° 14/2008, Madrid: Real Instituto Elcano. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CO NTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari14-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari14-2008), letzter Zugriff 9.6.2011.
- Veugelers, John W.P. (1994) „Recent immigration politics in Italy: A short story“, in: *West European Politics*, 17(2): 33-49.
- Waumbaugh, Joseph (1984): *Lines and shadows*, New York: Bantam Dell.
- Weiner, Myron (Hrsg.) (1993): *International migration and security*, Boulder: Westview.
- Weinzierl, Ruth (2009): *Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand*, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/studie\\_der\\_asylkompromiss\\_1993\\_auf\\_dem\\_pruefstand.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_der_asylkompromiss_1993_auf_dem_pruefstand.pdf), letzter Zugriff am 20.01.2010.
- Weinzierl, Ruth (2008): *Human Rights at the EU’s common external maritime border. Recommendations to the EU legislature*, Policy Paper Nr. 11, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. [http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d82\\_v1\\_file\\_48c8cd96841a3\\_pp\\_hr\\_at\\_the\\_eus\\_common\\_ext\\_marit\\_border.pdf](http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d82_v1_file_48c8cd96841a3_pp_hr_at_the_eus_common_ext_marit_border.pdf), letzter Zugriff am 20.10.2009.

Weinzierl, Ruth (2007): Menschenrechte an der EU-Außengrenze. Empfehlungen an die Bundesregierung, Policy Paper Nr. 8, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. [http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d66\\_v1\\_file\\_46e0fd39533c2\\_PP%20Menschenrechte%20an%20der%20EU%20Aussengrenze.pdf](http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d66_v1_file_46e0fd39533c2_PP%20Menschenrechte%20an%20der%20EU%20Aussengrenze.pdf), letzter Zugriff am 20.10.2009.

Weinzierl, Ruth und Urszula Lisson (2007): Menschenrechte an der EU-Außengrenze. Eine europarechtliche und seerechtliche Studie, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. [http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d71\\_v1\\_file\\_4732cc6ee4100\\_IUS-043\\_S\\_Grenz\\_D\\_RZ\\_WWW\\_ES.pdf](http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d71_v1_file_4732cc6ee4100_IUS-043_S_Grenz_D_RZ_WWW_ES.pdf), letzter Zugriff am 20.10.2009.

WHO: WHO Statistical Information System (WHOSIS), Online-Datenbank der World Health Organization. <http://www.who.int/whosis/en/>, letzter Zugriff am 9.6.2011.

Widgren, Jonas (1998): The development of a pan-European regime for entry control, on the basis of the Amsterdam Treaty and in the framework of an enlarged European Union, Vortrag auf dem 2. migrationspolitischen Forum: Kontrolle illegaler Einwanderung und asylrechtliche Zuständigkeitsregelung nach dem Abkommen von Schengen II und Dublin, Universität Konstanz, 18. März 1998. <http://migration.uni-konstanz.de/content/center/events/de/events/mpf2/mpf2-widgren.html>, letzter Zugriff am 30.6.2009.

Wimmer, Andreas und Nina Glick-Schiller (2002): „Methodological nationalism and beyond: Nation-state building, migration and the social sciences“, in: *Global Networks*, 2(4): 301-334.

World Bank (WDI): World Development Indicators, Online-Datenbank. <http://data.worldbank.org/indicator>, letzter Zugriff am 9.6.2011.

Wrench, John und John Solomos (Hrsg.) (1993): Racism and migration in Western Europe, Oxford/ Providence: Berg Publishers.

Zaiotti, Ruben (2007) „Of Friends and Fences: Europe’s Neighbourhood Policy and the ‘Gated Community Syndrome’“, in: *Journal of European Integration*, 29(2): 143-162.

Zetter, Roger, David Griffiths, Silva Ferretti und Martyn Pearl (2003): An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000, Home Office Research Study 259, London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate. [www.irr.org.uk/pdf/asylum\\_policy\\_impact.pdf](http://www.irr.org.uk/pdf/asylum_policy_impact.pdf), letzter Zugriff am 5.6.2011.

Zolberg, Aristide R. und Robert C. Smith (1996): Migration systems in comparative perspective: An analysis of the Inter-American Migration System with comparative reference to the Mediterranean-European System, New York: New School for Social Research.

Zolberg, Aristide R. (1992): „Labour migration and international economic regimes: Bretton Woods and after“, in: M.M. Kritz, L.L. Lim und Hania Zlotnik (Hrsg.), *International migration systems: A global approach*, Oxford: Clarendon Press, S. 315-334.

Zlotnik, Hania (1992): „Empirical identification of international migration systems“, in: M.M. Kritz, L.L. Lim und Hania Zlotnik (Hrsg.), *International migration systems: A global approach*, Oxford: Clarendon Press, S. 19-40.