

Axel Kreienbrink

Spanien als Einwanderungsland – Eine Zwischenbilanz nach zwei Jahrzehnten

Spanien ist ein Einwanderungsland geworden – und nicht nur das: Es ist gegenwärtig das wichtigste Einwanderungsland in der gesamten Europäischen Union. Entsprechend ist Einwanderung eine der zentralen sozialen Fragen, die das Land in den letzten Jahren bewegt haben. Das war nicht immer so, vielmehr rückte das Thema erst zu Beginn dieses Jahrzehnts in das Bewusstsein der Öffentlichkeit, wenngleich die Einwanderung bereits vorher eingesetzt hatte. Traditionell war Spanien ein Auswanderungsland gewesen – über Jahrhunderte waren kontinuierlich Menschen in Richtung Lateinamerika ausgewandert, was sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts für einige Jahre sogar zu einer veritablen Massenauswanderung ausgeweitet hatte. Auch nach Bürgerkrieg und Zweitem Weltkrieg waren bis in die 1970er Jahre noch einmal annähernd eine Million Spanier über den Atlantik gegangen. Dazu hatten zwischen 1960 und 1975 annähernd zwei Millionen Menschen – oft nur für einige Jahre – das Land verlassen, um als “Gastarbeiter” in den Staaten jenseits der Pyrenäen Arbeit zu finden oder um als Familienmitglieder hinterherzureisen.¹ Vor diesem Hintergrund wurde nur allmählich deutlich, dass seit den 80er Jahren Spanien selbst zunehmend zu einem Migrationsziel wurde – und zwar nicht nur für die europäischen Touristen, sondern für Menschen, die ihrerseits als Arbeitsmigranten kamen.

Diese in den letzten Jahren immer rasantere Entwicklung stellt das Land vor eine Reihe von Herausforderungen, denen sich Politik und Gesellschaft in den vielfältigsten Bereichen – von der Lenkung der Migrationsströme und der Bekämpfung irregulärer Migration bis hin zur sozialen Integration – stellen müssen. Dabei bleiben in der öffentlichen Wahrnehmung in Spanien (wie auch in Deutschland) hinter der Fokussierung auf die irreguläre Einwanderung und die sie zum Teil begleitenden tragischen Ereignisse die Normallagen der Millionen von Ausländern, die in Spanien leben, arbeiten und zur Schule gehen, oftmals verborgen.

1. Verlauf und Gründe für die Einwanderung

Der Umfang der ausländischen Bevölkerung in Spanien, der von 1975 bis zur Mitte der 80er Jahre weitgehend stabil geblieben war, wuchs in der Folge zunächst nur lang-

1 Als Überblick mit weiterführender Literatur Kreienbrink 2005 und 2007a.

sam, jedoch merkbar. Während die Zahl der Ausländer in Spanien 1975 bei ca. 200.000 lag, verfünffachte sie sich in den 25 Jahren bis zum Ende des Jahrhunderts auf ca. eine Million (nur legal Aufhältige). Bei einer Gesamtbevölkerung von 40 Millionen entsprach das etwa einem Anteil von 2,5%. Seitdem hat die Einwanderung geradezu exponentiell zugenommen mit jährlichen Steigerungsraten, die meist um die 20% bzw. 2004/2005 infolge einer großangelegten Regularisierungsaktion sogar bei fast 40% lagen. Nach den letzten verfügbaren Zahlen lag die Zahl der vergebenen Aufenthaltstitel zum 30. September 2007 bei 3,74 Millionen, was gegenüber dem Wert von Ende 2000 eine Steigerung von mehr als 300% bedeutet.

Nimmt man eine andere Datenquelle, nämlich die kommunalen Melderegister (*padrón municipal*), ergeben sich deutlich höhere Zahlen für die ausländische Wohnbevölkerung. Dies ist möglich, da für die Einschreibung, die eine Reihe von sozialen Rechten zur Folge hat, die Angabe über einen gültigen Aufenthaltstitel nicht notwendig ist. Trotz verschiedener Probleme, die diese Datenquelle mit sich bringt², kann sie immer noch als die beste Annäherung an die Zahl der Ausländer in Spanien gelten. Nach den Zahlen des *Instituto Nacional de Estadística* für den 1. Januar 2007 waren 4,52 Millionen Ausländer gemeldet. Setzt man diese Zahl in Relation zur Zahl der Aufenthaltstitel für den gleichen Zeitpunkt (31. Dezember 2006), ergibt sich eine Differenz von immerhin 1,5 Millionen Personen. Das kann als Indikator für irregulären Aufenthalt dienen. Für die Werte zum 1. Januar 2008 ist mit einem weiteren Anstieg zu rechnen, da allein die Zahl der Aufenthaltstitel in den ersten neun Monaten 2007 um fast ein Viertel gestiegen ist. In Bezug gesetzt zur Gesamtzahl der spanischen Bevölkerung Anfang 2007 (45,2 Mio.) betrug der Anteil der ausländischen Bevölkerung 10%. Damit hat Spanien (abgesehen vom Sonderfall Luxemburg) die höchste Ausländerquote in der Europäischen Union erreicht.

Das Zuwanderungsgeschehen ist jedoch noch differenzierter, auch wenn man einmal von der weiterhin stattfindenden Rückkehr von Aus- und Arbeitswanderern absieht. Nach dem Melderegister sind 5,25 Millionen Personen im Ausland geboren. Diese Zahl umfasst neben Ausländern auch Eingebürgerte sowie Spanier. Diese Spanier sind in der Regel Nachkommen in zweiter und dritter Generation von spanischen Emigranten in Europa, Lateinamerika und Afrika, die nach Spanien "zurückkehren". Überschlüssig berechnet, besteht diese Gruppe aus einer guten halben Million Personen.

2 Tendenzuell dürften die Zahlen etwas überhöht sein aufgrund von doppelten Anmeldungen, nicht erfolgten Abmeldungen bzw. "Phantom"-Anmeldungen durch Verwandte, die auf spätere Regularisierungen spekulieren. Ab 2006 greift jedoch eine Regelung, nach der sich Ausländer alle zwei Jahre neu eintragen müssen, was zu einer Verbesserung der Datenqualität führen wird (vgl. Vilalta 2006).

Für den Wandel Spaniens zum Einwanderungsland sind interne wie externe Ursachen verantwortlich, die sowohl im sozioökonomischen wie politischen Bereich zu suchen sind. So bot und bietet Spanien nach seinem Beitritt zur EG 1986 und einem bis heute relativ kontinuierlichen Wirtschaftswachstum ein attraktives Ziel. Der spanische Arbeitsmarkt benötigt zusätzliche Arbeitskräfte, zum einen weil mit der Steigerung des Lebensstandards für gewisse Arbeiten (z.B. in der Landwirtschaft) keine spanischen Arbeitskräfte mehr zu gewinnen sind, zum anderen weil im Gegensatz zu früheren Jahrzehnten durch das Nachlassen der Land-Stadt-Wanderung kein Nachschub an ungelerten Kräften in den Städten (z.B. bei Hausangestellten³) vorhanden ist. Die Ausdehnung der Schattenwirtschaft, die überall in Südeuropa einen erheblichen Umfang hat, schafft weitere Arbeitsmöglichkeiten für Einwanderer. Zudem hatte Spanien bis Mitte der 80er Jahre eine wenig definierte Grenz- und Einwanderungspolitik, die auch mit Blick auf die notwendige Berücksichtigung des Tourismus bis in die 90er Jahre nur wenige Hindernisse aufbaute. Als schließlich die Zuwanderungskontrollen verschärft wurden, hatte sich bereits eine gewisse Eigendynamik entwickelt, getragen von Migrationsnetzwerken, Verwandtschafts- und Freundschaftsverbindungen sowie Familienzusammenführung, was die Bemühungen um eine Begrenzung der Migration teilweise konterkarierte.

Zu den eher politischen Gründen, die die Attraktivität Spaniens als Migrationsziel förderten, gehörten die Restriktionen, mit denen Staaten wie Deutschland, Frankreich und die Schweiz seit Mitte der 70er Jahre und die USA ab Mitte der 80er Jahre versuchten, sich gegen neue Zuwanderung abzuschotten. Die Machtübernahme durch Diktatoren in fast allen Ländern Lateinamerikas in den 70er und 80er Jahren wie auch in der ehemaligen Kolonie Äquatorialguinea führte immer wieder zu erheblichen Migrationen in das einstige Mutterland, die meist politisch begründet waren. Seit den 90er Jahren und bis in die Gegenwart sind es jedoch vor allem die wirtschaftlichen Probleme in Lateinamerika, die die Auswanderung nach Spanien veranlassen. Diese Probleme sind auch bei der Zuwanderung aus Afrika der zentrale Grund, unabhängig davon, ob es sich um Zuwanderung aus dem Maghreb oder dem subsaharischen Afrika handelt. Dabei spielt zudem die geographische Lage eine Rolle. Angesichts der geringen Entfernung zwischen Europa und Afrika an der Straße von Gibraltar stellt sich das Mittelmeer als kurzer Verbindungsweg dar, um nach Spanien und damit in die Europäische Union zu gelangen. Dabei ist die Anziehungskraft mittlerweile so groß geworden, dass auch die Überfahrt von der Westküste Afrikas auf die Kanarischen Inseln gewagt wird.

3 Die sich ausweitende Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt hat zusätzlich die Nachfrage nach häuslichen Dienstleistungen erhöht.

2. Das gegenwärtige Profil der Einwanderung

Verteilung nach Nationalitäten

Unter den Europäern stellten EU-Bürger vor zwei Jahrzehnten mit über 80% den größten Teil der ausländischen Bevölkerung Spaniens; doch ist dieser trotz der EU-Erweiterungen seit den 90er Jahren zurückgegangen. 2005 lag er nach den Zahlen des *padrón municipal* noch bei 57%, wobei der Rückgang unter anderem mit der starken Zuwanderung von Mittel- und Osteuropäern aus Nicht-EU-Staaten erklärt werden konnte. Doch 2007 beträgt der Anteil unter Berücksichtigung des EU-Beitritts von Rumänien und Bulgarien nur noch 37,8%, obwohl zum Beispiel für Rumänen (Pajares 2007a) Spanien nach Italien mittlerweile das attraktivste Ziel in Europa ist. Laut *padrón municipal* stellen sie 2007 27,8% der europäischen Ausländer und insgesamt 11,7% aller Ausländer, wobei es Hinweise gibt, dass sie im *padrón* sogar noch eher unterrepräsentiert sind. Für 2008 ist hier eine weitere Steigerung zu erwarten, da allein in den ersten neun Monaten 2007 ihr Anteil an den Aufenthaltstiteln um über 70% zugenommen hat. Die Rumänen sind damit mittlerweile vor den Briten (7% aller Ausländer) die umfangreichste europäische Nationalität in Spanien.⁴

Die osteuropäischen (neben Rumänen vor allem auch Bulgaren und Ukrainer) sowie ein erheblicher Teil der portugiesischen Zuwanderer kommen nach Spanien, um der Armut im eigenen Land zu entgehen und Arbeit zu suchen. Diese finden sie vor allem in den Bereichen unqualifizierter Arbeit in Industrie, Bauwesen und seit einiger Zeit auch in der Landwirtschaft. Bei den Bürgern der "alten" EU-Staaten (neben Briten vor allem Deutsche, Italiener und Franzosen) lassen sich zwei Gruppen unterscheiden: zum einen Unternehmer, qualifizierte Angestellte und Leitungspersonal internationaler Unternehmen, die in den urbanen Zentren arbeiten, und auf der anderen Seite zu einem erheblichen Anteil Pensionäre, die ihren Ruhestand im angenehmen mediterranen Klima verleben wollen. Spanien ist das europäische Land mit dem höchsten Anteil dieser internationalen Ruhesitzwanderung oder "freizeitorientierten Altersmigration" (Rodríguez Rodríguez 1998).

Die afrikanischen Ausländer stellten Anfang 2007 17,9% aller Ausländer in Spanien. Dabei handelt es sich vor allem um Afrikaner aus dem Maghreb und speziell aus Marokko (López García / Berriane 2004; Martín Muñoz 2003). Sie sind mit über 72% mit Abstand die umfangreichste Gruppe der Afrikaner, wobei ihr Anteil, bezogen auf die Gesamtzahl aller Ausländer, 12,9% beträgt. In den letzten Jahren ist zudem eine Zunahme der Migranten bei gleichzeitiger Diversifizierung der Her-

4 Deutsche stellen einen Anteil von 3,6% unter allen Ausländern.

kunftsländer aus dem subsaharischen Afrika zu beobachten, wobei gegenwärtig Menschen aus Senegal und Nigeria am zahlreichsten sind.

Lateinamerikaner⁵ machen gegenwärtig 34,7% aller Ausländer aus und prägen in starkem Maß die Zuwanderung der letzten Jahre. Ursprünglich dominierten Argentinier, Venezolaner und Kubaner, die zum Teil schon frühzeitig Spanien als Exilland gewählt hatten. Seit den 80er Jahren spielten aber auch wirtschaftliche Motive vor allem für gut qualifizierte Arbeitskräfte eine Rolle (z.B. argentinische Zahnärzte). Infolge der Verschärfung der wirtschaftlichen Probleme in Lateinamerika in den 90er Jahren, der zum Teil bürgerkriegsähnlichen Zustände in einigen Staaten und der Schwierigkeiten, in die USA zu gelangen, während in Spanien eine visumfreie Einreise möglich war, kamen weitere Nationalitäten hinzu.⁶ In den letzten Jahren sind zudem mit einigen dieser Staaten Abkommen über Anwerbung und Migration geschlossen worden. Gegenwärtig stellen Ecuadorianer (Gómez Ciriano / Tornos / Colectivo Ioé 2007) nach den Zahlen des *padrón* 2007 über ein Viertel aller Lateinamerikaner (27,2%), gefolgt von Kolumbianern (16,7%), Bolivianern (12,8%) und Argentinern (9%). Vor allem die ersten beiden Nationalitäten sind für die starke lateinamerikanische Prägung der Einwanderung der letzten Jahre verantwortlich. Nach Marokkanern und Rumänen sind mit 9,5% die Ecuadorianer 2007 entsprechend die drittgrößte Ausländernationalität in Spanien.

In der relativ kleinen Gruppe der Zuwanderer aus Asien (insgesamt 4,9%) schließlich machen Chinesen knapp die Hälfte aus. Unter den weiteren Nationen dominieren Pakistani, Philippiner und Inder, die zusammen noch einmal gut 38% darstellen.

Regionale Verteilung

Bei der regionalen Verteilung ist deutlich sichtbar, dass die Schwerpunkte entlang der Mittelmeerküste in den landwirtschaftlichen Anbaugebieten sowie den Kapitalen Barcelona und Valencia, auf den Inseln und in der Hauptstadtregion Madrid liegen. Knapp vier Fünftel aller Ausländer konzentrieren sich auf sechs der 17 Autonomen Regionen, nämlich (in absteigender Reihenfolge) Katalonien, Madrid, Valencia, Andalusien, die Kanaren und Murcia. Bei Betrachtung der Regionen, die die größte Ausländerdichte (Landesschnitt 10%) aufweisen, bestätigt sich weitgehend die genannte regionale Verteilung: Balearen (18,5%), Valencia (15%), Murcia (14,5%),

5 Das anglophone Amerika spielt annähernd keine Rolle.

6 Die Visumfreiheit wurde 1992 für Peru und 1993 für die Dominikanische Republik aufgehoben. Im Rahmen der EU wurde sie ebenfalls aufgehoben für Kolumbien (2002), Ecuador (2003) und Bolivien (2007).

Madrid (14,3%), Katalonien (13,5%) und die Kanaren (12,4%) sowie La Rioja (11,9%).

In dieser regionalen Verteilung der verschiedenen Nationalitäten zeigt sich die doppelte Realität der Einwanderung, in der Spanien für Zuwanderer aus den nördlicheren Regionen Europas vor allem als sonniger Süden zur Erholung dient, während für diejenigen aus den südlich des Mittelmeers gelegenen Regionen (Afrika, Lateinamerika) Spanien ein Teil des reichen Nordens ist, der vor allem Arbeitsmöglichkeiten bietet. Entsprechend suchen die Ausländer aus EU-Staaten besonders die warmen Mittelmeerregionen und die Kanaren auf. Lateinamerikaner und Afrikaner sind dagegen vor allem in den Ballungsräumen Madrid und Katalonien mit seiner Hauptstadt Barcelona, aber auch in den Provinzen mit arbeitsintensiver Landwirtschaft anzutreffen (Instituto Nacional de Estadística 2003).

Verteilung auf dem Arbeitsmarkt

Den Daten der *Encuesta de población activa* (EPA) für Ende 2006 zufolge stehen über drei Viertel der ausländischen Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Die Beschäftigungsquote ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und betrug zuletzt etwas über 68%. Die Arbeitslosenquote lag bei 12%, was dreieinhalb Punkte über der gesamtspanischen Quote war. Der Anteil der nichtselbstständigen Arbeit lag bei 88%. Die Bereiche, in denen die ausländischen Arbeitnehmer vor allem arbeiten, sind dabei wie seit Jahren zuerst das Bauwesen, gefolgt vom Hotel- und Gaststättengewerbe, den Beschäftigungen im Haushalt, dem Handel, sonstigen Dienstleistungen (Firmen, die anderen Firmen Dienstleistungen anbieten) sowie die Landwirtschaft. Der Anteil, den Ausländer hier in Relation zur Gesamtbeschäftigung ausmachen, ist zum Teil erheblich, wie im Bauwesen mit fast 20% und im Hotel- und Gaststättengewerbe mit fast 25%. Von der Tendenz her hat die Beschäftigung von Ausländern im Zuge der umfangreichen Regularisierungsaktion 2005 vor allem im Bauwesen, dem Hotel- und Gaststättengewerbe, dem Handel und den sonstigen Dienstleistungen zugenommen, wohingegen bei den Beschäftigungen im Haushalt ein kräftiger und bei der Landwirtschaft ein leichter Rückgang zu beobachten ist (Pajares 2007b).

Aus Umfragen unter ausländischen Arbeitskräften lässt sich ableiten, dass der Bedarf auf dem Arbeitsmarkt anhaltend groß ist. So haben drei Viertel von denen, die legal eingereist sind, und zwei Drittel der irregulär eingereisten Ausländer innerhalb der ersten sechs Monate einen Arbeitsplatz gefunden. Fast einem Drittel aller Befragten war es dabei sogar möglich, in dem Sektor eine Beschäftigung zu finden, in dem sie auch in ihrem Herkunftsland gearbeitet hatten (Díez Nicolás 2005: 330).

Die ausländischen Arbeitskräfte stehen dabei in keinem Verdrängungswettbewerb zu den einheimischen, vielmehr stellen sie eine komplementäre Ergänzung vor allem in den Bereichen Haushalt und Landwirtschaft dar. Langfristig wird sich aber die Frage stellen, inwiefern es den ausländischen Arbeitskräften gelingt, diese in der Regel unteren Nischen des Arbeitsmarktes zu verlassen (vertikale Mobilität), oder ob sie dort verharren. Erste Untersuchungen deuten darauf hin, dass ein Aufstieg – zumindest mit Einschränkungen – im Bauwesen, bedingt unter anderem durch den Boom der Immobilienbranche, möglich ist. Weitere Möglichkeiten werden vom Ausmaß des zukünftigen wirtschaftlichen Wachstums abhängen. Aber auch im positiven Fall wird ein Aufstieg bis zum *white-collar*-Niveau unwahrscheinlich bleiben (Pumares Fernández / García Coll / Asensio Hita 2006).

Neben der nichtselbständigen Beschäftigung bildet sich zunehmend ein vielfältiges Segment an Selbständigen heraus, das zu Beginn des Jahres 2007 nach Daten der Sozialversicherung 12% der Beschäftigten ausmachte. Das gilt vor allem für Personen, die meist auf einen längeren, verfestigten Aufenthalt im Lande zurückblicken können. Hier finden sich zum Beispiel Frauen mit kleinen Firmen, die haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten, bis hin zu "transnationalen" Selbständigen, die auf beiden Seiten des Mittelmeeres tätig sind. So gibt es beispielsweise unter Marokkanern eine Reihe von Firmen, die aus Selbstversorgungsinitiativen hervorgegangen sind und sich zu Import-Export-Geschäften weiterentwickelt haben. Die Strategien für den Erfolg sind dabei unterschiedlich. So gibt es sowohl die Bedienung von speziellen, bisher vernachlässigten Segmenten des Marktes, also meist der eigenen Ethnie, wie zum Beispiel bei *halal*-Metzgereien oder Telefonläden (*locutorios*) für Migranten. Eine andere Strategie ist die Diversifizierung mit einem Angebot, das aus der ethnischen Nische tritt, um auch das einheimische Publikum anzuziehen, wie zum Beispiel bei Restaurants, Bars oder Lebensmittelläden (Beltrán / Oso / Ribas 2006; Solé / Parella / Cavalcanti 2007; Moreras 2004).

Die Teilhabe der ausländischen Arbeitskräfte hat einen positiven Effekt für die spanische Wirtschaft. Einem Bericht des Amtes des Ministerpräsidenten von 2006 zufolge sind 30% des Wachstums des Bruttoinlandsprodukts der letzten zehn Jahre auf die Einwanderung zurückzuführen. Beschränkt man den Blick auf die letzten fünf Jahre, erhöht sich der Anteil sogar auf 50%. Die Aktivitätsquote der einheimischen Bevölkerung wurde gesteigert, unter anderem weil der Rückgriff auf Hausangestellte eine zunehmende Berufstätigkeit von Frauen ermöglicht. Die strukturelle Arbeitslosigkeit wurde um zwei Prozentpunkte gesenkt, und die öffentlichen Haushalte profitieren von den Steuern und Abgaben, da die ausländischen Bürger gegenwärtig noch deutlich mehr einzahlen, als sie an Leistungen beziehen (Oficina Económica del Presidente 2006).

3. Der politisch-rechtliche Umgang mit der Einwanderung

Mit dem fortschreitenden Wandel hin zu einem Einwanderungsland war Spanien gezwungen, diese Entwicklung auch rechtlich und politisch zu begleiten. Wie in anderen Staaten war dies ein längerer Prozess der ständigen Anpassung bestehender Regelungen an sich jeweils verändernde Bedingungen, wobei ab Mitte der 80er Jahre in immer stärkerem Maße auch die europäischen Bemühungen um eine gemeinsame Migrationspolitik ihre Auswirkungen hatten. In der Gestaltung der Politik lassen sich dabei bis heute vier Phasen unterscheiden.⁷

Eine Art Vorphase setzte mit der Verfassung von 1978 ein, in der erstmals die Rechte von Ausländern festgeschrieben und die Möglichkeit für ein Asylrecht gelegt wurden (Art. 13). Dies bildete die Grundlage für die gesetzliche Ausführung dieser Rechte mit dem Asylgesetz von 1984 sowie dem "Gesetz über die Rechte und Freiheiten der Ausländer" oder kurz "Ausländergesetz" (*Ley de Extranjería, Ley Orgánica 7/85*). Dieses Gesetz war sehr restriktiv gehalten und stark polizeiorientiert, da seine Stoßrichtung zuerst auf die Kriminalität ausländischer Banden zielte. Es war vor allem der Modernisierung und Neuordnung dieser Rechtsmaterie gewidmet und nicht auf Einwanderung ausgerichtet. Migrationsfragen hatten in den parlamentarischen Diskussionen dazu auch keine Rolle gespielt – nicht zuletzt, weil es noch keine nennenswerte Einwanderung gab. Erst mit dem Ansteigen der Zahlen entwickelte sich nach und nach eine politische Wahrnehmung von Einwanderung, als deutlich wurde, dass die gesetzlichen Regelungen Anwendungsprobleme mit sich brachten. Anwälte, Nichtregierungsorganisationen und der *Defensor del Pueblo* (Ombudsmann) begannen, sich mit dem Thema intensiver zu befassen.

Dieses Engagement und die politische Einsicht, dass es Handlungsbedarf gab, führten die sozialistische Regierung 1990 dazu, "Grundlinien für die Einwanderungspolitik" zu formulieren. Das Parlament verabschiedete auf der Basis dieses politischen Programms eine elf Punkte umfassende *proposición no de ley*, die den Rahmen für die folgende Phase bildete, welche fast die gesamten 90er Jahre umfasste. Zusammengefasst handelte es sich um eine Phase der Differenzierung, Konkretisierung und Konsolidierung in fast allen migrationsrelevanten Rechtsbereichen. Bei Fragen des Ausbaus der Grenzsicherungen oder der Zulassungs- und Visapolitik, zum Beispiel der Einführung der Visumpflicht für die Maghrebstaaten 1991, spielte die europäische Ebene eine Rolle, bedingt durch Spaniens Beitritt zum Schengen-Vertrag. Ähnliches galt für die Verschärfung des Asylgesetzes 1994 im Rahmen der fortschreitenden europäischen Asylrechtsharmonisierung. Zur Regulierung der Migrationsströme wurden 1993 Quoten für ausländische Arbeitskräfte

7 Vgl. hierzu ausführlich Kreienbrink 2004; Aja / Arango 2006.

eingeführt. Mehr Rechtssicherheit wurde geschaffen durch die Einführung dauerhafter Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen. Letzteres gehörte auch zu den ersten Schritten in Richtung auf eine ausdrückliche Integrationspolitik (siehe unten) gemeinsam mit Regelungen für die Familienzusammenführung. Und schließlich wurde die auf Ein- und Auswanderung ausgerichtete Migrationsverwaltung sukzessive modernisiert. Eine Vielzahl dieser Maßnahmen wurde 1996 mit der neuen Ausführungsverordnung zum Ausländergesetz zusammengefasst und mit dem adäquaten rechtlichen Rang versehen.

Mit dem Jahr 2000 ist der Beginn einer dritten Phase anzusetzen, die vor allem durch konstanten Wandel gekennzeichnet war. Ausgangspunkt war das im Januar 2000 in Kraft getretene neue "Gesetz über die Rechte und Freiheiten der Ausländer und ihre soziale Integration" (*Ley Orgánica* 4/2000), das von den Parteien in den *Cortes* im Laufe des Jahres 1999 unter Einbeziehung der Meinungen vieler gesellschaftlicher Gruppen weitgehend im Konsens erarbeitet worden war. Es handelte sich um ein modernes, flexibles Gesetz, das zwar die Bestimmungen strikter Migrationskontrolle beibehielt, daneben aber durchgängig viele Regelungen so aufeinander abgestimmt hatte, dass Wege legaler Einwanderung sowie die soziale Integration der Einwanderer ermöglicht werden sollten. Diese Anerkennung und Berücksichtigung der Einwanderung als strukturelle Konstante der spanischen Gesellschaft bedeutete die Ankunft in der "Normalität" eines echten Einwanderungslandes. Vor dem Hintergrund steigender Zahlen war Einwanderung von einem vernachlässigten Aspekt zu einer politischen Schlüsselfrage geworden. Damit geriet das Thema aber auch in den Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung, denn kurz vor der Verabschiedung des Gesetzes zog der regierende *Partido Popular* (PP) seine Zustimmung zurück und verlangte umfassende Verschärfungen. Da jedoch die den PP unterstützenden Regionalparteien letztlich ihre Kooperation verweigerten, wurde das Gesetz Ende Dezember 1999 gegen den ausdrücklichen Willen der Regierung vom Parlament verabschiedet. Das Thema diente nun im unmittelbar darauf folgenden Wahlkampf, in dem der PP sich für die umgehende Reform des Gesetzes einsetzte, in populistischer Manier der politischen Mobilisierung. In zunehmendem Maße wurde Politik mit Einwanderung statt für die Einwanderer gemacht.

Nachdem der PP bei den Wahlen im März 2000 die absolute Mehrheit erreicht hatte, machte er seine Ankündigung wahr und reformierte – ohne einen Konsens mit den anderen Parteien zu suchen – das Gesetz. Es trat bereits im Dezember 2000 in Kraft (*Ley Orgánica* 8/2000) und veränderte 60 der 70 Artikel. Neben rechtstechnischen Verbesserungen wurden diverse Verschärfungen eingeführt, wobei die am heftigsten diskutierten den Ausschluss von irregulär aufhältigen Ausländern von einer Reihe von verfassungsmäßigen Grundrechten (Vereinigung, Versammlung, Bildung von Gewerkschaften etc.) betrafen. Insgesamt veränderte die Regierung damit wieder die Ausrichtung des Gesetzes von der Ermöglichung der Integration hin zur Intensivierung der Kontrolle. Gegen diverse der

eingeführten Beschränkungen zogen verschiedene Regionalparlamente sowie die Fraktion des *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) im Kongress vor das Verfassungsgericht.⁸ Die Regierung sollte jedoch noch in derselben Legislaturperiode weitere Verschärfungen einführen und so den Weg der "Versicherheitlichung" des Themas weitergehen. Zuerst wurden im September 2003 mit dem "Gesetz über Maßnahmen betreffend die Sicherheit der Bürger, häusliche Gewalt und Integration der Ausländer" (*Ley Orgánica* 11/2003) im Strafgesetzbuch Strafen zur Beihilfe bei illegaler Einreise sowie im Ausländergesetz Bestimmungen hinsichtlich Abschiebungen verschärft. Im November 2003 erlebte das Ausländergesetz eine noch umfassendere Veränderung (*Ley Orgánica* 14/2003) in Reaktion auf ein Urteil des *Tribunal Supremo*, das 13 Artikel der Ausführungsverordnung zum Gesetz gestrichen hatte, da sie nicht vom Gesetz gedeckt seien bzw. derart Freiheitsrechte beeinträchtigen würden, dass eine Regelung nur durch Organgesetz möglich sei. Bei dieser Gelegenheit wurde fast die Hälfte der Artikel des Gesetzes verändert, was zu Verschärfungen bei Ausweisungen, Internierungen und der Familienzusammenführung führte. Umstritten war zudem eine Regelung, die es der Polizei ermöglichen sollte, auf die Daten des *padrón municipal* zuzugreifen, um irreguläre Migranten durch Datenabgleich aufspüren zu können.⁹ Im Gegensatz zum Jahr 2000 unterstützte der PSOE letztlich diese Reform, wohl auch in der Erkenntnis, dass eine Anti-Einwanderungsrhetorik bei Wahlen Stimmen bringen konnte. Zumindest wurde auf diese Weise die Spannung zwischen den Parteien bei diesem Thema gesenkt, so dass es im Wahlkampf 2004 eine deutlich geringere Rolle spielte als 2000.

Mit dem Regierungswechsel nach den Wahlen im März 2004 setzte eine neue Phase der rechtlichen Stabilität ein, in der die Frage nach der Integration der ausländischen Bevölkerung deutlich die Frage nach Sicherheit und Kontrolle überlagerte. Auch der Stil der Politik änderte sich, da die PSOE-Regierung intensiv das Gespräch mit den sozialen Akteuren (Gewerkschaften, Arbeitgebern, NGOs, Sozialverbänden, Ausländervereinen etc.) suchte, um Veränderungen im Konsens auf den Weg zu bringen. Ein erstes Zeichen war es, die Kompetenzen für Einwanderung und Integration wieder vom Innen- zum Arbeits- und Sozialministerium zu verlagern. Die liberalere Haltung spiegelte sich inhaltlich dann in einer neuen Ausführungsverordnung zum Ausländergesetz, das zwar unverändert blieb, aber großen Gestaltungsspielraum ließ (Roig 2005). Die Verordnung sieht eine stärkere Betonung legaler, an Arbeitsaufnah-

8 Mit Urteil vom 7. November 2007 (STC 236/2007) hat das *Tribunal Constitucional* den Ausschluss der Rechte auf Versammlung, Vereinigung und Bildung von Gewerkschaften für Ausländer ohne Aufenthaltstitel für verfassungswidrig erklärt. Ebenso wurde der Ausschluss beim Recht auf nicht verpflichtende Schulbildung sowie auf kostenlose Rechtsberatung gestrichen.

9 Diese Möglichkeit wurde auf dem Ordnungswege bisher jedoch nicht weiter ausgeführt (vgl. Vilalta 2006).

me gebundener Einreisemöglichkeiten vor (direkte namentliche Anwerbung), die in den Jahren zuvor nur an das viel zu geringe und schwerfällige jährliche Arbeitskräftekontingent gebunden waren. Weiterhin wurden die Regeln für Familienzusammenführung wieder etwas erleichtert, das Vorgehen gegen irreguläre Beschäftigung aber weiter verschärft. Zudem fand in den ersten drei Monaten des Jahres 2005 eine Regularisierungsaktion für irregulär Aufhältige statt, die im Vergleich zu früheren Aktionen "Normalisierungsprozess" genannt wurde (siehe unten). Ergänzend wurde auch die Möglichkeit für eine ständige Regularisierung über Verwurzelung im Land (*arraigo*) in erleichterter Form gestaltet. Die Ausrichtung an Integration wurde weiter deutlich an der erstmaligen Auflage eines gutdotierten Integrationsfonds seitens der Zentralregierung (*Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo*), aus dem Maßnahmen zur Aufnahme und Integration von Einwanderern sowie speziell zur schulischen Erziehung von Migrantenjugendlichen gefördert werden sollen. Der Fonds, der beständig erhöht wird (2005: 120 Mio.; 2006: 182 Mio.; 2007: 200 Mio. €), kommt den Autonomen Gemeinschaften und in besonderem Maße den Kommunen zugute, die die Verantwortung für die Integration vor Ort tragen. Dieser Fonds wurde mittlerweile integriert in den umfassenden Strategischen Plan für Bürgerschaft und Integration (*Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007–2010*), der in einem umfangreichen Konsultations- und Abstimmungsprozess mit den gesellschaftlichen Akteuren erarbeitet wurde. Zusammengefasst umfasst sein Finanzvolumen über vier Jahre Mittel von ca. 2 Milliarden Euro. Er soll als Rahmen und Plattform dienen, um die vielfältigen Maßnahmen für Integration und Aufnahme zu koordinieren. Dass das Thema von der sozialistischen Administration als Querschnittsthema angesehen und verfolgt wird, zeigt auch die Berücksichtigung in Bereichen wie den nationalen Plänen für Beschäftigung, soziale Eingliederung, Wohnraum oder Entwicklungszusammenarbeit (Cachón Rodríguez 2007).

Die Rolle der Autonomen Gemeinschaften, denen die Verantwortung in den meisten integrationsrelevanten Bereichen (soziale Betreuung, Gesundheit, Bildung, Wohnraum, Kultur, Beschäftigung) obliegt, wurde jetzt auch erstmals formalisiert. Das im Sommer 2006 verabschiedete neue Autonomiestatut für Katalonien enthält ausdrücklich die Zuweisung der Kompetenzen für die Erstaufnahme, die soziale und wirtschaftliche Integration sowie die gesellschaftliche Teilhabe von Ausländern (Art. 138). Dazu gehen auch die Vergabe der Arbeitsgenehmigungen sowie die Arbeitsinspektionen in die Verantwortung der *Generalitat* über, die fortan zwingend an der Festlegung der jährlichen Kontingente für ausländische Arbeitnehmer beteiligt wird.

Doch auch angesichts dieser positiven Entwicklungen bleibt Einwanderung in der politischen Arena weiterhin ein Streitthema, sei es wegen der anhaltenden irregulären Zuwanderung, der Frage nach Sicherheit der Bürger oder der Auswirkungen der Regularisierung: ein Thema, das mehr dem politischen Kampf denn der sachlichen Analyse dient (Kreienbrink 2007b).

4. Auswirkungen auf die spanische Gesellschaft: die Frage nach Zusammenleben und Integration

Die Haltung der Spanier gegenüber Einwanderern

Die starke Einwanderung der letzten Jahre bedeutet eine erhebliche Herausforderung für das Zusammenleben in der Gesellschaft. Im Großen und Ganzen haben die Spanier eine positive, tolerante Sicht auf Einwanderer, was in den letzten beiden Jahrzehnten immer wieder durch verschiedene nationale wie internationale Umfragen bestätigt wurde (Barbadillo Griñán 1997; Díez Nicolás / Ramírez Lafita 2001). Dezidiert fremdenfeindliche und/oder rechtsextreme Parteien wie in anderen Staaten Europas finden sich in Spanien so gut wie nicht. Allerdings haben sich die Werte mit dem rasanten Anstieg der Zuwanderung etwas verändert. Seit 2001 stiegen die Werte für die Ablehnung neuer Zuwanderung ebenso wie jene für Aussagen, in denen Einwanderung als Problem bezeichnet wurde. Darin spiegelte sich zum Teil die aufgeregte öffentlich-politische Diskussion um das Thema.¹⁰ Andererseits blieben die Werte der Ablehnung von bereits im Land lebenden Ausländern gering. Gehen Untersuchungen jedoch detaillierter auf Fragen des konkreten Zusammenlebens ein, kommen auch kritischere Haltungen zum Vorschein (Díez Nicolás 2005: 123-154; Calvo Buezas 2000).

Spannungen im Zusammenleben ergeben sich in Situationen, in denen Einheimische vor Ort das Gefühl bekommen, nicht mehr Herren ihrer Wohnviertel zu sein. Dort wo sie einen schnellen, meist ungesteuerten Zuzug in ihre Viertel erleben, sich durch den raschen Wandel und die Zahl der Ausländer, die sich bei ihnen niederlassen, überrascht fühlen, kann ein diffuses Gefühl der Invasion entstehen. Schwierigkeiten oder Unsicherheit im Umgang mit den Neuankömmlingen durch Sprachbarrieren, die Fremdheit gegenüber anderen Sitten und Religionen (v.a. dem Islam der Maghrebiner), die eingebildete oder reale Wahrnehmung von zunehmender Delinquenz (zum Beispiel dort, wo sich in den letzten Jahren Latino-Banden nach den Vorbildern ihrer Herkunftsstaaten gebildet haben) können aus einem Gefühl der

10 Während nach dem Ansturm auf Ceuta und Melilla im Herbst 2005 Einwanderung in den "Barómetros" des Centro de Investigaciones Sociológicas als zweitwichtigstes Problem erschien, rutschte es nach einem relativ ruhigen Jahr Ende 2007 auf Rang vier nach Terrorismus, Arbeitslosigkeit und Wohnraum.

Machtlosigkeit gegenüber diesen Veränderungen auch den Eindruck aufkommen lassen, man sei von den Behörden in dieser Situation allein gelassen (González Enríquez / Álvarez-Miranda 2006: 165f.; Pérez-Díaz / Álvarez-Miranda / Chuliá 2004: 258). Erreicht die Zuwanderung lokal einen sehr hohen Anteil, kann es zu fremdenfeindlichen und rassistischen Ausbrüchen kommen. Entsprechende Beispiele gibt es aus den letzten Jahren, wie zum Beispiel die Ausschreitungen gegen Marokkaner in El Ejido (Murcia) im Jahr 2000 oder in Can Anglada in Terrassa (Barcelona) 1999 und 2003. Auch hat es Widerstand – gewaltsam wie gewaltfrei – gegen die Eröffnung muslimischer Beträume oder den Bau von Moscheen gegeben.¹¹ Es stellt sich aber die Frage, ob in diesen Fällen tatsächlich immer von Rassismus zu sprechen ist, oder ob die Fremdenfeindlichkeit nicht auf sozialen Gründen beruht (Colectivo Ioé 2000).

Der soziale und kulturelle Wandel, den die Einwanderung hervorruft, hat Auswirkungen auf die Vorstellung nationaler Identität. Eine öffentliche Diskussion darüber, über politische Repräsentation von eingewanderten Gruppen, den Wettbewerb um öffentliche und private Leistungen, also letztlich über die Gestaltung einer neuen Gesellschaft hat gerade erst begonnen. Lange standen und stehen zum Teil immer noch Fragen der Sicherheit angesichts irregulärer Migration oder sozioökonomische Fragen im Vordergrund statt Fragen nach Integration der Neuankömmlinge oder Identität. Offenbar hat die Gesellschaft die Unumkehrbarkeit des Einwanderungsprozesses noch nicht in seiner Gänze wahrgenommen (Zapata 2005: 206, 225).

Theoretisches Konzept und politische Praxis von Integration

Wenn von Integrationskonzepten die Rede ist, muss zwischen sozialwissenschaftlichen Ansätzen und politischen Programmen unterschieden werden. Ohne hier im Einzelnen sozialwissenschaftliche Ansätze zu diskutieren, scheint in Spanien weitgehender Konsens zu herrschen, dass Integration erstmal die Abwesenheit von Diskriminierung bedeutet (Blanco Fernández de Valderrama 2002: 73). Das am häufigsten genannte Konzept ist das der Interkulturalität. Es handelt sich um ein dynamisches Konzept, das den wechselseitigen Wandel zwischen Aufnahmegesellschaft und Einwanderern hervorhebt, bei dem die jeweiligen kulturellen Identitäten nicht unverändert bleiben. Der Prozess der gegenseitigen Anpassung führt demnach nicht nur zu einem Zusammenleben, sondern langfristig auch zu einer neuen gesellschaftlichen und kulturellen Synthese, in der Einwanderer aber nicht *a priori* gezwungen sind, ihre

11 Angaben zu Übergriffen können den regelmäßigen RAXEN-Berichten entnommen werden: <<http://www.movimientocontralaintolerancia.com/html/raxen/raxen.asp>>.

kulturellen Eigenheiten aufzugeben. Die Aufnahmegesellschaft sorgt für den institutionellen und ideologischen Rahmen, in dem diese Konvergenz möglich ist. Das heißt jedoch nicht, dass dieser Prozess auch von gleich zu gleich stattfindet. Vielmehr ist er normalerweise von Ungleichheiten, unterschiedlichen Machtverhältnissen, sozialen Schichtungen und Hierarchien geprägt (Giménez Romero 1996; Solanes Corella 1998). Letzteres passt zu der häufig in der Aufnahmegesellschaft anzutreffenden Erwartung oder sogar Forderung, dass sich die Einwanderer einseitig anzupassen hätten und fremde Sprachen, Religionen oder kulturelle Praktiken reine Privatsache der Migranten seien (González Enríquez / Álvarez-Miranda 2006: 171).

Im Gegensatz zu wissenschaftlichen Diskussionen hat die politische Diskussion lange das Argument Kultur gemieden und sich auf die rechtliche Ebene beschränkt. Insgesamt hat die Frage nach Integration auf nationaler Ebene in der politischen Diskussion bis Ende der 90er Jahre eher eine zweitrangige Rolle gespielt, zumal die Zuständigkeiten auf verschiedenen Ebenen, vor allem bei Autonomen Gemeinschaften und Kommunen (und zum Teil NGOs) verteilt sind. Aber auch wenn es anfangs keine ausdrückliche Integrationspolitik mit einem klaren Konzept gab, so lässt sich doch eine auf die rechtlichen Normen des Staates gestützte "Integrationsweise"¹² erkennen. Nach Rosa Aparicio und Andrés Tornos (2003: 232-236) liegt die Basis für die gesamtgesellschaftliche Integration Spaniens, dessen historische gesellschaftliche Konflikte durch soziale Klassen, durch die Haltung zur Religion sowie durch regionale und sprachliche Diversität gekennzeichnet waren, in den in der Verfassung von 1978 niedergelegten Rechten der Gleichheit (Art. 14), der Trennung von Staat und Kirche (Art. 16) sowie in der Dezentralisierung der Regionen bei Ausschluss sozialer oder ökonomischer Privilegien zwischen ihnen (Art. 138, 2 und 139). Die daraus resultierende Integrationsweise liegt in der Gleichheit der Teilhabe aller an allen Rechten und Pflichten, während kulturelle Aspekte, die den Lebensstil betreffen, private Angelegenheit bleiben. Die Betonung der Gleichheit rührt aus der unmittelbaren Vergangenheit, aus der Ungleichbehandlung nach Gruppenzugehörigkeit ("Rote", Katalanen etc.) während der franquistischen Diktatur. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung reagieren Spanier sehr empfindlich auf jedwede Bevorzugung oder Benachteiligung von Gruppen. Dieser generelle Ansatz von Gleichbehandlung wirkt sich auch auf die Gestaltung der Integrationspolitik gegenüber Einwanderern aus. Ihnen wird, sofern sie den dafür notwendigen Aufenthaltsstatus erreicht haben, eine weitgehende Gleichstellung in Rechten mit den spanischen Bürgern in Aussicht gestellt. Gleichzeitig erhalten sie aber keine besondere Bevorzugung im Sinne einer positiven Diskriminierung, da

12 Vgl. zu diesem Begriff Heckmann/Schnapper 2003: 10-12.

dies die Gefahr einer Ungleichbehandlung (*agravio comparativo*) gegenüber spanischen Bürgern mit sich brächte. Lediglich Zugangshilfen zu staatlichen Leistungen im Sinne von "affirmative action" sind vorgesehen, wenn sie diese durch kulturelle Unterschiede bzw. latente Fremdenfeindlichkeit nicht erreichen können.

Die Anfänge einer expliziten Integrationspolitik durch den Zentralstaat (Kreienbrink 2006) markiert der "Plan für die soziale Integration der Einwanderer", den die sozialistische Regierung 1994 präsentierte (Ministerio de Asuntos Sociales 1995). Er spiegelt deutlich das Prinzip der Gleichbehandlung wider. Demnach sollte die spanische Gesellschaft eine offene und tolerante Haltung gegenüber den Unterschieden und Besonderheiten der verschiedenen Einwanderergruppen annehmen, während diese sich an die Normen und Werte anzupassen hätten, die Grundlage des demokratischen Zusammenlebens der Gesellschaft bilden. Integration wurde in diesem Plan als langfristiger Prozess wirtschaftlicher und sozialer Eingliederung definiert, in welchem Migranten nicht nur als Arbeitskräfte, sondern auch als Bürger zu begreifen seien. Dass sich als Ergebnis des Integrationsprozesses aber auch die Gesellschaft des Aufnahmelandes verändern würde, wurde im Text nicht erwähnt. Noch ganz im Sinne des seit 1985 gültigen Ausländergesetzes stand die Anpassung der Einwanderer im Vordergrund.

Der Plan sah keine konkreten Integrationsmaßnahmen vor. Vielmehr war er als Referenzrahmen für den Zentralstaat und als Handlungsvorschlag für die Autonomen Gemeinschaften und Kommunen gedacht. Seine Bedeutung liegt rückblickend vor allem darin, das Thema Integration auf die politische Agenda gebracht und einige Ziele definiert zu haben, die für das Handeln der Administrationen als Richtschnur gelten konnten, teilweise zur Erarbeitung eigener Integrationspläne.¹³ Zudem schuf er mit der Gründung des Integrationsforums (*Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*) ein erstes landesweites Partizipationsorgan, in dem (auch) Migrantenorganisationen vertreten waren und das noch immer Bestand hat. Das *Foro*, das lange nur einseitig Informationen der Regierung empfing, dient mittlerweile als Konsultationsorgan für die Regierung bei allen Maßnahmen, die mit Einwanderung zusammenhängen. Zudem wurde gleichzeitig für eine bessere Information über Migration und Integration das *Observatorio Permanente de Inmigración* gegründet, das Statistiken und Studien herausgibt.

13 Katalonien nimmt eine Vorreiterrolle ein, da es bereits seit 1993 einen solchen Plan besaß. Die meisten der übrigen Autonomen Gemeinschaften haben solche erst ab 2001 verabschiedet. Auch wenn sich manche von diesen nur Bildungs- oder Beschäftigungsfragen widmen, sind sie in der Regel doch übergreifend auf die verschiedenartigen Herausforderungen ausgerichtet.

Die konservative Regierung des *Partido Popular* verabschiedete 2001 ihrerseits ein "Globales Rahmenprogramm zur Regulierung und Koordinierung der Ausländer- und Einwanderungspolitik" (GRECO), das parallel zur Reform des neuen Ausländergesetzes erarbeitet worden war. Eine der dort niedergelegten Grundlinien war der "Integration der niedergelassenen Ausländer und ihrer Familien, die aktiv zum Wachstum in Spanien beitragen", gewidmet. Diese utilitaristische Einschränkung auf "nützliche" Einwanderer war konform zu den gesetzlichen Reformen, die irregulär Aufhältige von verschiedenen Leistungen ausschlossen. Die Maßnahmen im Programm GRECO betrafen weit überwiegend Verwaltungs-, Organisations- und Kontrollaspekte und hinterließen den Eindruck, dass Einwanderer nur als Bürger zweiter Klasse betrachtet wurden, die man für die nationalen Arbeitsmarktinteressen benötigte. Als Integrationsziel wurde mehr oder weniger deutlich definiert, dass sich Einwanderer an den Rahmen des Zusammenlebens, den die Verfassung und die spanischen Gesetze vorgeben, anzupassen hätten, was je nach ihren kulturellen Wurzeln mit mehr oder weniger Anstrengung verbunden sei. Lediglich besondere Programme sollten jenen Einwanderern helfen, denen der "Kulturalisierungsprozess" schwerer falle als anderen. Mit solchen Formulierungen wurden die rechtliche und die kulturelle Ebene miteinander vermengt und ein prinzipiell einseitiger Anpassungsprozess gefordert. Das stand durchaus im Gegensatz zum Integrationsplan von 1994, der zumindest teilweise Diversität zugelassen hatte. Zudem wurde auf diese Weise in die Integrationspolitik ein kulturalistischer Touch eingeführt (Agrela Romero / Gil Araujo 2005: 22).

Die nachfolgende sozialistische Regierung stellte demgegenüber Integration in den Mittelpunkt und griff erneut auf das Instrument eines Plans zurück, der nun aber sehr viel umfassender und konkreter werden sollte. Der 2007 verabschiedete "Strategische Plan für Bürgerschaft und Integration" (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2007) geht von verschiedenen Prämissen aus. So wird Integration als zweiseitiger Prozess der gegenseitigen Anpassung begriffen, bei dem alle Beteiligten in einer gemeinsamen Verantwortung für das Gelingen stehen. Weiterhin soll der Plan als Rahmen für eine Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft dienen. Dabei wird ein umfassender Ansatz gewählt, der die gesamte Gesellschaft im Blick hat und Integration als Querschnittsaufgabe in allen Politikbereichen begreift. Es werden zehn Hauptziele formuliert, die von der Garantie des vollen Genusses bürgerlicher, sozialer, wirtschaftlicher, kultureller und politischer Rechte über den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen (z.B. Gesundheit, Bildung), Antidiskriminierung bis hin zur Förderung des interkulturellen Zusammenlebens und der Toleranz reichen. Davon ausgehend werden 12 Interventionsbereiche benannt (Aufnahme, Bildung, Beschäftigung, Wohnen, soziale Dienste, Gesundheit, Kindheit und Jugend, Frauen, Gleichberechtigung, Partizipation, Sensibilisierung, gemeinsame

Entwicklung), denen jeweils eine Reihe von sehr konkreten Maßnahmen zugeordnet wird. Im Gegensatz zum Plan von 1994 bezeichnet dieser Plan auch relativ ausführlich, wer auf zentralstaatlicher Ebene verantwortlich für die Durchführung ist, wie mit den Autonomen Gemeinschaften und Kommunen kooperiert wird (z.B. über jährliche Aktionspläne) und wie die Maßnahmen finanziert werden. Zudem soll eine ausführliche Evaluation des Plans erfolgen, sowohl nach der Halbzeit wie nach seinem Ende 2010.

Jenseits der Gleichheit: der latente Kulturalismus

Auch wenn die gegenwärtige Integrationspolitik im Gegensatz zur vorhergehenden Legislaturperiode wieder von Gleichheit bzw. von Bürgerschaft spricht, die gleichberechtigte Teilhabe impliziert, ist die Gestaltung der Migrationspolitik doch nicht frei von Präferenzen gegenüber verschiedenen Zuwanderergruppen. Das Fremde ist unterschiedlich fremd. Verschiedene Umfragen beweisen immer wieder, dass es klare Hierarchien bei der Präferenz von Nationalitäten hinsichtlich ihrer Integrierbarkeit in die spanische Gesellschaft gibt. Abgesehen von den Bürgern der alten EU-Staaten stehen an erster Stelle Lateinamerikaner, von denen die Mehrheit glaubt, dass sie sich aufgrund kultureller Nähe und gleicher Sprache am einfachsten integrieren und dies auch wollen. Erst danach kommen Zuwanderer aus Osteuropa, gegebenenfalls Asiaten – sofern diese überhaupt abgefragt werden –, dann subsaharische Afrikaner (“negros”) und ganz am Ende Nordafrikaner (“moros”). Daraus folgt, dass diejenige Gruppe, die von den meisten Befragten regelmäßig als stereotype Verkörperung eines Einwanderers betrachtet wird, nämlich Marokkaner, gleichzeitig die am negativsten bewertete ist (Díez Nicolás 2005: 412; Colectivo Ioé 2000: 183).

Dieser negativen Einstellung gegenüber Maghrebiniern liegt eine jahrhundertealte Furcht vor den *moros* zugrunde. Mit Bezug auf José María Jover meint Bernabé López García (2005: 275), dass der historische Gegensatz zwischen dem Spanier und dem Mauren der am intensivsten verinnerlichte Aspekt des historischen Bewusstseins in Spanien sei. Marokkaner, immerhin die größte Einwanderernationalität, werden mit irregulärer Einwanderung, Kriminalität und seit den Anschlägen vom 11. März 2004 auch mit islamistischem Fundamentalismus identifiziert. Derartige anti-islamische Gefühle kamen bereits infolge der Attentate vom 11. September 2001 in den USA auf, als sich die Einwanderungsdiskussion von der Idee der wirtschaftlichen Vorteile hin zur Furcht vor einer islamistischen Bedrohung im Sinne von Huntingtons “clash of civilizations” bewegte. Zumindest bis 2004 war jedoch diese Furcht eher auf die geopolitische Lage denn konkret auf Spanien bezogen.

Der Islam ist in Spanien seit 1992 mit der Unterschrift des Kooperationsvertrages mit der *Comisión Islámica de España* als eine im Land verwurzelte Konfession (*confesión de notorio arraigo*) und damit religiöse Minderheit anerkannt. Vor diesem Hintergrund kann an sich nicht erwartet werden, dass sich muslimische Einwanderer – soweit es sich um die religiösen Aspekte handelt – anpassen müssen, sondern dass diese religiöse Gemeinschaft als Teil der spanischen Gesellschaft anerkannt wird. Im konservativen politischen Lager wurde jedoch immer wieder der fremde Charakter des Islam hervorgehoben und mangelnde Loyalität insinuiert. Von derart kulturalistisch geprägten Vorstellungen ausgehend, wurde mehr oder minder deutlich die Bevorzugung gewisser Einwanderernationalitäten gefordert, wie das schon seit den 90er Jahren Herrero de Miñón getan hatte, was vor allem bei den konservativen Parteien national wie regional Gehör fand (Moreras 2005). Entsprechend war es auch nicht verwunderlich, dass herbe Attacken gegen das Konzept des Multikulturalismus, wie sie der damalige Präsident des *Foro para Integración Social de los Inmigrantes* Mikel Azurmendi 2001 formulierte (“ein wahres Krebsgeschwür der demokratischen Gesellschaft”), von einem starken antimuslimischen Ton geprägt waren (Azurmendi 2005).

An der Politik der vom PP geführten Regierung lassen sich diese an einer kulturellen Hierarchie orientierten Haltungen erkennen. Die Regierung versuchte, die Migrationsbewegungen entsprechend der Idee von kultureller Nähe zu lenken. Das Instrument dazu waren bilaterale Migrationsverträge, bei denen solche mit lateinamerikanischen Staaten (wegen der gleichen Sprache und des gleichen Glaubens) und osteuropäischen Staaten (wegen der gleichen westlichen kulturellen Sphäre) bevorzugt wurden. Entsprechend wurden zwischen 2001 und 2003 solche Verträge mit der Dominikanischen Republik, Ecuador, Rumänien, Kolumbien, Polen und Bulgarien geschlossen. Die Reform des Ausländergesetzes 2003 (*Ley Orgánica* 14/2003) unterstützte dies, indem festgeschrieben wurde, dass Arbeitsplatzangebote für Saisonarbeit bevorzugt an jene Staaten gehen sollten, mit denen derartige Verträge bestünden. Diese Bevorzugung von Lateinamerikanern ist als Versuch der “Verspanischung” der Einwanderung gewertet worden, der Elemente der *hispanidad* oder einer neuen *hispanidad* enthalte (López García 2005: 283; Zapata 2005: 201). Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass die Verfassung ohnehin besondere Beziehungen zu Lateinamerika vorsieht und beispielsweise das Staatsbürgerschaftsrecht Lateinamerikaner klar vor allen anderen bevorzugt. Die Tatsache, dass die Regierung 2001 auch einen Migrationsvertrag mit Marokko geschlossen hat, könnte demgegenüber als Widerspruch erscheinen. Hier waren jedoch die geographische Nähe und der schiere Umfang der marokkanischen Zuwanderung die Erklärung. Angesichts der damaligen politischen Spannungen mit dem Nachbarland wur-

de der Vertrag jedoch lange nicht ratifiziert und trat erst 2005 in Kraft. Der seit 2004 wieder regierende PSOE ist von seiner Ideologie her internationaler ausgerichtet und ließ in den vergangenen Jahren einen solchen Kulturalismus nicht in dieser Form erkennen. Aktuelle Studien zum politischen Diskurs der Parteien über Einwanderung zeigen jedoch, dass unabhängig von Parteizugehörigkeit die Herkunft der Einwanderer bei allen in gleicher Weise die Einschätzung der kulturellen Wertigkeit bestimmt (Márquez Lepe 2007).

Für die Zukunft wird es eine zentrale Frage sein, wie es Spanien gelingt, die Integration der verschiedenen Migrantengruppen voranzubringen und die einstmals ethnisch weitgehend homogene zu einer vielfältigen Gesellschaft zu verändern.

5. Irreguläre Migration – das Problem des steten Zustroms

Neben der Frage, wie mit den Migranten umgegangen wird, die sich bereits im Land aufhalten, liegt eine weitere Herausforderung in der anhaltenden irregulären Zuwanderung von Nicht-EU-Bürgern. Dies ist kein spezifisch spanisches Problem, sondern betrifft alle südeuropäischen Staaten in unterschiedlichem Maß.

Die irreguläre Migration ergibt sich, weil mehr Menschen einen Weg in das Land suchen und zum Teil erfolgreich finden, als die legalen Zuwanderungswege zulassen. Die Gründe für die Attraktivität von Spanien als Ziel liegen wesentlich im Arbeitskräftebedarf der spanischen Wirtschaft, verbunden mit einem erheblichen informellen Sektor, der die Beschäftigung von irregulär aufhältigen Personen zulässt. Durch mittlerweile entstandene Migrationsnetzwerke kommen zudem ständig Migranten in die entsprechenden Strukturen nach. Ergänzend kommt hinzu, dass zum Beispiel interne Kontrollen eher schwach ausgeprägt und Abschreckungsinstrumente wie Internierung und Abschiebung wenig effektiv sind.

Irregulärer Aufenthalt entsteht in Spanien ganz überwiegend durch das sogenannte "overstaying", also die Ausdehnung des Aufenthalts über die erlaubte Dauer hinaus, nachdem ursprünglich eine legale Einreise erfolgt ist. Die Einreise erfolgt in der Regel als Tourist über den Flughafen von Barajas in Madrid. Dabei handelt es sich sowohl um individuelle Migranten, die auf eigene Faust reisen, als auch um solche, deren Reise von individuellen Schmugglern, organisierten Netzwerken oder Mafias finanziert wird.

Die illegale Einreise im engeren Sinn, also der Grenzübertritt jenseits der gesetzlich vorgesehenen Grenzübergangsstellen, hat einen sehr viel geringeren Umfang. Das Phänomen lässt sich seit den späteren 80er Jahren an der Straße von Gibraltar beobachten. Marokkaner wagen dort die Überfahrt mit kleinen Booten (*pateras*). Die Überfahrten wurden immer zahlreicher und haben sich seit den späten 90er Jah-

ren und vor allem in den letzten Jahren – und jetzt mit größeren Booten (*cayucos*) – auf die Route zwischen marokkanischer Westküste und Kanarischen Inseln verlagert. Mit der Zeit wurde Marokko dabei mehr und mehr zum Transitland für Migranten aus dem subsaharischen Afrika, wobei in letzter Zeit auch zunehmend Asiaten diese Route nutzen. Bedingt durch die Dramatik der Überfahrt und die zum Teil tragischen Ereignisse dabei, gewinnt diese Form der Migration gegenüber dem *overstaying* vor allem in den Medien eine größere Aufmerksamkeit und erscheint oft als das zentrale Problem der irregulären Migration.

Die schwierige Kontrolle der Grenzen

Ende der 90er Jahre begann die Regierung über die Intensivierung normaler Kontrollen an der schwer zu sichernden, langen südlichen Seegrenze hinaus mit dem Aufbau eines elektronisch gestützten Überwachungssystems (*Sistema Integral de Vigilancia Exterior*, SIVE). Die dahinter stehende Idee war, mit dem kombinierten Einsatz von Langstreckenradaren, Wärmebildkameras, Nachtsichtgeräten, Infrarotstrahlen, Helikoptern etc. Einreiseversuche frühzeitig zu erkennen und mit zentral gesteuerten Operationen zu vereiteln. Allein zwischen 1999 und 2004 wurden dafür 150 Millionen Euro veranschlagt. Das System wirkt, allerdings lässt sich das kaum in Aufgriffszahlen darstellen, da diese vom Umfang der Migration abhängen. So war beispielsweise 2005 ein Rückgang gegenüber 2004 zu beobachten, während 2006 die Zahlen enorm zunahmen, um 2007 wieder deutlich zu sinken. Trotz der feststellbaren Erschwernis kann von einer vollkommenen Unterbindung der Überfahrten keine Rede sein. Vielmehr kommt es durch die spanischen Kontrollen (sowie durch die Zunahme der Kontrollen durch Marokko) zu einer Verschiebung der Migrationsrouten. Die Verschiebung findet einerseits westlich und östlich der Straße von Gibraltar statt. Andererseits hat seit Ende der 90er Jahre eine regionale Verlagerung hin zu den Kanarischen Inseln stattgefunden. Ablegepunkte sind die westliche Küste Marokkos, aber zunehmend auch weiter südlich gelegene Orte in Mauretanien, Senegal, Sierra Leone oder auf den Kapverden. Die spanischen Behörden haben ihrerseits mit der Ausweitung des SIVE reagiert. 2002 wurde es auf Fuerteventura installiert und sukzessive auf Lanzarote und Gran Canaria ausgedehnt. Auf dem Festland ist bis 2007 die gesamte andalusische Küste abgedeckt worden und bis 2009 der weitere Ausbau entlang der Levante (Murcia, Valencia) bis nach Ibiza geplant (Carling 2007a: 25-28).

Für die Migranten bedeutet dies höhere Risiken und Kosten, da sie stärker auf die Dienste von Schleuserorganisationen angewiesen sind, die ihre Preise für die Passagen entsprechend erhöhen. Doch hält das viele nicht ab, ist doch sogar ein wei-

ter südlich gelegener Ablegepunkt für viele Subsaharianer günstiger. So sind im Jahr 2006 allein auf bzw. vor den Kanarischen Inseln gut 31.800 Personen aufgegriffen worden (sowie knapp 7.400 im *Estrecho*). Wie viele jeweils ihr Ziel gar nicht erreichen und während der Überfahrt sterben, ist unbekannt. Die ca. 800 Toten, die die Behörden 2006 auf den Kanaren und an der marokkanischen Küste geborgen haben, können nur eine Untergrenze darstellen. NGOs wie der Rote Halbmond oder die *Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía* (APDHA) stellen Schätzungen auf, die bis 6.000 oder 7.000 reichen. Unabhängig davon, wie die tatsächlichen Zahlen sind, handelt es sich wohl mit Sicherheit um eine der gegenwärtig "tödlichsten Migrationsrouten der Welt" (López Sala 2007: 237; Carling 2007b).

Ein solcher Ansturm überfordert die lokalen Behörden, da die Kapazitäten der Auffanglager begrenzt sind. Sofern keine unmittelbare Rückführung stattfinden kann, werden die Migranten aus Gründen der Lastenverteilung immer wieder auf das spanische Festland verbracht. Das kann jedoch durchaus kalkulierter Teil ihrer Strategie sein, da sie nach 40 Tagen in Abschiebegewahrsam in einem *Centro de Internamiento* auf freien Fuß gesetzt werden, sofern ihre Identität für die Abschiebung nicht festgestellt werden kann. Spanien setzt daher auf multilaterale Zusammenarbeit bei Kontrolle und Abschreckung. In Ergänzung zu den eigenen Kontrollen im Rahmen des SIVE hat Spanien die Europäische Außengrenzagentur FRONTEX um Hilfe ersucht. FRONTEX hat ein regionales Koordinierungszentrum auf den Kanaren errichtet und 2006/2007 mehrere Operationen (HERA I, II, III) durchgeführt. Sie bestanden in der Befragung von aufgegriffenen Migranten auf den Kanaren sowie Patrouillen vor den westafrikanischen Küsten in Kooperation mit Senegal. Weitere gemeinsame bilaterale Patrouillen wurden mit Marokko, Mauritien und den Kapverden durchgeführt.

Diese Kooperationen mit afrikanischen Staaten verweisen auf die diplomatische Initiative, die Spanien hinsichtlich dieser Region entfaltet hat, in der es bis dahin relativ schwach vertreten war. Der *Plan África* (2006–2008) soll der Verbesserung der Rückführungsbilanz dienen, wozu zum einen verschiedene Rückübernahmeabkommen (z.B. mit Senegal) abgeschlossen werden. Darüber hinaus wird jedoch die Perspektive der Entwicklungszusammenarbeit (gleichsam als Gegenleistung) mit in den Blick genommen. Entsprechend wurden Vereinbarungen geschlossen, die neben der Kooperation in Migrationsfragen zur Verhinderung irregulärer Migration auch Aspekte der Anwerbung und der freiwilligen Rückkehr vorsehen (z.B. mit Gambia, Guinea-Bissau, Guinea-Conakry, den Kapverden, Mali, Kamerun, Ghana, Elfenbeinküste etc.). Dazu wurde die diplomatische Präsenz vor Ort verstärkt, unter anderem durch die Installation eines Arbeitsattachés im Senegal bzw. von neuen Botschaften in Mali, Niger, Guinea-Bissau, Guinea-Conakry und (geplant) in Liberia.

Die Maßnahmen scheinen einen gewissen Erfolg zu zeitigen – zumindest sanken die Aufgriffszahlen 2007 auf den Kanaren um 60% und im *Estrecho* um 30%.¹⁴

Ein weiterer Weg der illegalen Einreise ist der Versuch, die Absperrungen um die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla in Nordafrika zu überwinden, die zwar zur EU, jedoch nicht zum Schengen-Raum gehören. Ihre jeweils nur einige Kilometer langen Grenzen waren bis Ende der 80er Jahre relativ einfach zu passieren, wurden aber seitdem konsequent mit Stacheldraht, Sensoren und Kameras aufgerüstet. Mitte der 90er Jahre intensivierte das Innenministerium den Ausbau der Anlagen, bis die Städte schließlich mehrfach umzäunt waren. Doch auch dies führte nicht dazu, den kontinuierlichen Zustrom vor allem subsaharischer Zuwanderer zum Erliegen zu bringen. Wie auf den Kanaren war es auch hier seit den 90er Jahren immer wieder notwendig, die Migranten aus den überfüllten Auffangzentren auf das spanische Festland zu überführen, zum Teil weil es vor Ort zu Unruhen gekommen war. Besonderes Medienecho über Spanien hinaus erlangten die Ereignisse von September/Oktober 2005, als innerhalb weniger Tage mehrmals jeweils Hunderte von Personen gleichzeitig versuchten, die Grenzzäune zu überwinden. Fast Tausend von ihnen hatten Erfolg, einige Hundert wurden verletzt und 14 starben bei dem Versuch – sei es durch Gummigeschosse der spanischen oder marokkanischen Grenzbehörden, sei es, weil sie sich in den Nato-Drähten der Absperrungen verfangen und lebensgefährlich verletzten oder weil sie im Zuge des Ansturms überrannt und totgetrampelt wurden. Diejenigen, die erfolgreich waren und sich durch Verschleierung ihrer Herkunft einer Abschiebung entziehen konnten, hatten gute Aussichten, auf das spanische Festland überführt zu werden.

Strategien zur Steuerung der Migration

Um den unkontrollierten Zugang nach Spanien und vor allem auf den spanischen Arbeitsmarkt zu kanalisieren, wendet Spanien neben den verschärften Kontrollen verschiedene weitere Strategien an. Eine dieser Methoden ist die Festlegung von jährlichen Kontingenten für ausländische Arbeitskräfte. Diese können dann in den Herkunftsstaaten für dauerhafte oder temporäre Arbeitsverhältnisse angeworben werden. Das System als solches wurde bereits 1993 eingeführt, doch wirkte es nicht im gewünschten Sinn. Vielmehr diente es in den 90er Jahren faktisch nur zur Regularisierung des irregulären Aufenthalts und der irregulären Arbeitsverhältnisse von Personen, die sich bereits im Land aufhielten. Erst mit der Gesetzesreform 2000 änderte sich dies, da jetzt festgeschrieben wurde, dass tatsächlich nur noch Arbeitskräfte, die sich nicht in Spanien befanden, in den Anwendungsbereich des Kontin-

14 Allerdings wurden erstmals 600 Aufgriffe an der Levante gezählt.

gents fallen konnten. Das System scheiterte jedoch, da die konservative Regierung alle weiteren Anwerbungswege unterband. Denn vorher war es parallel dazu möglich gewesen, sofern die anzuwerbende Person dem Arbeitgeber bekannt war, eine namentliche Anwerbung (*contratación nominal*) vorzunehmen. Hinzu kommt, dass eine Anwerbung über das Kontingent für den Arbeitgeber eine langwierige Angelegenheit ist, die sich nicht anbietet, wenn ein kurzfristiger Bedarf an Arbeitskräften besteht. Erst die neue Ausführungsverordnung zum Ausländergesetz von Ende 2004 ermöglichte wieder den Zugang über die allgemeine Anwerbung jenseits des Kontingents. Zudem wurden die Kontingente so modifiziert, dass zusätzlich eine Liste von schwer zu besetzenden Arbeitsplätzen auf provinzieller Ebene erstellt wird, über die eine Anwerbung durch das Kontingent erleichtert wird. Dennoch ist dieses System ein sehr enger Zugangsweg, wenn bei jährlichen Quoten für feste Anstellungsverhältnisse von unter 20.000 (z.B. 2002: 10.800; 2006: 16.900) die tatsächliche Nachfrage mindestens zehnmal höher ist (Aparicio Wilhelmi / Roig Molés 2006: 151-169). Für 2007 wurde reagiert und das Kontingent auf 27.000 Stellen erweitert. Zudem wurde jetzt erstmals eine offizielle Abschätzung der zu erwartenden Arbeitswanderung bzw. Anwerbung im Ausland präsentiert, die sich auf 180.000 Personen belief. Dass dieser Steuerungsweg jedoch weiterhin nur wenig Wirkung zeitigt, offenbart das im Dezember 2007 veröffentlichte Kontingent für 2008, das wieder auf 15.730 reduziert wurde, weil im Vorjahr nicht alle ausgeschriebenen Stellen besetzt werden konnten. Die anderen Anwerbungswege bleiben für Arbeitgeber vorteilhafter.

Als weiteren Weg zur Bekämpfung irregulärer Migration hat Spanien in den letzten Jahren die bereits erwähnten Verträge zur Regelung der Migrationsbewegungen bzw. der Arbeitsmigrationen mit verschiedenen Staaten abgeschlossen. Die Verträge enthalten in unterschiedlicher Ausführung Regelungen zur Steuerung der Einwanderung und zum Teil zur Zulassung von Arbeitskräften, zu Fragen der Integration sowie zur Rückkehr der Arbeitskräfte. Sie wurden vereinbart mit Kolumbien, Ecuador, Marokko und der Dominikanischen Republik (alle 2001), mit Rumänien und Polen (jeweils 2002) sowie Bulgarien (2003). Allerdings ist eine Umsetzung der Verträge mit Ausnahme desjenigen mit Polen faktisch nicht vorangekommen. Dennoch wurden weitere Verträge dieser Art abgeschlossen: ein relativ offener Kooperationsvertrag mit Peru (2004), weitere mit Gambia (2006) und Mauretanien sowie Guinea-Conakry (2007). Es bleibt abzuwarten, ob sie die in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen können, oder ob sich hinsichtlich der Rückkehr nicht die gleichen Effekte einstellen wie bei den "Gastarbeitern" in den ehemaligen Anwerbestaaten: Wenn sich die Wiedereinreise schwierig gestaltet, neigen Migranten dazu, im Zielland zu bleiben, die Familie nachzuholen und sich zunehmend in der Gesellschaft zu verwurzeln.

Regularisierungen als Lösungsweg im Land

Jenseits der Kontrollen, die vor und an den Grenzen greifen sollen, musste Spanien jedoch auch mit jenen umgehen, die sich bereits irregulär im Land aufhielten. Die zentrale Strategie waren hier in den letzten zwei Jahrzehnten regelmäßige Regularisierungsaktionen. Man kann von Strategie sprechen, auch wenn sie jedes Mal als einmaliger oder letztmaliger Schlusstrich angekündigt wurden. Sie standen jeweils im Zusammenhang mit einer umfassenderen rechtlichen Reform (1985, 1991, 1996). Seit Beginn des Jahrzehnts haben je nach Zählweise drei oder vier weitere solcher Aktionen stattgefunden. Die erste sah das neue Gesetz vom Januar 2000 vor; ihr folgten 2001 ein umfangreiches *reexamen* der abgelehnten Anträge aus dem Vorjahr sowie ergänzende eigenständige Entscheidungen in den *Delegaciones del Gobierno* und schließlich eine separate Aktion zur Regularisierung mehrerer zehntausend Ecuadorianer. Die letzte Maßnahme dieser Art fand 2005 infolge der neuen Ausführungsverordnung von 2004 statt. Sie war mit 691.655 Anträgen und 578.375 positiven Entscheidungen (auch in Europa) die mit Abstand größte (Arango / Jachimowicz 2005; Bedoya / Solé 2006).

Im Gegensatz zu früheren Jahren waren bei diesem "Normalisierung" (*normalización*) genannten Prozess ein (informell bereits) bestehendes Arbeitsverhältnis sowie die Bereitschaft des Arbeitgebers, dieses auch fortzuführen, die Voraussetzung. Zudem mussten diesmal die Arbeitgeber die Anträge stellen. Um eine besondere Nachhaltigkeit zu erreichen, erhielten die Arbeitsgenehmigungen ihre Gültigkeit nur, wenn tatsächlich eine Anmeldung bei der Sozialversicherung erfolgte und erstmalig die Sozialversicherungsbeiträge von den Arbeitgebern eingegangen waren. Auf diese Art sollten die informelle Wirtschaft bekämpft und gleichzeitig die Sozialkassen gestärkt werden. Diese Regularisierung stand jedoch nicht allein, sondern war eingebettet in ein umfassender angelegtes Programm zur Bekämpfung von irregulärer Einwanderung und Beschäftigung. In Kombination mit den erwähnten verbesserten Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt wurden auch die Arbeitsinspektionen für Kontrollen auf dem Arbeitsmarkt intensiviert und die Möglichkeiten für Rückführungen verbessert. Ergänzend sind seit 2005 auch wieder die Regelungen für individuelle Regularisierung über den Nachweis von "Verwurzelung" im Land in Kraft.¹⁵ Diese Möglichkeit der Dauerregularisierung haben beispielsweise 2006 annähernd 7.500 Personen genutzt.

15 Für die verschiedenen Formen der Verwurzelung (*arraigo*) sind mindestens zwei bzw. drei Jahre Aufenthalt und Arbeitsbeziehungen bzw. ein Arbeitsvertrag nachzuweisen.

Der Erfolg des *proceso de normalización* war wesentlich damit begründet, dass er – mit Ausnahme des *Partido Popular* – auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens fußte und sich der Unterstützung vieler Kräfte in Administration und Zivilgesellschaft erfreute. Von einer Reihe von EU-Staaten wie Frankreich, aber auch Deutschland und den Niederlanden kam jedoch Kritik, da sie eine Weiterwanderung der legalisierten Migranten innerhalb der EU befürchteten. Da die legalisierten Migranten die volle Personenfreizügigkeit innerhalb der EU erst nach fünf Jahren erreichen können und sie zudem gegenwärtig einen Aufenthaltstitel und einen Arbeitsplatz in Spanien haben, scheint diese Sorge jedoch weitgehend unbegründet. Mittelfristig müssen Untersuchungen klären, ob es dennoch zu solchen Bewegungen kommt. Mittlerweile hat die spanische Regierung auch positive Rückmeldungen erhalten, da sowohl die parlamentarische Versammlung des Europarats als auch die OECD den Regularisierungsprozess als modellhaft bezeichnet haben.

Es bleibt abzuwarten, inwiefern die 2004 von der sozialistischen Regierung in Kraft gesetzten Maßnahmen zur Steuerung der Zuwanderung greifen werden. Die Bilanz der Vorgängerregierung in dieser Hinsicht war weitgehend negativ. Ein wesentliches Element dürfte sein, inwiefern es gelingt, die informelle Wirtschaft einzudämmen, da dort ein wesentliches Beschäftigungspotential für neue Zuwanderer besteht. Ein Teil irregulärer Migration wird durch rechtliche Änderungen (EU-Erweiterung um Rumänien und Bulgarien und kurze Übergangsphase) wegfallen. Dagegen wird der Migrationsdruck aus Lateinamerika und dem nördlichen und subsaharischen Afrika angesichts von Faktoren wie der demographischen Entwicklung, sich entwickelnden transnationalen Netzwerken, Familienzusammenführung, anhaltender wirtschaftlicher Entwicklungsprobleme etc. potentiell weiter anhalten.

Literaturverzeichnis

- Agrela Romero, Belén / Gil Araujo, Sandra (2005): "Constructing Otherness: the Management of Migration and Diversity in the Spanish Context". In: *Migration*, 43/44/45, S. 9-33.
- Aja, Eliseo / Arango, Joaquín (Hgg.) (2006): *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985–2004)*. Barcelona.
- Aparicio, Rosa / Tornos, Andrés (2003): "Towards an Analysis of Spanish Integration Policy". In: Heckmann, Friedrich / Schnapper, Dominique (Hgg.): *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*. Stuttgart, S. 213-252.
- Aparicio Wilhelmi, Marco / Roig Molés, Eduard (2006): "La entrada por razones laborales y el trabajo de los extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral". In: Aja, Eliseo / Arango, Joaquín (Hgg.): *Veinte años de inmigración en España*, S. 145-174.

- Arango, Joaquín / Jachimowicz, Maia (2005): "Regularization and Immigration Policy Reform in Spain". In: Heckmann, Friedrich / Wunderlich, Tanja (Hgg.): *Amnesty for Illegal Migrants?* Bamberg, S. 79-88.
- Azurmendí, Mikel (2005): "Diez tesis sobre el multiculturalismo". In: *Cuadernos de pensamiento político*, 8, S. 97-111.
- Barbadillo Griñán, Patricia (1997): *Extranjería, racismo y xenofobia en la España contemporánea. La evolución de los setenta a los noventa*. Madrid.
- Bedoya, María Elena / Solé, Eduard (2006): "El procés de normalització de treballadors estrangers del 2005". In: Larios, María Jesús / Nadal, Mònica (Hgg.): *L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2005. Volum I. Anàlisi jurídica i sociodemogràfica*. Barcelona, S. 37-61.
- Beltrán, Joaquín / Oso, Laura / Ribas, Natalia (2006): *Empresariado étnico en España*. Madrid.
- Blanco Fernández de Valderrama, Cristina (2002): "Los inmigrantes y su integración. Apuntes en torno a una creciente nebulosa de conceptos, modelos y políticas". In: García Castaño, F. Javier / Muriel López, Carolina (Hgg.): *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Vol. II. *Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (Ponencias)*. Granada, S. 71-82.
- Cachón Rodríguez, Lorenzo (2007): "El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010". In: Aja, Eliseo / Arango, Joaquín (Hgg.): *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. Barcelona, S. 246-266.
- Calvo Buezas, Tomás (2000): *Inmigración y racismo. Así sienten los jóvenes del siglo XXI*. Madrid.
- Carling, Jørgen (2007a): "Unauthorized Migration from Africa to Spain". In: *International Migration*, 45/4, S. 3-37.
- (2007b): "Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African borders". In: *International Migration Review*, 41 (2), S. 316-343.
- Colectivo Ioé (2000): "El desafío intercultural. Españoles ante la inmigración". In: Aja, Eliseo et al. (2000): *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*. Barcelona, S.167-213.
- Diez Nicolás, Juan (2005): *Las dos caras de la inmigración*. Madrid.
- Diez Nicolás, Juan / Ramírez Lafita, María José (2001): *La inmigración en España. Una década de investigaciones*. Madrid.
- Giménez Romero, Carlos (1996): "La integración de los inmigrantes y la interculturalidad". In: *Arbor. Ciencia, pensamiento y cultura*, 154 (607), S. 119-149.
- Gómez Ciriano, Emilio José / Tornos, Andrés / Colectivo Ioé (2007): *Ecuatorianos en España. Una aproximación sociológica*. Madrid.
- González Enriquez, Carmen / Álvarez-Miranda, Berta (2006): *Inmigrantes en el barrio. Un estudio cualitativo de opinión pública*. Madrid.
- Heckmann, Friedrich / Schnapper, Dominique (2003): "Introduction". In: dies. (Hgg.): *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*. Stuttgart, S. 9-14

- Instituto Nacional de Estadística (2003): *Los residentes extranjeros en España 1998–2002*. Madrid.
- Kreienbrink, Axel (2004): *Einwanderungsland Spanien. Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen*. Frankfurt am Main.
- (2005): “Zwischen Kontrolle und Nutzenerwägungen: Spanische Auswanderungspolitik gegenüber Lateinamerika im 19. und 20. Jahrhundert”. In: *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, 42, S. 145-169.
- (2006): “Vom Grundsatz der Gleichbehandlung? Die Politik des spanischen Staates bei der ‘sozialen Integration’ von Einwanderern”. In: Baringhorst, Sigrid / Hunger, Uwe / Schönwälder, Karen (Hgg.): *Politische Steuerung von Integrationsprozessen: Intentionen und Wirkungen*. Wiesbaden, S. 121-143.
- (2007a): “Konkurrierende Logiken: Von den Versuchen, Auswanderung im Franquismus zu lenken und zu kontrollieren”. In: Stoklosa, Katarzyna / Strübind, Andrea (Hgg.): *Glau-be – Freiheit – Diktatur in Europa und den USA. Festschrift für Gerhard Besier zum 60. Geburtstag*. Göttingen, S. 771-794.
- (2007b): “Inmigración e integración social de los inmigrantes en España entre consenso y enfrentamiento político”. In: Bernecker, Walther L. / Maihold, Günther (Hgg.): *España: del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española*. Madrid / Frankfurt am Main, S. 239-264.
- López García, Bernabé (2005): “Cultura política, inmigración e Islam”. In: Águila, Rafael del (Hg.): *Inmigración: un desafío para España*. Madrid, S. 275-303.
- López García, Bernabé / Berriane, Mohamed (Hgg.) (2004): *Atlas de la inmigración marroquí en España*. Madrid.
- López Sala, Ana María (2007): “Política migratoria e inmigración irregular a través de embarcaciones. El caso del archipiélago canario”. In: Aja, Eliseo / Arango, Joaquín (Hgg.): *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. Barcelona, S. 226-244.
- Márquez Lepe, Esther (2007): “La gestión parlamentaria del discurso político sobre inmigración en España”. In: Zapata-Barrero, Ricard / Dijk, Teun A. van (Hgg.): *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones*. Barcelona, S. 93-127.
- Martín Muñoz, Gema (2003): *Marroquíes en España. Estudio sobre su integración*. Madrid.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1995): *Plan para la integración social de los inmigrantes*. Madrid.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007–2010*. Madrid.
- Moreras, Jordi (2004): “La integración por el mercado: las iniciativas comerciales y empresariales de los marroquíes en Cataluña”. In: López García, Bernabé / Berriane, Mohamed (Hgg.), *Atlas de la inmigración marroquí en España*, S. 313-315.
- (2005): “¿Integrados o interrogados? La integración de los colectivos musulmanes en España en clave de sospecha”. In: Pedreño Cánovas, Andrés / Hernández Pedreño, Manuel (Hgg.): *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*. Murcia, S. 227-240.

- Oficina Económica del Presidente (2006): "Inmigración y economía española 1996-2000" (15.11.). In: <<http://www.la-moncloa.es/ActualidadHome/Informeeconomia.htm>> (1.3.2008).
- Pajares, Miguel (2007a): *Inmigrantes del Este. Procesos migratorios de los rumanos*. Barcelona.
- (2007b): *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007. Análisis de datos de España y Cataluña*. Madrid.
- Pérez-Díaz, Víctor / Álvarez-Miranda, Berta / Chuliá, Elisa (2004): *La inmigración musulmana en Europa. Turcos en Alemania, argelinos en Francia y marroquíes en España*. Barcelona.
- Pumares Fernández, Pablo / García Coll, Arlinda / Asensio Hita, Ángeles (2006): *La movilidad laboral y geográfica de la población extranjera en España*. Madrid.
- Rodríguez Rodríguez, Vicente (Hg.) (1998): *Los inmigrantes europeos jubilados en Andalucía*. Madrid.
- Roig, Eduard (2005): "El nou Reglament d'estrangeria. La lluita contra la irregularitat: regularització i vies d'entrada regular". In: Larios, Maria Jesús / Nadal, Mònica (Hgg.): *La immigració a Catalunya avui. Anuari 2004*. Barcelona, S. 33-80.
- Solanes Corella, Ángeles (1998): "Una respuesta al rechazo racista de la inmigración: la interculturalidad". In: *Anuario de Filosofía del Derecho (Nueva Época)*, 15, S. 123-136.
- Solé, Carlota / Parella, Sònia / Cavalcanti, Leonardo (2007): *El empresariado inmigrante en España*. Barcelona.
- Vilalta, Marc (2006): "El padró municipal i els immigrants: un comentari sobre la futura Llei Bàsica del Govern i l'Administració local". In: Larios, Maria Jesús / Nadal, Mònica (Hgg.): *L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2005. Volum I. Anàlisi jurídica i sociodemogràfica*. Barcelona, S. 115-141.
- Zapata, Ricard (2005): "Bases para interpretar la multiculturalidad en España". In: Águila, Rafael del (Hg.): *Inmigración: un desafío para España*. Madrid, S. 193-246.