Monika Eigmüller

Grenzsicherungspolitik

Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze

ARBEIT GRENZEN POLITIK HANDLUNG METHODEN GEWALT SPRACHE WISSEN
SCHAFT DISKURS SCHICHT MOBILITÄT SYSTEM INDIVIDUUM KONTROLLE
ZEIT ELITE KOMMUNIKATION WIRTSCHAFT GERECHTIGKEIT STADT WERTE
RISIKO ERZIEHUNG GESELLSCHAFT RELIGION UMWELT SOZIALISATION
RATIONALITÄT VERANTWORTUNG MACHT PROZESS LEBENSSTIL DELIN
QUENZ KUNST UNGLEICHHEIT ORGANISATION NORMEN REGULIERUNG
IDENTITÄT HERRSCHAFT VERGLEICH SOZIALSTRUKTUR BIOGRAFIE KRITIK
WISSEN MASSENMEDIEN EXKLUSION GENERATION THEORIE HIERARCHIE
GESUNDHEIT NETZWERK LEBENSLAUF KONSUM FREIHEIT BETEILIGUNG
GEMEINSCHAFT INFORMATION WANDEL DIFFERENZ WOHLFAHRTSSTAAT
ETHNIE BERUF RITUAL KÖRPER MODERNISIERUNG GESCHLECHT DEMOKRA
TIE EVOLUTION INTEGRATION KAPITAL REALITÄT KRIEG BILDUNG ALLTAG
KULTUR VERTRAUEN LIEBE WERBUNG GLOBALISIERUNG BEOBACHTUNG
RECHT EXTREMISMUS STATISTIK INTERAKTION KRIMINALITÄT ZUKUNFT
ALTER ERKENNTNIS MORAL RAUM KLASSE STEUERUNG GELD ZIVILISATION
EMPIRIE AUFKLÄRUNG ARMUT ENTSCHEIDUNG TECHNIK MIGRATION ÖFFENT

VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Monika Eigmüller

Grenzsicherungspolitik

Monika Eigmüller

Grenzsicherungspolitik

Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage März 2007

Alle Rechte vorbehalten
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Lektorat: Monika Mülhausen / Tanja Köhler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15331-5

Für Jonas Pfau
19.12.1972 - 8.08.2006

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 9

1 Die Theorie der Grenze 13
1.1 Die Genealogie der Grenze 14
1.2 Grenztheorien 17
1.2.1 Grenze essentialistisch betrachtet 19
1.2.2 Grenze konstruktivistisch betrachtet 25
1.2.3 Grenzbeziehungen: Raum und Grenze bei Simmel 29
1.2.4 Zwischenbilanz 32
1.3 Grenzanalysen 34
1.4 Anknüpfungspunkte für eine postnationalstaatliche Grenzanalyse . 37
1.4.1 Der Ausgangspunkt: Die Institution 39
1.4.2 Das Problem: Die fehlende Akteurskonzeption 40
1.4.3 Der Untersuchungsgegenstand: Eigenarten der europäischen Institution Grenze 43
1.4.4 Die Lösung: Anknüpfungspunkte für eine postnationale Grenztheorie 44

2 Die Politik der Grenze 47
2.1 Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 48
2.1.1 Integration im Bereich Justiz und Inneres 50
2.1.2 Administrative und legislative Kooperation 53
2.2 Gemeinsame Einwanderungspolitik 57
2.3 Die Etablierung der Grenze: Dimensionen europäischer Grenzsicherungspolitik 69
2.3.1 Interne Instrumente: Abschottung 70
2.3.2 Externe Instrumente: Druck versus Kooperation 73
2.4 Zusammenfassung 81

3 Die Praxis der Grenze 85
3.1 Die Entdeckung der Grenze 87
3.2 Die Sicherung der Grenze 89
3.2.1 Die Sicherung der Grenze: Praktisch 90

3.2.2 Die Sicherung der Grenze: Rechtlich und politisch 98
3.2.3 Adaption europäischer Normen? Die Migrationsvermeidungspolitik 122
3.3 Die Wirkung der Grenze 130
3.3.1 Migration nach Spanien: soziodemographische Daten 131
3.3.2 Illegale Migration und Schwarzarbeit 152
3.4 Irrationalität oder Kalkulation? Die spanische Migrationsverhinderungspolitik 189
3.4.1 Gewerkschaften 190
3.4.2 Arbeitgeber 203
3.4.3 Regierung 209
3.5 Zusammenfassung 214

4 Fazit 217

Danksagung 221

Abbildungsverzeichnis 223

Literaturverzeichnis 225

A Anhang 259

Einleitung

Die in den 1990er Jahren aufgekommene sozialwissenschaftliche Globalisierungsdebatte kulminierte nicht zuletzt in der Frage nach einer sich entwickelnden grenzenlosen Gesellschaft. Diagnostiziert wurde allenthalben ein Wandel in Politik und Gesellschaft, der auf eine zunehmende Internationalisierung der Ökonomie, eine wachsende internationale Informationsgesellschaft, weltweite kulturelle Annäherungen und die Herausbildung transnationaler Politik zurückzuführen sei (vgl. Albrow 1998; Scharpf 1997; Hirst/Thompson 1996). Gefragt wurde weiterhin nach den nun veränderten Handlungsmöglichkeiten nationaler Politik angesichts dieser transnationalen Herausforderungen.

So gerieten grenzüberschreitende Prozesse und deren Regulierung zunehmend ins Blickfeld sozialwissenschaftlicher Analysen; zum einen in Bezug auf den Verlust nationalstaatlicher Steuerungsmöglichkeiten, zum anderen hinsichtlich neu entstehender Steuerungsansprüche von Nationalstaaten über ihre Landesgrenzen hinweg (vgl. Albert 1998; Messner 1998). Die Diagnose ging hier in zweierlei Richtung: Zum einen konnte auf die Grenzen von Staatsgrenzen (Vobruba 1993; 1997a) im Sinne nationalstaatlicher Steuerungsfähigkeit verwiesen werden, zum anderen jedoch auf einen enormen Bedeutungszuwachs von Staatsgrenzen (vgl. Bös/Preyer 2002), zumal im Sinne einer gesteigerten Sicherungsnotwendigkeit (vgl. Huysmans 2000; Bigo 2000; Anderson/Apap 2002). Im Zentrum sozialwissenschaftlicher Grenzbeobachtungen steht also die Frage nach einem Funktionswandel von Staatsgrenzen und ihrer Zukunft in einer entgrenzten Welt, wobei die Grenze selbst zur erkenntnisleitenden Kategorie erhoben wird (vgl. Bös 2000; Haslinger 1999). Einen theoretisch fundierten Analyserahmen aktueller Grenzzustände lassen die bislang vorliegenden Studien jedoch weitgehend vermissen. Die vorliegende Studie knüpft hier an, indem sie auf der Grundlage bereits bestehender Grenztheorien einen den aktuellen Bedingungen angemessenen sozialwissenschaftlichen Ansatz der Grenzforschung entwickelt.

Als zentrale Theoriestränge werden hierbei zum einen die Luhmannsche Grenzbetrachtung vorgestellt, der Staatsgrenzen als Systemgrenzen interpretiert, als po-

litische Konstrukte, die als Unterscheidung zwischen System und Umwelt fungieren. Nicht was die Grenze ist, sondern vielmehr wie sie operiert, steht hierbei im Vordergrund, wobei die gesellschaftliche Wirkung von Grenzziehungen jedoch vernachlässigt wird. Umso größeres Gewicht kommt dieser hingegen in der Theorie Georg Simmels zu, der Grenzen als Resultat sozialer Beziehungen konzipiert, dabei jedoch politische Akteure und deren spezifische Interessen an Grenzbildungen vernachlässigt. Quer zu diesen beiden Theorien stehen schließlich essentialistische Grenzanalysen, hervorgegangen vornehmlich aus der politischen Geographie; diese liefern wenig Erkenntnis in einer theoretischen Auseinandersetzung mit Grenzen, wohl aber stellen sie vielrezipierte und periodisch immer wieder auftauchende Argumentationsmuster dar, die umso attraktiver erscheinen, als sie Grenzen jenseits gesellschaftlicher und politischer Prozesse als naturgegebene Tatsachen interpretieren.

Vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen scheint keine der Theorien allein genügend Erklärungskraft zu besitzen; wohl aber werden wesentliche Bausteine für einen theoriegeleiteten analytischen Zugang zu aktuellen Grenzzuständen geliefert. Dazu muss jedoch auch der Grenzbegriff selbst erweitert werden: Grenzen können heute nicht mehr nur einseitig als das Produkt von Akteurshandeln interpretiert werden, noch führt eine gänzlich akteursunabhängige Betrachtung bei der Frage nach Entstehung und Wirkung von Grenzen weiter. Eine Theorie der Grenze, die die heutigen Gegebenheiten adäquat abbilden will, so die theorieleitende Annahme, muss sowohl rationalistische als auch konstruktivistische Ansätze der Grenzforschung für sich nutzbar machen und auf dem Hintergrund institutionentheoretischer Überlegungen Grenze als Institution eigener Art konzipieren, welche zwar aus der Interaktion spezifischer Akteure entsteht, zugleich jedoch weitgehend unabhängig von diesen Akteuren, ihren Interessen und Handlungen funktioniert. So rückt die Grenze selbst ins Zentrum der Betrachtung, nicht nur als Produkt einer Gesellschaft, sondern zugleich als Produzent einer diese Gesellschaft gestaltenden spezifischen sozialen Ordnung.

Um Grenzen sowohl in institutionentheoretischer als auch in handlungstheoretischer Perspektive betrachten zu können, muss der Begriff der Grenze nicht nur mit angemessenen Inhalten gefüllt, sondern auch in einen geeigneten analytischen Rahmen gestellt werden; also Grenze nicht nur verstanden in militärischer, politischer, kultureller und sprachlicher Hinsicht, sondern auch als institutionalisierter Prozess von Exklusion und Inklusion. Auf dieser Grundlage eröffnet sich dann die Möglichkeit, Erfahrungen und Handlungen der von Grenzziehungsprozessen Betroffenen zu analysieren und darauf aufbauend die unterschiedlichen Formen politischer, kultureller und ökonomischer Handlungschancen aufgrund von Gren-

zen zu verstehen. Hierüber lassen sich schließlich auch Aussagen darüber treffen, warum welche Grenzen wann gezogen werden, weswegen sie von den Menschen akzeptiert oder attackiert werden und schließlich warum und in welchen Formen Prozesse der Grenzperforierung und des Grenzabbaus stattfinden.

Eine solche Analyse ist nur dann ertragreich, wenn ihr Untersuchungsgegenstand selbst nicht an der Grenze endet; sichtbar wird die Grenze vielmehr erst mittels der Versuche, grenzüberschreitendes Verhalten zu kontrollieren und zu steuern. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich daher neben einer Analyse praktischer europäischer Grenzsicherungspolitik auf die Strategien der Vermeidung von Grenzverletzungen, insbesondere auf die Vermeidung von illegaler Migration. Am Beispiel Spaniens werden die Institution »europäische Außengrenze« exemplarisch analysiert und die Folgen europäischer Grenzsicherungspolitik für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft aufgezeigt. Zu konstatieren ist eine beachtliche Diskrepanz zwischen dem europäischen Steuerungsziel (Migrationsvermeidung) und dem Ergebnis dieser Steuerungsversuche (Zunahme an illegaler Migration). Die Frage der Steuerbarkeit grenzüberschreitender Prozesse, respektive Fragen nach den Konsequenzen staatlichen Steuerungsversagens schließen sich an und führen über den Umweg integrationstheoretischer Überlegungen schließlich direkt zur Frage nach den Funktionsweisen europäischer Politik selbst zurück.

Den theoretischen Überlegungen folgend geht es in einer empirischen Betrachtung von Staatsgrenzen darum, diese zum einen in Zusammenhang mit den politischen Prozessen, aus denen sie hervorgehen, zum anderen aber in Zusammenhang mit der durch sie erzeugten sozialen Ordnung zu interpretieren. Im Zentrum sozialwissenschaftlicher Grenzbetrachtung steht die Beobachtung der Grenzbeobachtung des Staates selbst, der über Gestalt und Form seiner Grenze bestimmt und der darüber entscheidet, wer die Grenze passieren darf beziehungsweise wem dies verwehrt bleibt.

Diesen Überlegungen entsprechend gestaltet sich in den Kapiteln 2 und 3 die empirische Analyse, wobei es zunächst darum geht, die Institution europäische Außengrenze, und das heißt, die legalistischen und administrativen Akte der Grenzziehung darzustellen. Die Grenze wird hier also zunächst als Produkt spezifischer politischer Prozesse und Entscheidungen interpretiert. Im Zentrum dieser Betrachtung stehen die Frage nach den Ursachen für die Etablierung und Ausweitung der Grenze und eine Analyse ihrer spezifischen Struktur und Funktion. Dabei beziehe ich mich explizit auf die europäische Zuwanderungs-, Asyl- und Visapolitik, an der sich die europäische Grenzsicherungspolitik besonders deutlich manifestiert.

Den theoretischen Überlegungen entsprechend muss eine sozialwissenschaftliche Grenzbetrachtung schließlich die Frage nach der spezifischen Wirkungsmacht der Grenze stellen. Hierzu ist es notwendig, den Blickwinkel auf die Grenze selbst zu verändern: Grenze nicht nur verstanden als Produkt spezifischer politischer und sozialer Prozesse, sondern zugleich als Produzenten einer ganz eigenen sozialen Ordnung, die zwischen Drinnen und Draußen, Zentrum und Peripherie, Gewinnern und Verlierern unterscheidet und darüber hinaus die Politik der Grenze selbst strukturiert.

Diese strukturierende Wirkung der europäischen Institution Grenze wird am Beispiel der spanischen Migrations- und Arbeitsmarktpolitik analysiert.

Das Beispiel der Zuwanderungspolitik als eines wesentlichen Teils der europäischer Grenzsicherungspolitik bietet sich an, da sich die Wirkung der Grenze hier besonders deutlich zeigt: Die sowohl quantitative als auch qualitative Begrenzung von Zuwanderung, sowohl den Ausbildungsgrad als auch die finanziellen Mittel oder schlicht die ethnische Herkunft der Migranten betreffend, führt im Ergebnis nicht zu der beabsichtigten Verringerung des Immigrationsvolumens, sondern bringt lediglich vermehrt illegale Migration hervor. Ob dies jedoch unfreiwilliges Produkt einer zu strikten Grenzschließungspolitik ist, oder vielmehr fixer Bestandteil einer kalkulierten Grenzrealität, bleibt zu beantworten.

1 Die Theorie der Grenze

Der Prozess der europäischen Integration hat mit der europäischen Außengrenze eine Institution hervorgebracht, die einerseits das *Ergebnis* einer neuen politischen Ordnung, zum anderen aber zugleich der *Produzent* einer durch diese politische Ordnung geprägten Gesellschaft ist.

Die Aufgabe einer aktuellen Grenztheorie muss es sein, einen theoretischen Zugang zu entwickeln, der insbesondere diesem dualen Charakter der Grenze Rechnung trägt. Das ist zugleich das leitende Argument: Ein tragfähiger Ansatz zur Interpretation aktueller Grenzzustände bildet sich aus der Schnittmenge unterschiedlicher theoretischer Ansätze. Um den Charakter und die Wirkungsweise der europäischen Außengrenze erfassen zu können, müssen diese vorliegenden Überlegungen jedoch reformuliert werden. Weder eher akteurszentrierte Interpretationsmodelle, die Grenzen einzig in ihrer Entstehung und Entwicklung, nicht jedoch in ihrer Wirkung erklären können, noch solche Ansätze, die Handlungen und Eigenschaften von Akteuren auf der Grundlage der Grenzen selbst interpretieren, können diesem Anspruch gerecht werden. Daher wird auf der Basis der verschiedenen Grenzinterpretationen und Grenztheorien eine Verknüpfung vorgeschlagen, die im Ergebnis die Grenze als Institution konzipiert.

Der Ertrag einer solchen Betrachtung liegt in dem Vermögen, die Grenze selbst sowohl als abhängige als auch als unabhängige Untersuchungsvariable zu begreifen und so den empirischen Gegebenheiten aktueller Grenzzustände anzupassen.

Und darum geht es im Folgenden: Nach einer Betrachtung der begrifflichen und sozialhistorischen Entwicklung der Grenze (1.1) werden auf der Grundlage bestehender Grenztheorien (1.2) und unter Rückgriff auf vorliegende Grenzanalysen (1.3) die Bedingungen und Möglichkeiten einer aktualisierten Grenzanalyse erörtert. Vorgeschlagen wird, Grenzen als Institutionen zu interpretieren, und so einen Rahmen zu schaffen, in dem nicht nur das Handeln spezifischer Akteure in Bezug auf die Grenze, sondern auch der Einfluss der Institution Grenze auf das Handeln der betroffenen Akteure und die daraus resultierenden Folgen analysiert werden können (1.4).

1.1 Die Genealogie der Grenze

»Die Geschichte der Welt kann am besten von ihren Grenzen her beobachtet werden«, schreibt der französische Historiker Pierre Vilar - und meint damit nicht die Grenzen der Welt, sondern eben die Grenzen *in* der Welt (Vilar 1985: 38). Und tatsächlich: Auch die Analyse der wissenschaftlichen Diskurse über Grenzen der vergangenen zweihundert Jahre ist nicht nur die Analyse eines Begriffs, sondern zugleich eine Bestandsaufnahme politischer und gesellschaftlicher Verfasstheit, eine Betrachtung des Verhältnisses von Natur, Staat und Individuum, also eine Analyse politischer, gesellschaftlicher und letztlich ideengeschichtlicher Entwicklungen.

Eine Auseinandersetzung mit dem Begriff der Grenze führt rasch an begriffliche Grenzen: Steht uns in den romanischen Sprachen eine Fülle von Begriffen zur Umschreibung von Grenzen und grenzspezifischen Zuständen zur Verfügung, so müssen wir uns im Deutschen zumeist mit Hilfskonstruktionen begnügen[1]. Nach dem Grimmschen Wörterbuch von 1935 ist das deutsche Wort Grenze dem polnischen *granica* beziehungsweise dem russischen und tschechischen *kranile* entnommen[2] und bereits seit dem 13. Jahrhundert im Deutschordenslande bekannt, dem Begriff der *Marcke* (got., althdt. marka) jedoch erst im Laufe des 16. Jahrhunderts, insbesondere durch den Gebrauch in Luthers Bibelübersetzungen vorgezogen und in den allgemeinen Sprachgebrauch übernommen worden.

Zur Begriffsgeschichte heißt es: »im eigentlichen sinne bezeichnet grenze die gedachte linie, die zur scheidung von gebieten der erdoberfläche dient; der sprachgebrauch vergröbert vielfach den begriff, indem er ihn überträgt auf die äußeren merkmale, denen die grenze folgt, z.b. wälle, wasserläufe, gebiergszüge.« (Grimm 1935; 1984: 127) Bereits diese Definition verweist auf einen wissenschaftlichen Disput, der zu eben jener Zeit Hochkonjunktur erlebte; die Fragen, was denn als Grenze zu bezeichnen sei, wo und vor allem durch wen Grenzen gezogen würden, sowie die Funktion von Grenzen standen Jahrzehnte hindurch zur Diskussion.

Zunächst, so das Grimmsche Wörterbuch, sei der Begriff der Grenze zur Bezeichnung privaten Besitzes im Sinne von Eigentumsgrenzen genutzt worden und erst allmählich zur Bezeichnung »politischer Gebilde«, insbesondere aber im Sin-

[1] Febvre (1953; 1988) gibt hier einen recht ausführlichen Überblick. Im Altfranzösisch kannte man *fins*, dann *confins*. Heute wird vornehmlich *frontière* (Geländestreifen, Verteidigungswall) benutzt, ebenso wie *limites* oder *frontières* (Demarkationslinie). Im Italienischen ebenfalls *la frontiera, fine, termini* ebenso wie im Spanischen *frontera, limite* und *confin* (vgl. Febvre 1953;1988: 36). Am differenziertesten scheint aber das Englische, welches zwischen *frontier* (Grenzraum), *boundary* (Demarkationslinie), *border* (Rand, Saum), *margin* (Rand, Außensaum) und *limit* (Begrenzung, auch im abstrakten Sinne) unterscheidet.

[2] Wenngleich Medick in seinem umfassenden Überblick über die Bedeutung der Grenze bemerkt, dass das Wort Grenze sich erst seit dem 12. Jahrhundert aus dem Slawischen, genauer: Pomeranischen und nicht dem Polnischen entwickelt hat (vgl. Medick 1995: 158).

ne von Landesgrenzen, in Gebrauch gekommen (vgl. Grimm 1935; 1984: 128f.). Im französischen Sprachgebrauch wurden bis ins 14. Jahrhundert hinein Landesgrenzen mit *fins* bezeichnet, also als Saum beziehungsweise Randzone von Territorien, dessen Enden nicht eindeutig definiert waren, sondern vielmehr Übergangszonen darstellten. Dies verweist auf die politische Verfasstheit jener Zeit: Anders als in späteren Staatskonzeptionen setzte sich der Herrschaftsbereich im Feudalismus aus der Summe von Grundherrschaften und Städten zusammen, in denen sich unterschiedlichste Rechtsansprüche überschnitten und somit eindeutige territoriale Zuordnungen unmöglich machten (Horn/ Kaufmann/ Bröckling 2002: 11f.; vgl. hierzu auch Karp 1972). Die Grenze selbst stellte eine Art Kontaktzone, einen Verhandlungsraum über Herrschaftsansprüche dar, in dem die Grenzen von Herrschaft immer wieder neu bestimmt wurden. Erst im Zuge der modernen Staatsbildung mit Herausbildung der Flächenstaaten entstanden aus diesen Grenzsäumen lineare Grenzen - und mit ihnen zwei neue Begriffe: *Limite*, die Grenze im juristischen Sinne, und *frontière*, die Grenze im militärischen und politischen Sinne (»The *frontier* was that, which etymologically and politically, 'stood face to' an enemy« (Sahlins 1990: 1425)).

Im Zuge der modernen Staatswerdung wurden beide Begriffe rasch konkreter. »Grenzen«(sowohl *frontière* als auch *limite*) bezeichnen nun auf Landkarten zu verzeichnende politische Linien, mit denen staatliche Macht räumlich festgehalten wird.

Der territoriale Begriff der Grenze wird seither in einem Atemzug mit Staat und staatlicher Souveränität genannt und bekommt schließlich die Bedeutung einer »Schranke wider mögliche Einfälle und Angriffe der Anrainer« (Febvre 1953; 1988: 32). Im Laufe des 15. und 16. Jahrhunderts entwickelten sich zudem ein klareres Bewusstsein staatlicher Souveränität und damit erste Formen von nationalen Zusammengehörigkeitsgefühlen der Untertanen sowie ein wachsender Machtanspruch von Seiten der Fürsten.[3] Und dies, so Febvre war die Voraussetzung des Bedeutungswandels von *limites* zu *frontières*: »Zuvor setzte man seinen Fuß über die limite; Aristokraten, Gebildete, Händler übertraten sie ohne Aufhebens. Die frontière existierte nur für Militärs und die Fürsten, und auch das nur in Kriegszeiten. [..] Daß aber endlich frontière unter Beibehaltung seiner alten militärischen Bedeutung synonym mit limite geworden ist, daß wir dies heute bevorzugen, um die mit Grenzsteinen und -pfählen abgesteckte Außenkante des Landes zu bezeichnen

[3] Komlosy (1995) interpretiert diesen Prozess im Rahmen ökonomischer Veränderungen, denn schließlich, so führt sie aus, kommt es mit der Territorialisierung der Staaten und der Entwicklung ihrer Binnenmärkte zu einer scharfen Abgrenzung nach außen: »Erst jetzt entstand das Konzept von der Staatsgrenze als einer durchgängigen Linie, deren Verlauf eindeutig im Terrain (und auf Landkarten) festgelegt war.« (Komlosy 1995: 391; vgl. auch Schwarzer/Denzel 1991)

- beruhen nicht diese neuesten Veränderungen darauf, daß man eine ständige, allgemeine Wehrpflicht eingerichtet und die Nation völlig militarisiert hat?« (Febvre 1953; 1988: 33)

Der Begriff der Grenze bekommt damit einen ganz neuen Sinn: Verwies Grenze zuvor auf den Raum hinter beziehungsweise vor der Linie, so rückt nun im Zuge der Militarisierung und politisch-kulturellen Neuordnung der Gesellschaften die Grenze als Linie selbst in den Vordergrund des Interesses.[4]

Allerdings ist es schließlich die Bedeutung, die der Grenze im Falle kriegerischer Auseinandersetzungen zukommt, die letztlich auf die räumliche Verfasstheit von Grenzen selbst verweist: »Alle kriegerischen Aufmärsche und Überschreitungen, sowie die Kämpfe um Grenzen lehren, daß militär-geographisch die Grenze nur als Raum zu fassen ist. Man stellt keine Armeen längs einer geometrischen Linie auf. Für den Feldherren kann die Grenze nur ein Raum mit mehr oder weniger günstigen Bedingungen für militärische Operationen bedeuten, welche bald diesseits, bald jenseits der abstrakten Grenzlinie verwirklicht sind, dieselbe durchkreuzend oder unterbrechend.« (Ratzel 1923; 1974: 397) Die Grenze selbst wird nun also zum Raum, der Gestaltungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten in sich birgt.[5]

Wie dieser kurze historisch-etymologische Abriss zeigt, kam es zunächst mit Herausbildung des modernen Flächenstaats zu einem Übergang vom Grenzsaum zur Grenzlinie (vgl. Karp 1972; zum Zusammenhang Grenzbildung und Entstehung des modernen Nationalstaats vgl. auch Anderson 1996: 18ff.). Diese Grenzlinie war jedoch von Beginn an eine dynamische, die insbesondere durch kriegerische Auseinandersetzungen nach innen zurückwich beziehungsweise nach außen expandierte.

Die heutigen postnationalstaatlichen Grenzen haben einmal mehr ihre Gestalt verändert: Im Zuge von Transnationalisierungstendenzen werden politische Gebilde neu definiert, verlieren Staatsgrenzen einerseits an Bedeutung. Dies führt jedoch andererseits geradezu zwangsläufig zum Aufbau neuer Grenzen (vgl. Kom-

[4] Medick verweist darauf, dass die Begriffsgeschichte im Deutschen ganz ähnlich verlief, vor allem hinsichtlich eines verstärkten territorialen »Grenzliniendenkens« im 18. Jahrhundert (vgl. Medick 1995).

[5] Einen ähnlichen Grenzbegriff konzipiert der US-amerikanische Historiker Frederick Jackson Turner 1893 in seinem Entwurf einer nordamerikanischen Geschichte, in der er die Entwicklung der US-amerikanischen Zivilisation anhand einer Beobachtung der Siedlungsgrenzen im Westen der USA untersucht. Turner geht davon aus, dass nicht die europäischen Wurzeln maßgeblich die gesellschaftliche und politische Entwicklung des Landes beeinflusst haben, sondern vielmehr die Möglichkeit, sich gen Westen frei auszubreiten: Offene Grenzen, so Turners These, seien die Bedingung für die Herausbildung einer offenen Gesellschaft (vgl. hierzu auch Medick 1991: 158). In seiner Grenzkonzeption hält er an der Linearität der Grenze fest, konzipiert sie jedoch als eine bewegliche, dynamische Grenze und schreibt so der *frontier* zugleich die Bedeutung des Grenzsaums - im Sinne unerschlossener Gebiete (bei Turner auch Synonym für den 'Westen') zu (vgl. Turner 1893; 1994; vgl. ausführlich hierzu insbesondere Beck 1955; Gerhard 1962; Hilton/van Minnen 2004).

losy 1995: 385; zum symbolischen Gehalt dieses aktuellen Grenzaufbaus vgl. Eigmüller/Schmidt 2005). Diese Grenzen verlaufen sowohl linear als auch punktuell, sie verlaufen entlang territorialer Demarkationslinien ebenso wie weit davon entfernt. Sie entfalten ihre Wirkungen genauso gut an der Grenzlinie selbst wie auch im Innern beziehungsweise weit vor der Grenze.

Nicht nur die Grenze selbst veränderte sich, sondern damit einhergehend auch die Vorstellung davon, was *Grenze* meint, welcher Art sie ist und welche Funktion sie nach innen wie auch nach außen wahrnimmt. Inwieweit, so die grundlegende Frage, können die theoretischen Konzepte der Vergangenheit diese aktuellen Grenzzustände noch adäquat beschreiben?

Im Folgenden will ich den (sozial-)wissenschaftlichen Diskurs der Grenze darstellen und vor allem den Fragen nach 1.) der Entstehung von Grenzen, 2.) der Gestalt von Grenzen und 3.) der Wirkung von Grenzen nachgehen.

1.2 Grenztheorien: Vorstellungen von Räumen und Grenzen

Sozialwissenschaftliche Beschäftigung mit Grenzen und den sie umschließenden Räumen hat Konjunktur, sind doch in der jüngsten Zeit die Vorgänge an den Grenzen wieder in das Blickfeld empirischer sozialwissenschaftlicher Analysen gerückt (vgl. beispielsweise Anderson 2000; Anderson/Apap 2002; Wilson/Hastings 1998; Rösler/Wendl 1999). Auseinandersetzungen mit den *theoretischen* Konzepten von Grenzen und Räumen hingegen sind nach wie vor rar, wenngleich das Thema des *Raums* mittlerweile einen gewissen Stellenwert in der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung wiedererlangt hat (vgl. hierzu insbesondere die Arbeit von Löw 2001).[6]

Die Beschäftigung mit Räumen, so möchte man meinen, schließt eine Beschäftigung mit Grenzen ein - werden Räume doch erst durch die sie vom Umfeld trennenden Grenzen zu einer wahrnehmbaren Größe. Die Rezeption vorliegender raumsoziologischer Arbeiten zeigt jedoch, dass Grenzen hier lediglich als

[6] Auch die Beschäftigung mit Räumen war nach der in die Perversion verkehrten wissenschaftlichen und vor allem politisch-praktischen Verwendung des Raumbegriffes im nationalsozialistischen Deutschland unmöglich geworden; handelte es sich doch hierbei nicht um einen bloßen Begriff, der in jener Zeit eine herausragende Stellung eingenommen hatte, sondern vielmehr war das Konzept, welches sich hinter dem Begriff des Raumes verbarg, selbst zum Wegbereiter nationalsozialistischer Ideologie geworden, der Begriff des Raums somit selbst zu einem »Zentralideologem« (vgl. Köster 2002: 11). Ob die Perversion letztlich bereits in der Wissenschaft selbst angelegt war, bleibt hier dahin gestellt. Wenngleich bereits 1977 von Konau unter dem Titel »Raum und soziales Handeln« eine einschläge Studie über diese bis dahin »vernachlässigte Dimension soziologischer Theoriebildung«, so der Untertitel des Buches, erschienen ist, ist *Raum* erst seit Mitte der 1990er Jahre wieder eine Kategorie, die insbesondere in der Soziologie beachtet und behandelt wird (vgl. insbesondere Löw 2001; Läpple 1991; Schroer 2003).

Begleiterscheinungen räumlicher Zustände interpretiert werden und ihnen jegliche strukturierende Wirkung abgesprochen wird, die Wirkung von Grenzen in der Konstitutionsgeschichte von Räumen somit weitgehend unbeachtet bleibt (vgl. z.B. Konau 1977; Löw 2001). Zudem wird die »politische Strukturierung des Raums« (Eigmüller/Vobruba 2006) als soziologischer Untersuchungsgegenstand weitgehend abgelehnt und der Raumbegriff selbst in Folge dessen entterritorialisiert (vgl. Konau 1977: 215ff.).[7] Schließlich will die »Raumsoziologie« (Löw 2001) ihren Untersuchungsgegenstand doch aus der »Anordnung der Menschen und sozialen Güter« heraus ableiten und damit vollkommen vom Grenzbegriff trennen.

Auch eine sozialwissenschaftliche Grenzanalyse sollte ihr Augenmerk auf diese Anordnung richten, wenngleich es ihr auch um das Zustandekommen dieser Anordnung, also um den Prozeß selbst gehen sollte und nicht nur um sein Ergebnis, wie von der Raumssoziologie betont, um so die Implikationen von Grenzziehungen für die sozialwissenschaftliche Gesellschaftsanalyse sichtbar zu machen. Ebenso wie die Raumsoziologie ihren Untersuchungsgegenstand »in den Handlungsverlauf integriert« und somit »als ein soziales Gebilde« erfasst (Löw 2001: 13), muss auch eine Theorie der Grenze einen prozessualen Begriff ihres Untersuchungsgegenstandes entwickeln, der die Grenze zugleich als Produkt und als Produzenten sozialer Ordnung konzipiert. Wie im Folgenden zu sehen sein wird, ist die Entwicklung eines solchen Grenzbegriffs nur auf der Grundlage einer Kombination beziehungsweise eines Nebeneinander unterschiedlicher Erklärungsansätze möglich. Um der Frage nach einer den aktuellen Gegebenheiten angemessenen Grenztheorie nachzugehen, ist es daher zunächst notwendig, die Vorstellungen von Grenzen und den sie umschließenden Räumen nachzuvollziehen und sie dahingehend zu überprüfen, ob sie im Sinne einer empirisch tragfähigen Untersuchung von Grenzen standhalten. Analytisch lassen sich hier vornehmlich drei Richtungen erkennen: Erstens eine essentialistische Grenzvorstellung, in der Grenzen als Begrenzungen von Territorien konzipiert werden, als gegebene Größen, die den Raum in Territorialstaaten unterteilen und die vor allem anhand von Zäunen, Mauern, Wachposten oder Grenzsteinen sichtbar, und das heißt unabhängig von Menschen und ihren Handlungen real werden. Zweitens eine konstruktivistische beziehungsweise systemtheoretische Annäherung an den Grenzbegriff, der die territoriale Grenze dekonstruiert und durch eine systemische ersetzt. Territoriale Grenzen sind hier lediglich in der gesellschaftlichen Interaktion präsent, da sie organisierte Differenzen sind, die nur in einem von Kontingenz gesteuerten

[7] Die Entterritorialisierung des Grenzbegriffs in der Soziologie wird besonders bei Lamot/Molnár (2002) deutlich, die unter dem Titel »The Study of Boundaries in the Social Sciences« ausschließlich soziologische Grenzanalysen ohne staatlichen bzw. geographischen Grenzbezug vorstellen.

Sinnhorizont als Kommunikation überhaupt operieren können. Und drittens der Simmelsche Grenzbegriff, der Grenze ebenfalls als Ergebnis sozialer Interaktion bezeichnet, jedoch auf der Grundlage territorialer Grenzziehungen Folgen für gesellschaftliches Handeln ableitet.

Die Darstellung und Interpretation dieser grenztheoretischen Ansätze soll schließlich in einer Synthese dieser Überlegungen in einen neuen sozialwissenschaftlichen Grenzansatz münden. Um zu klären, ob dieser die heutige Grenzrealität tatsächlich abzubilden und wiederzugeben vermag, muss er empirisch getestet werden. Dies wird im weiteren Verlauf geschehen. Teil dieses theoretischen Überblicks wird zunächst jedoch abschließend die Betrachtung zweier bereits vorliegender Grenzstudien sein, die zum einen Grundlage, zum anderen jedoch auch Abgrenzungspotential für den Fortgang der eigenen Untersuchung bergen. Abschließend wird das analytische Werkzeug der empirischen Grenzuntersuchung vorgestellt.

1.2.1 Grenze essentialistisch betrachtet

> »Der Versuch der wissenschaftlichen Behandlung der politischen Grenze muss von dem allgemeinen geographischen Begriffe der Grenze ausgehen [. . .] und wird naturgemäss bei den Grenzen organischer Ausbreitungen [..] Anschluss zu suchen haben. Dabei lassen sich allgemeine Eigenschaften der Ränder von Verbreitungsgebieten an der Erde erkennen, unter denen die der Verbreitungsgebiete lebendiger Wesen eine grössere Zahl von Berührungen mit der politischen Grenze zeigen.« (Ratzel 1892: 53)

Wissenschaftliche Grundlage der essentialistischen Grenzbetrachtung ist die 1880 von dem Geographen und Biologen Friedrich Ratzel begründete, politische Geographie beziehungsweise Anthropogeographie, die eine organische Beziehung zwischen Staat und Raum herstellte.[8] Diese *organische Sichtweise* äußerte sich zweifach: Zum einen als Wechselbeziehung zwischen Mensch und Umwelt, auf die Grenze bezogen in der These der »natürlichen Grenze«; zum anderen in der Betrachtung der Grenze als Organismus, der dynamischen Veränderungen unterworfen ist.[9]

[8] Die politische Geographie Ratzels blickte auf eine weite geistes- und naturwissenschaftliche Tradition, nicht nur in Deutschland, sondern ebenso in Frankreich und im anglo-amerikanischen Sprachraum, zurück (für einen Überblick vgl. Schöller 1957; Ossenbrügge 1983).

[9] Vor allem die erste These der 'natürlichen' Grenze war nicht neu, sondern wurde bereits vom 17. Jahrhundert an in Frankreich als politische Leitvorstellung proklamiert und diente die Jahrhunderte hindurch insbesondere zur Legitimierung expansiver Politik (vgl. Fröbel 1861: 118f.; Pounds 1951; Braudel 1989: 325ff.; Sahlins 1990). In Deutschland wurde diese Idee freilich in pervertierter Form weiterentwickelt und prägte in Gestalt des geopolitischen Instituts um Karl Haushofer, Otto Maull und Erich Obst die nationalsozialistischen Expansionspläne (vgl. hier vor allem die Schriften von Haushofer 1925; Maull 1925; Hassinger 1932; für einen kritischen Überblick vgl. Ebeling 1997). Auch Ratzels Anthropogeographie, auf

Ursache der Herausbildung von Grenzen ist nach Ratzel das Bemühen um optimale Nutzung von Boden in geographisch und klimatisch eingeschränkten »Lebensräumen«. Die Grenze ist nach Ratzel etwas Dynamisches, etwas sich ständig in Veränderung Befindendes. Hinsichtlich der Entwicklung von Grenzen formuliert er zwei Gesetze: Zum ersten »das Streben nach Vereinfachung«: »Grenzsäume und Mark ziehen sich auf die ideale Vorstellung einer Grenzlinie zusammen [...] um in fortwährender Abgleichung sich aller Unebenheiten immer mehr zu entledigen und zugleich der kürzesten Linie sich zu nähern.« (Ratzel 1923; 1974: 400). Und zum zweiten die »Angleichung der Grenze«, die neben »jenen großen Veränderungen durch große geschichtliche Erschütterungen« zu »kleineren Verschiebungen« der Grenze führt, »die großenteils vertragsmäßig bestimmt werden, um sie immer besser ihrem Zweck anzupassen« (ebd.: 401).[10]

Die Funktion der Grenze im Sinne der Ratzelschen »Biogeographie« (vgl. Buttmann 1977: 89; ausführlich Müller 1996) ist die eines »peripherischen Organs«, welches einen Staat umgibt, gleich einer Haut, die den Staat als lebenden Organismus umkleidet: »Die Grenze ist die Peripherie des Staats-, Wirtschafts-, Völkergebiets, durch die die Aufnahme und Ausgabe aller der Stoffe stattfindet, die das Leben eines Volkes und Staates braucht und abgibt. Ein beständiges Geben und Nehmen findet durch die Grenze seine unzähligen Wege.« (Ratzel 1923; 1974: 434; vgl. hierzu auch Presscott 1987: 8ff.) Die Grenze weist somit ein gewisses Eigenleben auf, sie wird »zu einem höchst eigentümlichen Organ des Gebiets, das von ihr umschlossen wird, und nimmt zu seinen anderen Teilen eine Stellung ein, die sich durchaus nicht in der Vorstellung erschöpft, daß in ihr die äußersten Punkte des Gebiets gelegen seien« (ebd.: 510). Vielmehr kommt der Grenze neben der Funktion der Sicherung auch die der »Förderung des Austauschs« zu, »und beide verbinden sich, wie in den Epidermoidalgebilden von Pflanzen und Tieren, zu sehr merkwürdigen peripherischen Organen« (ebd.: 434).

Ratzel entwirft also eine Vorstellung von Grenze, die jenseits von Grenzlinien innerhalb eines Grenzsaums ihre volle Wirkung entfaltet, denn »der Grenzsaum ist das Wirkliche, die Grenzlinie die Abstraktion davon« (Ratzel 1923; 1974: 385). Eine Tatsache sei hingegen, so Ratzel, das Trennende zwischen verschiedenen Gebieten,

---

die im Folgenden nicht näher eingegangen wird, findet ihre Grundlagen im Sozialdarwinismus. In seinen beiden Hauptwerken beschreibt er die 'natürliche' Verdrängung weniger entwickelter Lebensformen durch höher entwickelte in einem »Kampf um Lebensraum« (vgl. insbesondere Ratzels Anthropogeographie (1891) und die Politische Geographie oder die Geographie der Staaten, des Verkehres und des Krieges (1897)).

[10] Presscott weist darauf hin, dass nicht nur die Entwicklung Deutschlands eben jenen Gesetzen zu gehorchen schien, wie beispielsweise ein Gebietstausch zwischen Bayern und Österreich am 14. April 1816 oder auch die Kolonialpolitik Großbritanniens, Belgiens, Deutschlands und Frankreichs zeigen (vgl. Presscott 1987: 9).

das Verschiedene äußere sich in »fremden Gesichtern«, dem »fremden Schnitt der Kleidung« oder auch »fremden Inschriften« (ebd.: 384). Die Grenze ist also kulturell wahrnehmbar. Eine klare Linie zwischen hier und dort lässt sich jedoch nach Ratzel nicht ziehen. Zumindest nicht willkürlich, wohl aber, so die Grundthese Ratzels, entlang sogenannter »natürlicher Grenzen« (vgl. Ratzel 1923; 1974: insbesondere Kap. 18, 404 ff.). *Natürliche Grenze* meint die Begrenzung von Territorien durch natürliche Gegebenheiten wie etwa Flüsse, Berge, Seen. Jedoch bedeutet das Konzept der 'natürlichen' Grenze »viel mehr als nur die Anlehnung einer politischen Grenze an natürliche Erscheinungen. Das natürlichst begrenzte Land ist das mit einem *Naturgebiet* zusammenfallende, wobei die Geschlossenheit nicht bloß äußerlich an der Grenze, sondern auch im Innern in der Zusammengehörigkeit dessen liegt, was von ihr umschlossen wird. Wo diese vorhanden ist, kommt [es] auf die Grenzen an sich oft gar nicht mehr soviel an, denn die geographische Individualität fördert nun die politische Individualisierung.« (ebd.: 418, Hervorhebung im Original)

Eine 'gute' Grenze ist somit abhängig von natürlichen Gegebenheiten, zugleich jedoch auch von der staatlichen Verfasstheit im Innern: »Bei allen 'natürlichen Grenzen' kommt es darauf an, wie der natürliche Vorteil politisch genutzt wird, wofür sich einige geographische Grundsätze aussprechen lassen: Eine gute Grenze muss hart an der natürlichen Grenzmark, wenn eine solche vorhanden ist, herantreten und dieselbe womöglich in sich fassen.« (ebd.: 421) Wo diese »natürliche« Grenze verläuft, ist nach Ratzel keine Definitionssache, sondern obliegt dem »natürlichen Raumkonzept«, beziehungsweise dem »Lebensraum«.[11] Grenzen sind in dieser Konzeption schlicht existent, sie sind von der Natur vorherbestimmt, und sie zeigen ihre Wirkung vor allem dann, wenn von den 'natürlichen Vorgaben' abgewichen wird.

Das Konzept der »natürlichen« Grenze

Die Vorstellung 'natürlicher Grenzen' kam allerdings nicht erst in Folge der politischen Geographie Friedrich Ratzels auf. Bereits Rousseau bemerkte, dass die politische Verfasstheit Europas »in gewisser Hinsicht das Werk der Natur« sei (Rousseau 1989:15; zit. nach Schultz 1991: 32), und bei Fichte heißt es: »Gewisse Teile der Oberfläche des Erdbodens, samt ihren Bewohnern, sind sichtbar von der Natur bestimmt, politische Ganze zu bilden. Ihr Umfang ist durch große Flüsse, Meere, unzugängliche Gebirge von der übrigen Erde abgesondert.« (Fichte 1800; 1979:

[11] Auch diese Idee ist unmittelbar der Vorstellung des Staats als eines lebendigen Organismus entlehnt (vgl. Presscott 1987: 9).

94) Missachtungen solcher 'natürlichen Grenzen' führten unweigerlich zu kriegerischen Auseinandersetzungen. Andersherum »sind Staaten, welche untereinander keinen natürlichen Grenzstreit, aber, jeder von seiner Seite, Anforderungen an Einen und ebendenselben andern Staat haben, natürliche Alliierte.« (Fichte 1800, 1979: 96) Und so kommt er zu dem Schluss, dass Frieden nur dann herrschen könne, wenn »jeder Staat« erhalte, »was er durch Krieg zu erhalten beabsichtigt, und vernünftigerweise allein beabsichtigen kann, seine natürlichen Grenzen.« (Fichte 1800; 1979: 96)

Nur: Wo denn letztlich die natürlichen Grenzen verlaufen sollten, blieb weitgehend ungeklärt. »Ein Konsens darüber, welcher Raummaßstab angelegt werden soll, um die politische Landkarte als von der Natur gewollt erscheinen zu lassen«, sei »realiter nicht vorstellbar« (Schultz 1991: 33). Denn, so insistierte Julius Fröbel bereits 1861 in seiner *Theorie der Politik*, die von den Geographen behaupteten eindeutigen Linien lägen kaum vor; vielmehr handele es sich um »einen abgeschmackten Gedanken, [...] daß das höchste Gebilde auf der Oberfläche dieser Erde, - der Stat, an von der Natur vorgezeichnete Gebiete gebunden sein sollte«, um einen »armseligen Einfall von Schulmeistern denen die Veränderlichkeit der politischen Grenzen auf ihrer Landkarte unbequem fällt« (Fröbel 1861: 116). Denn empirisch ließe sich eine solche Vorstellung leicht entkräften, stelle man sich nur einen Staat nach der Vorstellung dieser Theoretiker vor. Ein solcher Staat, so Fröbel, »habe eine Bevölkerung die aus einer einzigen ungemischten Race mit einer einzigen ungemischten Sprache besteht. Diese Bevölkerung enthalte die Race vollständig, so daß kein Stamm oder Zweig derselben anderwärts zu treffen sei und die Sprache nirgends auswärts gesprochen werde. Diese Race habe für sich ihre eigene Religion und Kirche, zu der sonst Niemand gehöre und innerhalb deren ein Schisma unbekannt sei. Das Statsgebiet sei rund von Gebirgen umgeben. Seine Gewässer sammeln sich in ein einziges großes Stromgebiet. Quelle und Mündung mit angrenzender Meeresküste gehören dem einen State, so daß er die Herrschaft über dem Strom mit keinem anderen zu theilen braucht. Der Boden dieses hydrographischen Beckens sei durchweg von eigener Beschaffenheit. An der Grenze des States wechsele auch das Gestein. Der ganze Stat stehe auf Granit und an seiner Grenze beginne der Kalkstein oder umgekehrt. Flora und Fauna seien eben so eigenthümlich und scharf abgegrenzt. Bis an die Grenze herrsche die Eiche und an der Grenze beginne die Tanne oder umgekehrt. Endlich habe auch das Klima seinen besonderen Charakter der das Land von den Nachbarländern unterscheidet.« (Fröbel 1861: 116f.)

Ein solcher Staat, so Fröbel, sei »absolut culturwidrig«, und es läge daher auf der Hand, »welchen eingeschränkten Sinn die Forderung natürlicher Grenzen nur

haben kann. Natürliche Grenzen [..] gibt es nicht und kann es nicht geben.« (Fröbel 1861: 117; vgl. auch Schultz 1991)

Dennoch erlebt der Begriff der 'natürlichen Grenze' nicht zuletzt in der Geographie eine Renaissance, stellte er doch eine direkte Antwort auf die Krise dieser wissenschaftlichen Disziplin dar, die sich in Folge der napoleonischen Kriege ständig wechselnden territorialen Besitzansprüchen gegenüber sah und eben als Antwort hierauf die 'geographia naturalis' etablierte (vgl. Schultz 1991: 36). Während allerdings in der Zeit der napoleonischen Kriege die Grenze selbst im Zentrum der wissenschaftlichen Betrachtung stand, ging es bald zunehmend um den 'Inhalt' von Grenzen. Vom *Charakter* eines Landes war nun die Rede, von seinen Bewohnern und ihren Eigenheiten. So war es kein allzu großer Schritt mehr zu einer 'völkischen Betrachtung' von Grenze und Grenzziehung, beziehungsweise zum »Volksboden« im Innern. So schreibt 1925 der Leipziger Geographieprofessor Wilhelm Volz unter der Überschrift »Lebensraum und Lebensrecht des deutschen Volkes«, ein »jeder Raum hat sein Volk [...] kein Volk kommt hoch, das seinen natürlichen Raum nicht erfüllen kann; aber auch kein Volk kann auf die Dauer über seinen ihm eigenen Raum hinauswachsen. [...] Das Volk macht sich den Raum zu eigen, aber auch der Raum sich sein Volk.« (Volz 1925 : 174; vgl. auch kritisch Schultz 1991: 65)[12]

Je mehr das »Volk« im Grenz- und Raumdiskurs jener Zeit betont wurde, desto bedeutender wurde auch die Rolle, die man dem Staat beimaß: »Versteht man [...] unter Lebensraum einen [...] Raum, in dem sich das Leben eines Staats abspielt, der für jeden gesunden Staat notwendig ist, auf den er ein Lebensrecht hat, um leben zu können, so handelt es sich um ein schwieriges Problem, das weniger politischgeographisch als politisch zu lösen ist. [...] Der Lebensraum [...] wächst und ändert sich mit staatlicher Kraft, ist also von dieser abhängig.« (Maull 1925; 1956: 21) So galt nun als Kern geographischer Forschung die Frage: »Welche Räume eignen sich zu politischen Lebensräumen?« (Maull 1925: 600). Und auch der Begriff der Grenze erfährt nun eine deutliche Militarisierung, ist nun von »Angriffsgrenzen«, »Lauergrenzen«, »Schutzgrenzen« oder auch »Zersetzungsgrenzen« die Rede (Haushofer 1927: 152ff.).

Der sich in Deutschland zwar bald unter dem Einfluss nationalsozialistischer Ideologie entwickelnde Diskurs, der im Ergebnis eine Rechtfertigung der nationalsozialistischen Expansions- und Vernichtungspläne im Osten darstellte, fand dennoch vielerlei Widerhall in der wissenschaftlichen, insbesondere aber geographi-

[12] Diese Argumentation wird freilich auch gleich politisch 'genutzt', indem in Bezug auf den Streit um die Rheingrenze mit Frankreich bemerkt wird: »Darin ist sich die wissenschaftliche Forschung Europas einig, daß die heutigen Franzosen keine Kelten sind; damit entfällt auch der französische Anspruch auf das 'keltische Erbe', d.h. die Rheingrenze.« (Volz 1925: 171)

schen Diskussion weltweit.[13] Allerdings konnten bereits früh die Schwachpunkte der Argumentation gezeigt und die Theorie selbst damit in Frage gestellt werden. So zeigten insbesondere Boggs (1940) und Jones (1945), dass alle Grenzen letztlich künstlich seien, denn schließlich bezögen sie sich lediglich auf die Vorstellung einer Linie, innerhalb derer alle auftretenden physischen Veränderungen gleichzeitig und linear ablaufen müssten, um die Beständigkeit einer natürlichen Grenzlinie zu gewährleisten (vgl. auch Presscott 1987: 109). Auch Febvre findet deutliche Worte: »Überlassen wir also die 'natürlichen Grenzen' den Schlaumeiern oder Einfaltspinseln. Alle Grenzen sind von Menschen gezogen. Sie mögen 'gerecht' oder 'ungerecht' sein, aber nie ist es 'die Natur', die ihre Gerechtigkeit bestimmt oder zur Gewaltanwendung auffordert. Vor allem aber sollten wir den Gedanken der 'Rasse' den Scharfmachern überlassen.« (Febvre 1935: 13)

Und wenngleich sowohl empirische als auch theoretische Überlegungen wiederholt das Konzept der natürlichen Grenze ad absurdum führten, finden doch die essentialistischen Grenzbetrachtungen immer wieder Beachtung, nicht zuletzt in der seit 1990 aufflammenden Diskussion um Lage und Bedeutung »Mitteleuropas« (vgl. z.B. Bort 2000; kritische Zusammenfassung bei Schultz 1991: 80f.), beziehungsweise die Diskussion um die 'neue Weltordnung' nach Ende der Blockkonfrontation (vgl. insbesondere Brzezinski 1999; Huntington 1996) oder auch die aktuellen Fragen europäischer Grenzziehung in geopolitischer Perspektive (vgl. Foucher 1998; Anderson 1998). So lässt sich hier eine deutliche Kontinuität innerhalb der Wissenschaft erkennen, die sich so nicht selten zum Instrument politischer Absichten und Interessen machte und immer wieder macht.

Teile verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen distanzierten sich freilich immer wieder von diesem Ansatz und sprachen stattdessen von Grenzen als »im wesentlichen von Menschen geschaffene politische Erscheinungen«. Diese würden schließlich jedoch »mit der Umgebung verwachsen«, und so könnten auch unabhängig von physischen Gegebenheiten Grenzgebiete entstehen (Broek 1940, nach Matznetter 1977: 348f.). Auch wenn innerhalb der Geographie mittlerweile eine Bewegung weg von einem etwas beschränkten Grenzbegriff, wie der Unterteilung von künstlichen und natürlichen Grenzen, hin zu stärker funktionsorientierten

[13] Otto Maull konnte beispielsweise noch 1956 eine komplette und nur in Teilen überarbeitete Neuauflage seiner »Politischen Geographie« herausbringen. Auch in anderen Forschungszusammenhängen blieb die Beschäftigung mit den »natürlichen Grenzen« bestehen, vgl. beispielsweise Pounds 1951; 1954 über die 'natürlichen' Grenzen Frankreichs; und noch heute wird die Insellage als besondere geographische Determinante britischer Politik und Verfasstheit im Innern interpretiert, vgl. z.B. Coleman 1996; Lynch 1997.

Studien zu beobachten ist (vgl. Minghi 1963: 387f.), bleibt die Politische Geographie dennoch weitgehend einem essentialistischen Grenzbegriff verhaftet.[14]

Dem Rekurs auf die *natürliche Grenze* stand und steht nach wie vor - mal ergänzend und mal im Widerspruch dazu - die Vorstellung der gemauerten Grenze gegenüber (vgl. Sprengel 1999: 99f.). Auch diese wird als eine räumlich festgelegte, materialisierte und daher sichtbare Linie interpretiert, die das Territorium in zwei Teile scheidet, und die sich mit einer ebenso eindeutigen wie auch deutlichen »Botschaft« an den Fremden, den »Barbaren« wendet, indem sie ihm die Grenzen seiner Bewegungsfreiheit aufzeigt (Sprengel 1999:100). Ebenso wie sich im Konzept der *natürlichen Grenzen* die Grenze aufgrund spezifischer Naturgegebenheiten herausbildet, existieren gemauerte Grenzen schlicht aufgrund historischer Gegebenheiten oder politischer Entscheidungen. Sie manifestieren sich, indem sie die Linie selbst mittels Grenzbefestigungen und Kontrollanlagen sichtbar werden lassen, und zudem, indem sie auf Globen, in Atlanten oder auf politischen Karten verzeichnet werden. Im Unterschied zu natürlichen Grenzen sind sie jedoch als »Bewegungslinien« konzipiert, »deren Bewegungsabläufe« sich allerdings »bis zum Stillstand verlangsamen können.« (Locher 1995: 87)

Wenngleich hier also der Grenzbildung ein dynamischer Prozesscharakter unterstellt und in der Analyse der Grenzziehungen der Blick vermehrt auf den Staat gerichtet wird, so vernachlässigt dieser Ansatz die Frage nach der Wirkung von Grenzen - und damit schließlich auch die nach der Funktion von Grenzziehungsprozessen; denn ebenso wie im Konzept der natürlichen Grenzen sprechen diese politisch gesetzten Grenzen letztlich von Be- oder auch Eingrenzungen, von Mauern also, aber nicht von Grenzen in einer sozialen Perspektive.

1.2.2 Grenze konstruktivistisch betrachtet

Dem essentialistischen Theorieansatz stehen der konstruktivistische und der systemtheoretische Grenzbegriff gegenüber. Während sich essentialistische Vorstellungen vornehmlich mit der Frage des Grenzbildungsprozesses beziehungsweise der Gestalt und Form von Grenzen beschäftigten und Entstehung und Gestalt mit Verweis auf entweder 'natürliche' oder aber historische beziehungsweise politische Gegebenheiten erklärten, konzentrieren sich konstruktivistische Grenzüberlegungen gerade nicht darauf zu erklären, *was* die Grenze ist, sondern vielmehr

[14] Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang allerdings die Arbeiten von David Newman, der sich um eine soziologische Erweiterung des territorialen Grenzbegriffs innerhalb der politischen Geographie bemüht (vgl. Newman 2000; 2001). Vgl. zur kritischen Auseinandersetzung mit einer neuen Geopolitik auch: Dürr/Sandner 1990.

wie sie zustande kommt und wie sie sich dauerhaft (oder auch nicht) zu stabilisieren versteht.

Eine Darstellung von Staatsgrenzen innerhalb des Konstruktivismus beziehungsweise der Systemtheorie bewegt sich dem ersten Anschein nach auf recht schwachen Füßen, liegen doch nur wenige einschlägige Texte dazu vor. Luhmann bemerkte, dass das Konzept der Staatsgrenze für die Systemtheorie zwar von entscheidender Bedeutung, das Phänomen jedoch bislang nur marginal beachtet worden sei (vgl. Luhmann 1982; ders. 1970; 1991: 142). Während die Geographie Grenzen beneidenswert präzise definieren und in ihrer Funktion bestimmen könne, tue sich ein systemtheoretischer Ansatz sehr viel schwerer, so Luhmann (1982: 235f.); denn während erstere lediglich beschreibe, welcher Staat auf der einen und welcher Staat auf der anderen Seite der Grenze liege, geht es Luhmann in seiner Grenzbetrachtung um mehr, denn: »Clarity from the territorial point of view is not scientific clarity.« (Luhmann 1982: 235)

Im Mittelpunkt des Luhmannschen Grenz-Interesses stehen Staatsgrenzen als Systemgrenzen, die zwischen System und Umwelt, Innen und Außen unterscheiden - und so in der Geschichte zur Herausbildung von Nationalstaaten geführt haben (vgl. Halfmann 2002: 266).

Diese »Fixierung von staatlichen Grenzen, die, weil sie nationale Grenzen sind, eine inhärente Plausibilität gewinnen«, so Stichweh, ist ein konstitutives Element des modernen Nationalstaats. Denn wenn »für einen dynastischen Fürstenstaat der Frühneuzeit« Grenzen noch etwas »Beliebiges« besaßen, und sie »je nach Interessenlage der Dynastie frei ausgehandelt werden« konnten (insbesondere weil der *Multikulturalismus des Staates* eine Selbstverständlichkeit war und so keine Bedenken bestehen mussten, in Folge militärischer Auseinandersetzungen »neue Populationen in den Staat inkorporieren« zu müssen), so galt es nun, sich selbst mittels Grenzziehung abzuschotten und vor dem Außen zu schützen (Stichweh 2000: 53)[15]. Und Luhmann ordnet die Probleme von Staatsgrenzen in die Theorie funktionaler Differenzierung ein, ebenso wie die Frage des Nationalstaats (vgl. Halfmann 2002: 266). Denn erst in Folge des Wandels von stratifikatorischer zu funktionaler Differenzierung kommt es zur Ausbildung von Funktionssystemen, zu denen eben in Folge territorialer Teilungsprozesse und Grenzwerdungen auch der

[15] Stichweh weist darauf hin, dass es mit der Entstehung des Nationalstaats und der Definition der Nation auch aus internen Gründen der Einheit des Staates mehr als fragwürdig werde, fremde Ethnien anzugliedern. Vielmehr erhöhe sich nun der Druck auf die politisch konstituierte Nation, »ihre bereits vorhandenen fremdethnischen Gebiete der Kernnation zu assimilieren«, und das provoziere »umgekehrt, gerade wenn die politische Nation diesen Versuch« unternähme, »den Widerstand und die Sezessionsbestrebungen in dem betroffenen fremdethnischen Gebiet.« (Stichweh 2000: 53)

Nationalstaat und mit ihm die Staatsgrenze gehört (vgl. Luhmann 1980: 72ff.; zum Prozess der Ausdifferenzierung bei Luhmann vgl. auch Drepper 2003: 167ff.).

Grundlegend für die Luhmannsche Systemtheorie ist die paradigmatische Dichotomie »System und Umwelt« (Luhmann 1987: 242); daraus leitet sich alles Weitere ab, »der Letztbezug aller funktionalen Analysen«, so Luhmann, »liegt in der Differenz von System und Umwelt« (Luhmann 1987: 242). Auf den Gegenstand der Staatsgrenze übertragen bedeutet dies, dass eine systemtheoretische Annäherung an das Thema eben auch in dieser Dichotomie zu suchen ist: Grenzen manifestieren die Unterscheidung zwischen System und Umwelt oder: zwischen *Innen* und *Außen*. Das bedeutet zunächst einmal nicht mehr, als dass das, was nicht innen ist, außen ist, beziehungsweise das, was nicht außen ist, innen ist.[16] Innen und Außen, System und Umwelt stehen zueinander in einer komplexen Beziehung, sie irritieren sich gegenseitig, ohne direkt beeinflusst zu werden. Die Operationen eines Systems selbst sind nur von seiner operativen Logik abhängig. Die Grenze ist hierbei die Differenzierungsmarke, die einerseits zwischen System und Umwelt unterscheidet, zugleich jedoch die Irritationsmöglichkeiten zwischen beiden gestaltet: »Grenzen reduzieren die Kontaktpunkte zwischen System und Umwelt auf einige wenige Stellen - hierüber ist es dem System schließlich möglich, die Beziehung zur Umwelt überhaupt zu organisieren.« (1982: 236) Grenzen sind nach Luhmann also die Systemvoraussetzung für einen Kontakt zwischen dem System und seiner Umwelt - und darüber hinaus Voraussetzung der eigenen Existenz. Kein System kann ohne Umwelt bestehen, braucht sie es doch, um sich definieren zu können - und dieser Definitionsmacht entspringt letztlich die Grenze selbst, aber eben als Operation, welche die Unterscheidung zwischen dem System und all jenem, was es nicht ist, ermöglicht.

Die Pointe liegt nun in der Paradoxie des Grenzbegriffs: Grenze definiert Luhmann, ähnlich wie Febvre, als ein trennendes und zugleich verbindendes Element, als eine »Membran«, die Innen und Außen voneinander teilt und zugleich miteinander in Beziehung setzt, verbindet (Luhmann 1982: 236f.; Luhmann 1997: 75; 1987: 270). Eine wesentliche Funktion der Grenze ist hiernach die Strukturierung von Grenzüberschreitungen (vgl. Bös/Preyer 2002: X)[17].

[16] Die Systemtheorie verwendet hier auch die Begriffe der Inklusion und der Exklusion, die unter Berücksichtigung der heutigen Diskussion jedoch in diesem theorietechnischen Sinn wenig brauchbar erscheinen, beinhalten sie doch bereits immer die Konnotation von sozialen Teilhabechancen beziehungsweise sozialer Ausgrenzung (vgl. beispielsweise Luhmann 1995; Miles/ Thränhardt 1995; kritisch: Bommes 1999).

[17] Hierin liegt eine auffällige Überschneidung mit dem essentialistischen Grenzverständnis Friedrich Ratzels, der Grenze ebenfalls als durchlässige »Haut des Staates« begriff. Allerdings wird die Grenze bei Luhmann überhaupt erst durch die Grenzüberschreitungen gebildet, wohingegen sie bei Ratzel als quasi

Bereits diesen Vorüberlegungen ist zu entnehmen, dass es in einer Luhmannschen Grenzbetrachtung nicht darum geht zu erklären, was die Grenze ist, sondern vielmehr: wie die Grenze operiert; nämlich als Unterscheidung zwischen System und Umwelt. In der Systemtheorie ist Umwelt konstitutiv für die Systembildung: »[Sie] hat nicht nur 'akzidentelle' Bedeutung, gemessen am 'Wesen' des Systems. Auch ist die Umwelt nicht nur für die 'Erhaltung' des Systems, für Nachschub von Energie und Information bedeutsam. Für die Theorie selbstreferentieller Systeme ist die Umwelt vielmehr Voraussetzung der Identität des Systems, weil Identität nur durch Differenz möglich ist.« (Luhmann 1987: 242f.) Darauf aufbauend kommt er zu dem Schluss, dass »der Ausgangspunkt aller daran anschließenden systemtheoretischen Forschungen [..] daher nicht eine Identität, sondern eine Differenz« sein muss (Luhmann 1987: 243). Was bedeutet dies nun für den Gegenstand der Staatsgrenze? Dem theoretischen Ansatz Luhmanns folgend müssen wir Grenzen als Konstrukte begreifen, die nicht unbedingt in Abhängigkeit von natürlichen oder sonstigen Gegebenheiten entstehen. In der Gesellschaft ist Grenze ein Konstrukt, welches nicht mehr ist als eine Struktur, die ein Resultat der Differenzierung der sozialen Systeme ist. Grenzen, so könnte man es auf eine Formel bringen, sind stabilisierte Unwahrscheinlichkeiten. Unwahrscheinlichkeiten, die durch Operationen eines Systems organisiert werden und vor allem auf der Ebene der Interaktion mehr Resonanz haben könnten (beispielsweise in dem Grenzschutzbeamten, der mir begegnet), und die zwischen *in and out* genau unterscheiden können. Oder zum Beispiel in Form der Papiere, die ich beim Grenzübertritt vorzeigen muss. Die Grenze ist also eine konstruierte Realität in der Umwelt der Gesellschaft, die im Raum stabilisiert wird und zugleich aber auch unabhängig vom Raum reaktualisiert werden kann (so tritt sie aufgrund der Organisation der Grenze zum Beispiel jedesmal dann auf, wenn eine Passkontrolle stattfindet). Grenze kann zudem als Operationalisierung der Unterschiede zwischen zwei Staaten interpretiert werden. Diese Unterschiede müssen sich ständig erneuern, um zu bestehen. Somit manifestieren sie sich in der Interaktion und Organisation: Hier wird die Staatsgrenze manifest, indem sie Menschen ein- beziehungsweise ausschließt. Der Vorteil dieser Betrachtung liegt darin, dass so Staatsgrenzen unabhängig von Territorialität erfasst werden können: Überall dort, wo die Unterscheidung zwischen Innen und Außen virulent wird, ist die Grenze manifest. Und diese Betrachtung der Grenze lässt eine weitere Paradoxie zu: Die Grenze ist immer überall, jedoch nicht immer überall sichtbar. Sichtbar und damit real wird die Grenze erst durch eine auf sie bezogene Handlung. Die Grenze existiert jedoch auch dann,

statisch und gegeben interpretiert wird, die Grenzüberschreitungen wirken nicht so sehr auf die Grenze, als auf das durch sie umschlossene Gebiet.

wenn sie nicht sichtbar ist. Sie operiert somit sichtbar und unsichtbar zugleich. Anders als die essentialistische Grenzbetrachtung ermöglicht ein solcher theoretischer Zugang, die Mehrdimensionalität von Grenzen in ihren Erscheinungsformen und ihren Bedeutungen zu erfassen. Der Nachteil einer Grenzbetrachtung im Luhmannschen Sinne liegt im von Luhmann gewählten Betrachtungswinkel: Da er die Fragen nach Interessen, Intentionen und Handlungen - schließlich nach Akteuren selbst - ausschließt, kann mit ihm die für mich empirisch relevante Frage nach der Operations*weise* des politischen Systems nicht gestellt werden; die Betrachtung der Grenz*realitäten* erfordert aber ein Verständnis politischer Operation nicht als Symbol, nicht als Sinn, sondern als Handlung. Wie Politik das Konstrukt der Grenze für sich selber nutzbar macht, wird erst durch die Betrachtung ihrer eigenen Operationen sichtbar; die Ausblendung der Handlungsebene in der Luhmannschen Theorie macht es so letztlich schwierig, die im vorliegenden Kontext wesentliche Frage nach der Wirkung von Grenzen auf Individuen zu stellen.

1.2.3 Grenzbeziehungen: Raum und Grenze bei Simmel

Die Wirkung von Grenzziehungen steht in der theoretischen Ausführung Georg Simmels zu Grenze und Raum im Vordergrund, indem er Grenzen als Resultat menschlicher, das heißt sozialer Beziehungen konzipiert und somit die Grenze selbst erst mittels einer Betrachtung eben dieser Beziehungen sichtbar werden lässt.

1908 veröffentlichte Simmel den Band »Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung«, in dem er in einem Kapitel das Thema »Der Raum und die räumliche Ordnung der Gesellschaft« bearbeitete. Schon dieser Titel lässt vermuten, worum es beim Simmelschen Grenz- beziehungsweise Raumbegriff letztlich geht: Nicht der Raum und seine Begrenzungen stehen im Mittelpunkt des Interesses, sondern menschliche Beziehungen, und schließlich gesellschaftliches Handeln. Der Raum selbst ist nichts, er fungiert lediglich als ein »Behältnis«, welches das soziale Geschehen umschließt (vgl. Löw 2001: 63; Läpple 1991: 166), er ist nur im Sinne eines gesellschaftlichen Interaktionsraums überhaupt von Interesse (vgl. Strassoldo 1992: 328). So betont Simmel in der Soziologie des Raumes (1903) »die Raumbedeutungen der Dinge und Vorgänge«, wenn er »im Interesse der Ergründung der Vergesellschaftungsformen nach der Bedeutung, die die Raumbedingungen einer Vergesellschaftung für ihre sonstige Bestimmtheit und Entwicklung in soziologischer Hinsicht« besitzt, fragt (Simmel 1903: 28f.).[18] Der

[18] Die Unterscheidung zwischen sozialem und soziologischem Raum wird bei Simmel nicht exiplizit unternommen. Es ist jedoch anzunehmen, dass sozialer Raum »als manifestes Verhalten« definiert wird, das im »physikalischen Raum« stattfindet, wohingegen soziologischer Raum eine bloße »Metapher« darstelle

Raum selbst ist in dieser Konzeption eine geradezu selbstverständliche Gegebenheit, eine »an sich wirkungslose Form«, »ein geographischer Umfang von so und so vielen Quadratmeilen«, der allerdings an und für sich ohne besondere Wirkung ist, denn nicht er »bildet ein großes Reich, sondern das tun die psychologischen Kräfte, die die Bewohner eines solchen Gebietes von einem herrschenden Mittelpunkt her politisch zusammenhalten« (Simmel 1903: 28) - »nicht der Raum, sondern die von der Seele her erfolgende Gliederung und Zusammenfassung seiner Teile hat gesellschaftliche Bedeutung« (1908; 1992: 688). In Abgrenzung also zur Geopolitik und Anthropogeographie jener Zeit entwirft Simmel einen Raumbegriff, der zum einen die Verfasstheit aller Dinge zur Formel erhebt, zum anderen aber den Raumbegriff selbst inhaltlich vollkommen entleert (vgl. Konau 1977: 42).[19]

Aussagen über den Grenzbegriff in der Theorie Simmels lassen sich aus seinen Überlegungen zum Raum, seiner Struktur und Bedeutung ableiten, welche er wiederum vor dem Hintergrund sozialer Prozesse interpretiert; so weist er im Vorwort der *Soziologie* selbst darauf hin, »diese eine Fragestellung, wie das erste Kapitel sie entwickelt, ununterbrochen festzuhalten«, auf der Grundlage also der Überlegungen zu den Formen der Vergesellschaftung alle weiteren Überlegungen anzustellen (Simmel 1908; 1992: 9; vgl. auch Löw 2001: 58). Im Zentrum der Simmelschen Rauminterpretation steht nicht ein »objektiv meßbarer, gegebener, kontinuierlich sich erstreckender Raum«, der »hinsichtlich seiner »gesellschaftlichen Bedeutung« von Interesse wäre. Vielmehr geht es Simmel um eine Raumanalyse »auf der Ebene (inter)subjektiver Sinnbesetzung.« Denn erst als solche »wird er für die Wechselwirkungen oder die Formen der Vergesellschaftung interessant.« (Konau 1977: 42f.)

Analytisch konzipiert er den Zusammenhang zwischen Raum und Gesellschaft auf zweierlei Weise: Zum einen die »Qualitäten des Raums«, zum anderen die »räumlichen Konfigurationen«, wobei ersteres die *Ausschließlichkeit* des Raums, die *Schließung* oder *Begrenzung*, *Fixierung* oder *Festlegung* im Raum, *Distanz* und schließlich *Mobilität* umfasst (vgl. Simmel 1908; 1992: 690ff.). In Abgrenzung dazu definiert er »räumliche Konfigurationen«, beziehungsweise »Raumgebilde« als eine Projektion sozialer Prozesse in den Raum (vgl. ebd.: 771ff.). Für eine Betrachtung des Grenzbegriffs bei Simmel erscheint vor allem letzteres von Interesse: Sind

(vgl. Strassoldo 1992: 334; er bezieht sich hier auf die Arbeiten von Leopold von Wiese, insbesondere: 1955, Systeme der allgemeinen Soziologie. Berlin: Duncker & Humblot).

[19] Strassoldo macht darauf aufmerksam, dass die deutlichen Präzisierungen des Raumbegriffs bei Simmel aus der Absicht einer entschiedenen Abgrenzung gegenüber der Humangeographie, die sich zu dieser Zeit gerade in einem »ungestümen 'Status nascendi'« befand und in Deutschland von Ratzel geradezu in Opposition zur Soziologie entworfen worden war, zu erklären ist (vgl. Strassoldo 1992: 328).

Simmel zufolge Räume beziehungsweise ihre Gestaltung die Manifestation sozialer Prozesse, dann sind auch Grenzen letztlich das Resultat menschlicher, und das heißt sozialer Beziehungen. Zunächst einmal weist eine Grenze nur darauf hin, »daß der sozial strukturierte Raum nicht homogen ist« (Strassoldo 1992: 332), dass er »für unsere praktische Ausnutzung in Stücke zerlegt, die als Einheiten gelten und - als Ursache wie auch Wirkung hiervon - von Grenzen eingerahmt ist.« (Simmel 1908; 1992: 694) Allerdings wird die Grenze erst zur Grenze und der Raum erst zum Raum im soziologischen Sinne, wenn aus der geographischen Linie ein »seelisches, näher: soziologisches Geschehen« wird (1908;1992: 699). Denn wenngleich »die Konfigurationen der Erdoberfläche uns den Rahmen vorzuzeichnen scheinen, den wir in die Grenzenlosigkeit des Raumes einschreiben«, oder auch »rein ideelle Linien gleichgeartete Stücke des Bodens trennen wie eine Wasserscheide, diesseits und jenseits deren jedes Teilchen einem anderen Zentrum zu gravitiert: immer fassen wir den Raum, den eine gesellschaftliche Gruppe in irgend einem Sinne erfüllt, als eine Einheit auf, die die Einheit jener Gruppe ebenso ausdrückt und trägt, wie sie von ihr getragen wird.« (Simmel 1908;1992: 694) Während allerdings eine geographische Linie »nur die Verschiedenheit des Verhältnisses zwischen den Elementen einer Sphäre untereinander und zwischen den Elementen einer andren markiert, wird sie doch zu einer lebendigen Energie, die jene auseinanderdrängt und sie nicht aus ihrer Einheit herauslässt«, sich also »wie eine physische Gewalt« zwischen beide Seiten schiebt (Simmel 1908; 1992: 697).

So kommt der Grenze eine wesentliche Bedeutung zu, schließlich ist sie »in allen Verhältnissen von Menschen untereinander äußerst wichtig«, wenngleich Simmel präzisiert, dass ihr »Sinn nicht immer ein soziologischer« sei. (Simmel 1903: 34). Die Grenze ist es letztlich, die den Raum teilt, sie ist zugleich »Ursache« wie auch »Wirkung« territorialer Aufspaltungsprozesse (1903: 32). Allerdings konkretisiert er: »Nicht die Länder, nicht die Grundstücke, nicht der Stadtbezirk und der Landbezirk begrenzen einander; sondern die Einwohner oder Eigentümer üben die gegenseitige Wirkung [des Begrenzens] aus« (1903: 35). Diese »Raumgestaltung, die wir Grenze nennen«, ist nach Simmel somit zunächst »eine soziologische Funktion«, die sich unabhängig von räumlichen Gegebenheiten bildet (1903: 35). »Ist sie freilich erst zu einem räumlich-sinnlichen Gebilde geworden, das wir unabhängig von seinem soziologisch-praktischen Sinne in die Natur einzeichnen, so übt dies starke Rückwirkung auf das Bewußtsein von dem Verhältnis der Parteien.« (1908;1992: 697) Denn die Grenze ist dann mehr als eine bloße Linie, die Territorien voneinander abgrenzt. Sie selbst erzeugt schließlich die Unterschiede, die sie markiert, gleich einer »physischen Gewalt«, die »nach beiden Seiten hin Repulsion ausstrahlt«, sich »zwischen beide [Territorien] schiebt« (1908;1992: 698).

Grenzen kommt dadurch eine Doppelfunktion zu: Zum einen »ist eine Gesellschaft dadurch, daß ihr Existenzraum von scharf bewußten Grenzen eingefaßt ist, als eine auch innerlich zusammengehörige charakterisiert«, zum anderen gewinnt »die funktionelle Beziehung jedes Elementes zu jedem (...) ihren räumlichen Ausdruck in der einrahmenden Grenze« (1903: 33). Die Grenze ist somit »der räumliche Ausdruck jenes einheitlichen Verhältnisses zwischen zwei Nachbarn, für das wir keinen ganz einheitlichen Ausdruck haben, und das wir als den Indifferenzzustand von Defensive und Offensive bezeichnen können, als einen Spannungszustand, in dem beides latent ruht, mag es sich nun entwickeln oder nicht.« (1903: 33f.)

Für Simmel ist die Grenze selbst also nichts, sondern die Grenze wird erst durch die Menschen und ihre Beziehungen in Bezug auf die Grenzziehung real. Nicht eine Linie macht eine Grenze, sondern die Menschen, die an ihr leben[20]; und je dichter sich die Beziehungen zwischen den Menschen diesseits und jenseits der Grenze gestalten, desto dichter wird auch die Grenze, die diese Beziehungen kontrolliert und steuert (vgl. Cantó Milà 2006: 10). So liegt es auf der Hand, dass nach Simmel jedwede Form 'natürlicher Grenzziehung' im Sinne der Geographie absurd ist, ist doch »der Natur gegenüber [...] jede Grenzsetzung Willkür, selbst im Falle einer insularen Lage, da doch prinzipiell auch das Meer 'in Besitz genommen' werden kann«; »vielmehr ist doch das Bewußtsein der Eingegrenztheit [...] nicht gegenüber den sogenannten natürlichen Grenzen (Gebirge, Flüsse, Meere, Einöden) das stärkste, sondern gerade an bloß politischen Grenzen, die nur eine geometrische Linie zwischen zwei Nachbarn legen.« (1903: 33) Die Simmelsche Interpretation von Grenze als »social meaning structure« (Bös/Preyer 2002) lässt es also einerseits zu, den territorialen Begriff der Grenze mit soziologischem Inhalt zu füllen und somit Grenze als Produkt spezifischer sozialer Prozesse zu konzipieren, zugleich jedoch auf die Wirkung der Grenze selbst zu verweisen.

1.2.4 Zwischenbilanz

Wie man sieht, differiert das Verständnis dessen, was Grenze ist, in allen drei theoretischen Ansätzen deutlich, ebenso wie der Fokus auf die Grenze und vor allem auf die Folgen von Grenzziehungen unterschiedlich ist. Zunächst ist der Unterschied zwischen dem essentialistischen Grenzbegriff und den Grenzbegriffen Luhmanns und Simmels offensichtlich, die sich an der Frage der Territorialität von

[20] Preyer und Bös weisen in diesem Zusammenhang auf Simmels Konzept der Mitgliedschaften hin: »For Simmel the concept of border is important because it relates individuals and groups to each other [...]. These relations are expressed in memberships. Membership controls how an individual takes part in a social group. Hence membership controls which kinds of communications or actions are expected from the individual, whith this control function membership regulates the relation between groups as well.« (Bös/Preyer 2002: X)

Grenzen scheiden. Während im Essentialismus Grenzen linear, materiell und territorial konzipiert sind, entwickeln die beiden anderen Ansätze Grenze jenseits territorialer Vermittlung.

Während Luhmann Grenzen als Systemgrenzen entwirft, die als Markierungseinheiten Innen und Außen, Zugehörigkeit und Nichtzugehörigkeit bestimmen, geht Simmel von Grenzen als Resultat menschlicher Beziehungen aus. Ebenso wie Luhmann löst er die lineare Staatsgrenze der Geographie vollkommen auf und entwirft einen Begriff der Grenze in Abhängigkeit von gesellschaftlichen Prozessen, vollkommen unabhängig jedoch von politischen Interessen und Absichten. Während in einem essentialistischen Grenzbegriff Politik und Macht eine entscheidende Rolle bei der Entstehung und Etablierung von Grenzen zukommt, bilden bei Simmel die Menschen und ihre sozialen Zusammenhänge die Grenze. Vollkommen unabhängig von jeder Akteursebene und unabhängig von spezifischen Interessen an Grenzbildung und Grenzerhaltung beziehungsweise Grenzperforation und Grenzabbau entwirft Luhmann seinen Grenzbegriff. Die Grenze ist hier eine schlichte Notwendigkeit, eine Systemvoraussetzung und letztlich Bedingung der Reduktion bestehender Komplexität. Aufgrund des fehlenden Akteursbezugs in der Luhmannschen Theoriekonzeption, indem er Handlung durch Kommunikation ersetzt und damit Akteure und vor allem deren Interessen aus dem Blick verliert, verfehlt der systemtheoretische Ansatz jedoch einen großen Teil politischer Wirklichkeit, und damit auch: Grenzwirklichkeit.

In Bezug auf den konkreten Untersuchungsgegenstand der europäischen Außengrenze verstellt allerdings jeder einzelne Blick ebensoviel, wie er erhellt - gemessen an den empirischen Herausforderungen, die auch eine theoretische Neubewertung von Grenzen notwendig erscheinen lassen. Zusammengenommen jedoch, in einer Synthese, ergibt sich ein brauchbares Instrumentarium zur Analyse und Erklärung aktueller Grenzzustände. Diese Analyse werde ich im Folgenden unternehmen. Die Notwendigkeit einer neuen Grenzbetrachtung ergibt sich zunächst aufgrund gewandelter politischer, ökonomischer aber auch und vor allem gesellschaftlicher Bedingungen, die unter dem Schlagwort der Globalisierung zusammengefasst werden können. Grenzen in einer globalisierten, das heißt: zunehmend entgrenzten Welt, müssen anders konstituiert sein als in Zeiten der Herausbildung des territorialen Flächenstaats. Auch die sozialen Wirkungen dieser neuen Grenzen sind andere, kommt ihnen doch nun eine veränderte Funktion in Bezug auf ihre Umwelt zu. Diese Vermutungen gilt es im Folgenden zu erhärten. Bevor ich, als Synthese der hier vorgestellten theoretischen Überlegungen, zu Grenzen in Abhängigkeit zu meinem Untersuchungsgegenstand der Europäischen Au-

ßengrenze einen eigenen Grenzbegriff entwerfe, will ich zunächst einen Überblick über bereits vorliegende empirischen Grenzanalysen geben.

1.3 Grenzanalysen

Eine empirische Untersuchung, die sich auf dieser Grundlage mit Grenzen auseinandersetzen will, muss sich auf die sozialen Beziehungen im Kontext von Grenzen konzentrieren - und zwar sowohl auf die Prozesse, die zur Grenzbildung selbst beigetragen haben, als auch auf jene, die durch die Grenze ausgelöst werden. Empirische Untersuchungen, die diese Dualität von Grenze beleuchten, liegen bislang kaum vor.

Anthropologische Studien etwa widmen sich der empirischen Betrachtung der Grenze aus der Perspektive der Grenzsubjekte, indem sie das »Everyday Life« an der Grenze studieren und damit das »Leben des Staates« selbst über seine Agenten, die die Grenzstrukturen implementieren und verteidigen müssen, untersuchen (vgl. Wilson/Donnan 1998; Driessen 1999; Horn 2006). Grenze wird hier konzipiert als »a shifting space in which peoples with different identities and cultural backgrounds meet and deal with each other« (Driessen 1996: 181). Im Mittelpunkt solcher Grenzbeobachtungen steht die Herausbildung spezifischer, auf die Grenze bezogener Identitäten und Verhaltensweisen, steht die Frage nach den sozialen Prozessen, die von Grenzen ausgehen (vgl. insbesondere Rösler/Wendel 1999). Vornehmlich politikwissenschaftliche Grenzstudien hingegen rücken den Prozess der Grenzbildung selbst in den Vordergrund ihres Interesses und fragen nach Umsetzung und Funktion von Grenzen unter gewandelten politischen Bedingungen (vgl. insbesondere Anderson 1996; Funk 1998; Anderson/Apap 2002; Zielonka 2001). Soziologische Grenzstudien hingegen widmen sich bisher vornehmlich grenzüberschreitenden sozialen Prozessen beziehungsweise der Strukturierung dieser Prozesse durch die Grenze (vgl. Bös/Preyer 2002; Vobruba 1997; Eigmüller/Vobruba 2006). Insbesondere liegen Fallstudien über die Grenzwirklichkeit, wie etwa grenzüberschreitende Migration vor (vgl. z.B. Pries 2002; Bös 1997).

Im Zentrum historischer Grenzforschung steht vor allem die Erforschung von Lebenswelten und Mentalitäten der Grenzbewohner beziehungsweise das Verhältnis zwischen Grenze, Bevölkerung und Staat, vor allem im Prozess der Herausbildung und Etablierung von Grenzen. Vom Begründer der Annales-Schule, Lucien Febvre, ist die Notwendigkeit einer dualistischen Grenzbetrachtung betont worden, indem er sowohl auf die Prozesse, die zur Grenzbildung beitragen als auch auf jene, die von der Grenze her ausgehen, verweist. Schon 1935 hält Febvre in

dem Buch *Der Rhein und seine Geschichte* fest, dass »weder Gendarmen noch Zöllner noch Kanonen auf Befestigungswällen« Grenzen bilden, sondern dass es vielmehr »Gefühle, erregte Leidenschaften - und Haß« sind, die aus einer Linie eine Grenze werden lassen. Denn »wenn zwei Dynastien, die sich auf einem Terrain festgesetzt haben und es ausbeuten, entlang der Felder auf Kosten der Allgemeinheit einige mit ihren Wappen geschmückte Steine setzen lassen oder in der Mitte eines Stroms eine ideale Trennlinie ziehen, so sind das noch keine Grenzen. Eine Grenze besteht erst dann, wenn jenseits der Linie eine andere Welt beginnt.« (Febvre 1935; 1994: 163f.)

Der Erforschung der Entstehungsprozesse dieser »anderen Welt«, das heißt der Entwicklung kultureller Grenzen durch die Ziehung von Staatsgrenzen, widmet sich die 1989 erschienene Studie von Peter Sahlins, der am Beispiel der Herausbildung der Grenze zwischen Spanien und Frankreich in einem Ort in den Pyränen, der Cerdanya, vom 17. bis zum 19. Jahrhundert den Zusammenhang zwischen Identitätsstiftung und Staatswerdung zeigt.[21] Obwohl sie in ihren sozialen und ökonomischen Beziehungen eng miteinander verbunden waren, eine gemeinsame ethnische und sprachliche Gemeinschaft bildeten und auf eine gemeinsame Geschichte und Kultur zurückblickten, wurden sie aufgrund der willkürlichen Grenzziehung doch zu Spaniern und Franzosen (vgl. Sahlins 1998: 33).

Nachdem die französische Monarchie 1659-60 einen Teil dieses Gebiets annektiert hatte und dies vertraglich festgelegt worden war, kam es zu einem zwei Jahrhunderte währenden Prozess der Ausdifferenzierung der Grenze und ihrer Bevölkerungen. Zunächst stellte sich die Grenze als Ende beziehungsweise als Beginn einer neuen Jurisdiktion dar, die »Territorialisierung« des Staates war so zunächst das Ergebnis einer juridischen Grenzziehung, die dann in eine politische Grenzziehung mündete. Die Bevölkerung selbst setzte schließlich diese gedachte, juridische Grenze in eine umfassende gesellschaftlich relevante Grenze um, indem Grenzkonflikte in nationale Konflikte transformiert wurden, und sich schließlich nicht mehr Katalanen, sondern Franzosen und Spanier an der Grenze gegenüberstanden. »The formation of the national terrorial boundary line and the expression of national identities in the Cerdanya were two-way processes. The states did not simply impose the boundary or the nation on local society. By defining their own social and territorial boundaries, village communities, peasants and notables, made use of the national state and its boundaries. By repeatedly using their nations, by bringing the nation into the village, members of local society ended up as national citizens. Through their role in constructing the national boundary, the

[21] Zum Zusammenhang zwischen Grenze und Identität vgl. insbesondere den Sammelband von Wilson und Donnan (1998).

Cerdans created new identities for themselves as Frenchmen and Spaniards, never abandoning in either process their local interests or sense of place.« (Sahlins 1989: 276) Grenzen und die damit verbundene Herausbildung nationaler Identität, so zeigt diese Studie deutlich, sind eine soziale Konstruktion und ein kontinuierlicher Definitionsprozess von Feind und Freund, »a logical extension of the process of maintaining boundaries between 'us' and 'them' within more local communities.« (Sahlins 1989: 270f.)

Eine weitere historische Studie zu Herausbildung und Funktion von Grenze ist der Band von Edith Saurer (1989), die die Herausbildung und Etablierung einer linearen Staats- und Territorialgrenze aus einer Zoll- und Steuergrenze im 18. und frühen 19. Jahrhundert beschreibt. Auch sie stellt die Bevölkerung und ihre Handlungschancen angesichts der regulierenden und strukturierenden Kraft der Grenze in den Vordergrund ihrer Analyse. Die Realität der Grenze äußert sich hier allerdings weniger in Konflikten zweier Gesellschaften, vielmehr stehen sich an dieser Zoll- und Steuergrenze der Staat und seine Bevölkerung mit ihren Bedürfnissen gegenüber, sichtbar geworden in den Kontrollen an der Grenze und den Versuchen, diese Grenze zu überwinden, zu unterwandern, zu umgehen und damit zu destruieren. Auch die Staatsgrenze ist »als Zollgrenze mehr als eine Linie, die ein staatliches Territorium markiert«. Sie ist mehr »als die Entfernung vom Zentrum oder eine mögliche Trennung von Nationen und Kulturen«. Vielmehr stellt sie »das ökonomische Diktat einer Regierung dar«, ein Diktat, das von der Bevölkerung nicht akzeptiert wurde und »das auch der Schmuggel nur benützte, um es zu überwinden« (Saurer 1989: 188). Die Zoll- und Steuereintreibungsfunktion der Grenze verlieh ihr ein direktes materielles Interesse seitens des Staates - zudem versuchte der Staat mittels der Grenze, seine Bevölkerung ebenso wie die Fremden zu kontrollieren und damit einerseits deren Verhalten zu regulieren und zugleich seine eigene Souveränität zu demonstrieren (vgl. hierzu auch Medick 1991: 162). Diesen Versuchen standen allerdings die Bedürfnisse der Bevölkerung gegenüber, die ihr Leben grenzüberscheitend organisierte. Die Zunahme an Kontrollen einerseits und das wachsende Widerstandspotential andererseits führten im Ergebnis zu einer Verdichtung dieser Steuer- und Zollgrenze und endlich zur Herausbildung der Staats- und Territorialgrenzen im frühen 19. Jahrhundert. Allerdings in einem, wie Saurer sehr deutlich zeigt, zutiefst zwiespältigen und ambivalenten Prozess.

Grenzen, das zeigen beide Studien, lassen sich in ihrer Entstehung beziehungsweise in ihrem Bestehen nicht allein mit Hilfe staatlicher, das heißt politischer Entscheidungen erklären. Vielmehr müssen die Gesellschaften, das heißt die Menschen, die an und mit der Grenze leben, deren Verhalten durch die Grenze strukturiert wird und die selbst die Gestalt der Grenze maßgeblich mitbestimmen, in

den Fokus der Betrachtung genommen werden. Zugleich dürfen dabei die Staaten selbst und ihre Handlungen nicht vernachlässigt werden. Sie müssen eher im Verhältnis zueinander, in einem dynamischen Prozess, interpretiert werden. Allerdings muss sich eine theoretische und empirische Analyse heutiger Grenzzustände von der Vorstellung eindeutiger, Nationalstaaten umgebender, linearer Grenzen lösen. Vielmehr haben wir es heute mit multiplen Grenzen zu tun, die sowohl entlang linearer Demarkationslinien als auch weit davon entfernt in unterschiedlicher Gestalt verlaufen. Und auch die Grenzsubjekte sind andere: In einer entgrenzten Welt, in der die Nationalstaaten an Bedeutung verlieren, verliert die Grenze ihre Funktion der Identitätsbildung nach innen. Das heißt andersherum, am Beispiel der europäischen Außengrenze, dass nicht eine Identitätsbildung im Innern (»wir Europäer«) die europäische Außengrenze zu einer Grenze hat werden lassen, sondern die Außengrenze wird durch die »Angriffe« von außen, durch »Grenzverletzungen«, als eine strukturierende Grenze sichtbar, indem sie über Handlungschancen von Menschen entscheidet. Anders also als die Nationalstaatsgrenzen, die bislang vornehmlich im Mittelpunkt grenztheoretischer und grenzempirischer Forschung standen, hat die europäische Außengrenze keine nennenswerte Wirkung nach innen, sondern sie wirkt in erster Linie strukturierend nach außen. Der Fokus einer empirischen Grenzuntersuchung, die die europäische Außengrenze zum Gegenstand hat, muss sich dementsprechend nach außen richten. Sichtbar wird diese Grenze in den Aktionen der Menschen, die von außen kommen (Grenzverletzer, Grenzüberschreiter), und denen, die dies zu verhindern beziehungsweise zu kontrollieren suchen (Grenzschützer). Die Grenzziehung aber ist eine politische Entscheidung. Daher muss in einem solchen Beispiel dem Staat beziehungsweise den politischen Akteuren und ihren Interessen ein angemessener Stellenwert eingeräumt werden, weil sie die europäische Außengrenze bilden und auf die sozialen Prozesse, die die Grenze nach außen auslöst, wiederum reagieren.

1.4 Anknüpfungspunkte für eine postnationalstaatliche Grenzanalyse

Die kritische Interpretation der bereits vorliegenden Grenzanalysen einerseits und der theoretischen Ansätze zur Verortung aktueller Grenzzustände andererseits zeigt, dass eine neue sozialwissenschaftliche Annäherung an das Thema der Grenze notwendig geworden ist.

Nicht eine Theorie, wohl aber ein theoriegeleiteter praktikabler Ansatz zur Untersuchung aktueller Grenzzustände kann nun auf der Grundlage der vorangegangenen Betrachtungen entwickelt werden.[22]

Wie bereits angedeutet ergibt sich die Notwendigkeit einer Reformulierung grenztheoretischer Überlegungen aus einer veränderten Grenzrealität. Die bislang vorliegenden Studien territorialer Grenzen meinten immer die Grenzen von Nationalstaaten. Hier war die Grenze Synonym einer Demarkationslinie, die staatliche Territorien und damit nationalstaatliche Souveränitäten beziehungsweise den Anspruch auf diese markierte (zur Definition von Staatsgrenzen vgl. insbesondere Anderson 1996; Taylor 1993: 162ff.). Diese Grenze war ein Gebilde, das eindeutig anhand von Zäunen, Mauern, Grenzposten, Zollstationen und ähnlichem zu identifizieren war. Grenzsubjekte waren vor allem diejenigen, die innerhalb des von der Grenze umgebenen Gebiets lebten.

Das trifft auch noch auf heutige Grenzen zu. Sie sind aber zugleich noch viel mehr. Heute können Grenzen sowohl als Demarkationslinien sichtbar werden, sie können aber auch in Form punktueller Kontrollen oder beweglicher Grenzsäume sichtbar werden beziehungsweise für das Auge gänzlich unsichtbar bleiben. Kurz: Die postnationalstaatliche Grenze[23] nimmt unterschiedliche Gestalten an - und auch die Inhalte, die Teile, die in der Summe die Grenze ausmachen, sind variant. Schließlich wird die Grenze nicht jedem Menschen gegenüber, der sich ihr nähert, auch manifest; die heutige Grenze unterscheidet in ihrem Auftreten, wen sie zum Grenzsubjekt machen will.

Einerseits sind diese Grenzen also schwer zu fassen, in ihrem Auftreten wenig konkret. Das ist der eine Blick auf die aktuelle Grenze. Der andere Blick lässt sie hingegen umso konkreter werden, sind es doch letztlich die verschiedenen legalistischen und administrativen Akte beziehungsweise die Wirkungen, die diese in

[22] Theorien erheben ihren Anspruch dadurch, dass sie allgemeingültige Aussagen treffen. Geht es im Folgenden darum, die Struktur und Funktion der europäischen Außengrenze zu erläutern, so kann diese Studie keinen allgemeingültigen Theorieanspruch erheben, wohl aber im Schnittpunkt verschiedener bereits vorliegender theoretischer Überlegungen einen tragfähigen Ansatz grenztheoretischer Beschreibungen bieten.

[23] Der etwas sperrige Begriff der »postnationalstaatlichen« Grenze ist um einiges genauer, als der vielfach synonym hierfür verwendete Begriff der postnationalen Grenze (z.B. Cuttitta 2003), geht es doch um die Funktion von Grenze im Kontext veränderter staatlicher Handlungsbedingungen. Der Begriff zielt nicht etwa auf einen umfassenden Bedeutungsverlust von Nationalstaaten beziehungsweise deren Relevanz für Politik und Gesellschaft, sondern lediglich auf die veränderte Rolle, die dem Nationalstaat heute zukommt. In Bezug auf die Außengrenze der EU wird dieser Sachverhalt einmal mehr virulent durch die Tatsache, dass es nicht mehr allein die Nationalstaaten sind, die den Verlauf und die Ausgestaltung der gemeinsamen Außengrenze bestimmen, sondern es sich vielmehr in weiten Teilen um europäische, also supranationalstaatliche Politik handelt. Zudem ist die spezifische Gestalt dieser europäischen Außengrenze Produkt der besonderen Anforderungen an eine Grenze, die mehr umgibt als nur einen Staat.

der Summe ihres Auftretens auslösen, die die Grenze selbst ergeben. Auf diesen zweiten Blick soll es im Folgenden ankommen, indem das Phänomen der europäischen Außengrenze als Summe dieser legalistischen und administrativen Akte und der Reaktionen darauf, kurz: als Institution, konzipiert wird.

Es geht hier nicht darum, einen weiteren Beitrag zu einer Institutionentheorie zu liefern (vgl. hierzu insbesondere Nedelmann 1995; Lepsius 1995; Göhler 1996). Vielmehr nutze ich Überlegungen der Institutionalismusforschung, um das Phänomen Grenze unter diesem neuen Blickwinkel zu fassen. Für den Prozess der europäischen Integration selbst und die damit verbundenen Entwicklungen in Politik und Gesellschaft ist der Nutzen des Ansatzes bereits mehrfach belegt worden (vgl. Rieger 1995; Bach 1999; 2001). Es erweist sich jedoch schnell, dass die bisherigen Überlegungen zu Institutionen, ihrer Entstehung und ihrer Wirkung auf Politik und Gesellschaft der Institution Grenze nicht gerecht werden. Ich schlage daher eine Verbindung unterschiedlicher theoretischer Ansätze vor, die, den obigen Überlegungen zu einer Theorie der Grenze folgend, das Phänomen *Grenze* zu erfassen vermag, indem sie den dualen Prozesscharakter der Grenze beachtet.

1.4.1 Der Ausgangspunkt: Die Institution

Betrachten wir die europäische Außengrenze im Folgenden als Institution, so stellt sich zunächst die Frage nach dem zu erwartenden Erkenntnisgewinn. Lange Zeit fokussierten die Sozialwissenschaften ihren Untersuchungsgegenstand auf Institutionen, nicht selten begannen und endeten Analysen von Politik und Gesellschaft in Beschreibungen der jeweiligen Institutionen. Wie Rhodes kritisch bemerkte, war »the focus on institutions [...] a matter of common sense, an obvious starting point [...] and therefore there was no need to justify it. The assumptions and practices in the study of political institutions were taken for granted.« (Rhodes 1995: 42) Auch die Soziologie blickt auf eine lange Tradition institutioneller Analysen zurück; im Sinne Durkheims, dem zufolge die Soziologie gar die »Wissenschaft von Institutionen, deren Entstehung und Wirkungsart« ist (vgl. Durkheim 1895; 1976: 100), setzten sich tatsächlich alle bedeutenden soziologischen Theoretiker mit Institutionen, insbesondere aber mit Fragen ihrer Entstehung auseinander. Trotz der vielfältigen Beschäftigung mit Institutionen, ihrer Entstehung und Wirkung auf Politik und Gesellschaft erscheint der Begriff der Institution nach wie vor diffus, sind die Klagen über die Unschärfe des Begriffs, so Nedelmann, mittlerweile selbst »zu einer Institution geworden« (Nedelmann 1995: 15; vgl. auch Esser 2000: 1ff.; Scharpf 2000: 76f.). Lepsius legt gar nahe, sollten andere Begriffe zur Verfügung stehen, auf den Begriff der Institution ganz zu verzichten (vgl. Lepsius 1995: 394). Grundsätz-

lich scheint das Problem in einer allgemeinen Begriffsunschärfe zu liegen, wird doch der Begriff der Institution nicht nur im öffentlichen Diskurs, sondern ebenfalls in den Sozialwissenschaften recht inflationär zur Beschreibung unterschiedlichster Phänomene genutzt.

Die Stärke bisheriger soziologischer Institutionentheorie liegt denn auch nicht so sehr in der Beschreibung der Charakteristika bestehender Institutionen und ihrer Effekte auf Staat und Gesellschaft, als vielmehr in der Beschreibung ihrer Entstehung (vgl. neben den klassischen Ansätzen vor allem Luhmann 1984; Scharpf 1994; Lepsius 1990; Bach 1995).[24] Und auch in Zusammenhang mit der Institution *europäische Außengrenze* und den Integrationsfortschritten in diesem Bereich europäischer Politik ist die Frage der Entstehung und Herausbildung bereits intensiv diskutiert worden (s. Teil II), wohingegen die insbesondere in Hinblick auf die Theorieentwicklung weitaus ergiebigere Frage nach dem Design und der sich darüber entfaltenden Wirkung der Institution Grenze bislang wenig beachtet wurde.

Der Grund hierfür liegt wiederum in den vorliegenden institutionentheoretischen Konzeptionen, die eine dem Untersuchungsgegenstand angemessene Akteurskonzeption bislang vermissen lassen. Entweder konzentrieren sich die Analysen einseitig auf die Funktion der Institution und räumen beteiligten Akteuren lediglich marginalen Stellenwert ein (vgl. z.B. Göhler 1994; Rehberg 1994). Oder aber die Institutionen werden vice versa lediglich in Abhängigkeit von den betroffenen (politischen) Akteuren konzipiert (vgl. Scharpf 2000; Mayntz/Scharpf 1995; Schimank 2003). Die Ausschließlichkeit der Theoriekonzeptionen, die sich insbesondere in der Frage Erklärungsrichtung, also der Frage nach abhängiger und unabhängiger Variable äußert, muss für die vorliegende Untersuchung aufgebrochen werden, will man dem dualen Charakter des europäischen Grenzphänomens gerecht werden.

1.4.2 Das Problem: Die fehlende Akteurskonzeption

Um den Prozess der Institutionenbildung einerseits und die daran anschließenden Fragen nach der spezifischen Funktion und Wirkung der Institution »europäische Außengrenze« andererseits tatsächlich erklären zu können, schlage ich in Anlehnung an Überlegungen von Gehring (2002) vor, Institutionen als soziale Systeme zu begreifen, die zwar aus der Interaktion von Akteuren entstehen, zugleich jedoch eigenständige Einheiten bilden, »die von den Akteuren, ihrem Handeln und ihren

[24] Bereits der Ausgangspunkt des Neoinstitutionalismus war ja die Beobachtung sich bildender internationaler Regime, die eben in ihrer Entstehung erklärt werden sollten (vgl. Gehring 2002).

Interessen unterscheidbar sind und sich von ihnen (partiell) zu verselbständigen vermögen« (Gehring 2002: 14).[25]

Fragen wir nach Funktion und Wirkungsweise von Institutionen, führt dies zunächst auf die Frage nach dem Verhältnis von Institution und Akteur (individuell oder korporativ) zurück. Die Frage, wie Institutionen und Akteure miteinander verbunden sind, ist in der Literatur eingehend diskutiert worden (vgl. Meyer/Rowan 1977; Giddens 1979; Nedelmann 1995). Einer allgemeinen soziologischen Betrachtung folgend erfüllen Institutionen für Akteure unerlässliche Funktionen des Entlastens und Orientierens, indem sie 'objektive Definitionen' von Situationen anbieten. Esser kommt sogar zu dem Schluss, dass Individuen ohne die Existenz von Institutionen nicht überlebensfähig wären (vgl. Esser 2000: 19f.). Grundsätzlich gilt, dass Institutionen das Verhalten von Akteuren bestimmen müssen, wollen sie sich erfolgreich durchsetzen. Institutionen werden demnach in erster Linie als Systeme interpretiert, die Akteurshandeln strukturieren, ihr Erfolg wiederum wird als abhängig von der Durchsetzungsfähigkeit ihrer Normen und Werte begriffen. Aber können wir das Verhalten von Akteuren mittels der Strukturen, in denen sie handeln, erklären? Oder analysieren wir Akteurshandeln, um darüber Rückschlüsse auf die Struktur von Institutionen zu ziehen?

In institutionalistischer Perspektive lassen sich unterschiedliche Dimensionen ausmachen, die das Verhältnis zwischen Institution und Akteur beschreiben. Besonderer Stellenwert kommt hierbei der Frage nach Intentionalität von Institutionengestaltung zu (vgl. für einen Überblick insbesondere Schimank 2003). In einem ersten Ansatz werden Institutionen als Ergebnis von Akteurshandeln interpretiert, ohne dass ihnen jedoch eine bestimmte Zielvorstellung zugrunde läge (vgl. insbesondere Berger/Luckmann 1966; 1980). Die Handelnden produzieren und reproduzieren hier die Institutionen, ohne damit eine bestimmte Absicht zu verfolgen. Anders die Ansätze des rational choice institutionalism, die von einem rational handelnden Akteur ausgehen, dem sie eine rationale Nutzenverfolgung unterstellen, und der auf dieser Grundlage Institutionen bildet (vgl. beispielsweise Peters 1999). Die Frage jedoch, ob die ursprünglichen Intentionen der beteiligten Akteure in die Tat umgesetzt werden können, hängt in diesem Modell vor allem von der

[25] Gehring selbst lehnt sich einerseits an Überlegungen der Integrationstheorie, insbesondere Keohane (1984) an, zum anderen nimmt er Rückgriff auf die Konzeption der Systemtheorie nach Luhmann. Da es mir im Folgenden jedoch lediglich darum geht, einen plausiblen Ansatz zur Analyse der Institution »europäische Außengrenze« zu entwickeln, werde ich mich im Folgenden nur auf die hierzu notwendigen theoretischen Grundlagen konzentrieren; zur Vertiefung dieser theoretischen Überlegungen ist daher unbedingt die Studie von Thomas Gehring (2002) zu empfehlen.

Konstellation der Interferenzen der verfolgten Intentionen ab[26]; grundsätzlich ist in diesem Modell gezielte Institutionengestaltung möglich.

Schließlich die Überlegungen des akteurszentrierten Institutionalismus, dem es darum geht, die »gesellschaftlichen [...] Makrophänomene - Ereignisse, Strukturen und Strukturzusammenbrüche - aus dem Zusammenwirken absichtsvoll konstruktiven und steuernden Verhaltens mit ungeplant naturwüchsigen Entwicklungen zu erklären.« (Mayntz 2000: 13; vgl. auch Schimank 2003: 258f.) Politische Gesellschaftsteuerung ist hier Ergebnis der Handlungen vieler Akteure, jeweils aber auf der Grundlage einer spezifischen institutionellen Ordnung. Zwar hat dieser Ansatz den Vorteil, in Hinblick auf die Frage der Intentionalität von Institutionenbildung beide vorgenannten Ansätze miteinander zu verbinden. Sowohl dasjenige Handeln, welches auf der Grundlage bereits bestehender institutioneller Ordnungen die Herausbildung neuer Institutionen fördert, sowie zielgerichtetes intentionales Handeln, das die Herausbildung von Institutionen zum Ziel hat, werden beachtet. Allerdings konzipiert auch dieser Ansatz Institutionen lediglich in Abhängigkeit von Akteurshandeln und beachtet nicht, dass Institutionen sich von Akteuren, deren Interessen und Handlungen weitgehend verselbständigen können. Erst das Verständnis einer von Akteuren unabhängigen Institution vermag es jedoch, die Einflussnahme von Institutionen auf Akteurshandeln zu erklären; die Institution selbst wird zum Beobachter ihrer Umwelt, sie selbst kann aufgenommene Informationen verarbeiten und hierüber Steuerungssignale erzeugen. Institutionen gehen demnach zwar aus dem Handeln von Akteuren hervor, entwickeln sich dann jedoch unabhängig von diesen und bilden damit etwas vollkommen Neuartiges [27].

Wie bereits am Beispiel des Grenzbegriffs diskutiert, weist eine solche Betrachtung politischer Vorgänge Vor- und Nachteile auf; ein entscheidender Vorteil liegt in dem analytischen Vermögen, Institutionen unabhängig von Akteuren und deren Interessen analysieren zu können und darüber die sozialen Prozesse, die von Institutionen selbst ausgehen und durch diese geprägt werden, überhaupt sichtbar zu machen. Ohne eine Rückbindung dieser Überlegungen an die Akteursebene lässt sie sich jedoch schwerlich für die Interpretation der Institution *europäische Außengrenze* nutzen, lässt sich doch ohne einen Rückgriff auf Akteure gesellschaftliche

[26] Zudem wird in diesem Modell die Bedeutung sozialer Strukturen beziehungsweise bereits vorhandener Institutionen sowie der meist weit über den von den Akteuren berücksichtigte Zeithorizont für die gezielte Institutionengestaltung betont (vgl. umfassend Schimank 2003).

[27] So etwa von Luhmann (1984) vorgeschlagen, der den Prozess der Institutionenbildung auf die Bedeutung sozialer Selektionsprozesse für den Aufbau gesellschaftlicher Ordnung zurückführt und Akteuren und akteursspezifischem Handeln dabei keine zentrale Bedeutung mehr beimisst.

Interaktion kaum erklären[28]. Geklärt werden muss also bei der Betrachtung der Institution *europäische Außengrenze*, unter welchen Bedingungen sich die betroffenen Akteure von der Institution und ihren Steuerungssignalen in ihrem Handeln beeinflussen lassen und wie dieses Handeln wiederum auf die Gestalt der Institution Grenze zurückwirkt.

Im Rahmen dieses Ansatzes gilt es daher zunächst, die Interaktionen, die mit der Institution Grenze verbunden sind, sichtbar zu machen, und das heißt, die Akteursfrage eingehender zu beleuchten. In Abgrenzung, insbesondere zum Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. v.a. Scharpf/ Mayntz 1995) geht es mir dabei jedoch nicht einseitig um die politischen Akteure, sondern auch um all diejenigen Akteure, deren Verhalten direkt durch die Grenze strukturiert wird.

1.4.3 Der Untersuchungsgegenstand: Eigenarten der europäischen Institution Grenze

Ein Charakteristikum der Institution europäische Außengrenze liegt in der Deckungsungleichheit von Geltungsanspruch und Geltungsraum. Die Geltung der Institution Grenze als legitime Ordnung erhält sie nämlich aus dem Innern, der Geltungsbereich ist allerdings nach außen gerichtet, zielt sie in ihren Regulierungsbemühungen doch vornehmlich darauf ab, das Verhalten von Menschen außerhalb des eigenen Geltungsbereichs zu strukturieren.[29]

Gerade hieraus resultiert die Notwendigkeit der theoretischen Rückbindung der institutionellen Wirkung auf die Akteursebene: Diejenigen Akteure, die über Form und Inhalt der Institution Grenze entscheiden, sind nämlich gerade nicht diejenigen, auf die die Institution Grenze einwirkt. Betroffene Akteure sind vielmehr diejenigen, die außerhalb der Institution stehen und von denen die Institution zunächst vollkommen unabhängig ihre Legitimation erfährt, die an Verhandlungen über die Institution nicht beteiligt sind. Für das Verständnis der Gestalt der Institution Grenze sind so zunächst zwar diejenigen Akteure entscheidend, die in Verhandlungen eben über diese Gestalt bestimmen; in einem weitaus diffuseren Prozess der Institutionenbildung beziehungsweise -etablierung gewinnen jedoch

[28] Luhmann selbst bleibt an diesem Punkt bemerkenswert unpräzise: In seinem Entwurf einer gesellschaftlichen Theorie jenseits von Akteuren lässt sich die Entstehung von Kommunikation und damit von Interaktion nicht erklären, insbesondere aber keine Interaktion, die nicht auf Zwang, sondern auf Kooperation beruht (vgl. zu dieser Kritik umfassend Beyerle 1994; zur Kritik an Luhmanns akteursfreier Theoriekonzeption vgl. auch Schimank 1996; Mayntz 1988; für einen Überblick vgl. Braun 2000).

[29] Auch andere Grenzen wirken selbstverständlich strukturierend nach außen; jedoch kam der Grenze des modernen Flächenstaats neben der abschottenden Funktion nach außen vor allem die Funktion der Identitätsbildung sowie Souveränitätssicherung im Innern zu (vgl. Pacholkiv 2000). So zeigt Saurer (1989) beispielsweise ausführlich, wie in einem höchst widersprüchlichen Prozess die staatliche Zoll- und Steuerhoheit im Innern mittels der Etablierung der äußeren Grenze staatlicherseits durchzusetzen versucht wurde.

zunehmend andere Akteure an Gestaltungsmacht, indem sie durch ihr Verhalten Legitimations- und Delegitimationsprozesse der Institution selbst auslösen.

Unterschieden werden müssen also zwei unterschiedliche Akteursebenen: Zum einen die (zumeist politischen) Akteure, die die Institution hervorgebracht haben und die in Reaktion auf unterschiedliche Einflüsse diese ständig modifizieren. Und zum zweiten diejenigen Akteure, die zunächst ihr eigenes Verhalten an der Existenz der Institution Grenze ausrichten und mit ihrem auf die Grenze bezogenen Verhalten die Institution Grenze selbst verändern. Vermittelt über die Institution treten die beiden Akteursgruppen somit in indirekte Interaktion zueinander. Allerdings wird diese Interaktion durch die Existenz der Institution nicht lediglich vermittelt, sondern die Institution selbst wird schließlich zur wesentlichen Größe, die diese Interaktion mitgestaltet.

1.4.4 Die Lösung: Anknüpfungspunkte für eine postnationale Grenztheorie

Zusammengefasst heißt das: Der Untersuchungsgegenstand selbst erfordert einen neuen praktikablen Untersuchungsansatz, der einerseits die Grenze selbst als Institution begreift, welche zwar aus der Interaktion der Akteure entsteht, jedoch zugleich eine eigenständige Einheit bildet, die weitgehend unabhängig von den betroffenen Akteuren zu agieren vermag. Es geht somit darum, einen Ansatz zu entwickeln, der die Institution Grenze sowohl als abhängige als auch als unabhängige Variable interpretiert. Dafür muss neben einer Betrachtung der relevanten Akteure, ihrer Interessen und Präferenzen und den sich hieraus ableitenden Interdependenzen die Institution mit ihren Eigenschaften und Wirkungen selbst ins Zentrum der Betrachtung gerückt werden.

Eine reformulierte institutionentheoretische Annäherung ist dafür am besten geeignet, da sie das Phänomen Grenze so umfassend wie nötig, zugleich jedoch so eng wie möglich erfasst. Grundlage einer solchen reformulierten institutionentheoretischen Betrachtung ist ein akteursunabhängiger, systemisch orientierte Ansatz einerseits und die individualistisch orientierten Erklärungsmodelle der Akteurstheorie andererseits. Die einseitige Konzentration individualistischer Erklärungsmodelle auf Akteurshandeln vermag zwar die Entstehung und Entwicklung von Institutionen zu erklären, nicht jedoch deren spezifische Wirkung; und andersherum kann die systemische Argumentation mit ihrer Fixierung auf strukturelle Erklärungsfaktoren nicht die Entstehung und Entwicklung von Institutionen erklären. Eine Synthese von beidem jedoch ermöglicht mittels einer sinnvollen Verbindung zwischen der Akteur- und der Systemebene den Blick auf die Institution Grenze zu weiten. Gewonnen wird dadurch ein Analyserahmen, der dem dialekti-

schen Charakter der Grenze entsprechend diese einerseits als Produkt spezifischer sozialer, und das heißt: akteursbedingter Prozesse, andererseits jedoch als eigenständigen Produzenten sozialer Ordnung interpretiert.

Für die Frage nach Gestalt, Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze bedeutet eine solche Betrachtungsweise, den Blick zum einen auf die politischen Akteure und deren Interessen an Grenzaufbau beziehungsweise Grenzausbau und Grenzerhaltung zu richten, das heißt also politische Entscheidungen zu analysieren und zudem deren Reaktionen auf spezifisches Grenzverhalten anderer beteiligter Akteure zu betrachten. Und zum anderen soll die Wirkung der Institution Grenze anhand einer Analyse grenzspezifischen Verhaltens untersucht werden. Die Grenze ist hier nicht Produkt, sondern Produzent sozialer Ordnung, Produzent spezifischen, auf die Grenze bezogenen Verhaltens, welches wiederum auf die Gestalt der Grenze direkt zurückwirkt. Sichtbar wird hierüber der spezifische Charakter, der der Institution Grenze in einer postnationalstaatlichen Welt als Gestalt und auch Gestalter sozialer Ordnung zukommt.

2 Die Politik der Grenze

Den theoretischen Ausführungen entsprechend sollen im Folgenden zunächst Gestalt und Funktion der Europäische Außengrenze betrachtet werden, also die Grenze als Produkt spezifischer politischer Prozesse und Entscheidungen interpretiert, kurz: die Politik der Grenze analysiert werden. Dabei gehe ich von der Hypothese aus, dass der Bereich europäischer Grenzsicherungspolitik in seiner inhaltlichen Ausgestaltung mehr Kontinuitäten als Brüche aufweist, die Gestalt der gemeinsamen europäischen Außengrenze den einzelnen nationalstaatlichen Interessen und Präferenzen somit entspricht. Diese nationalen Erwägungen, ebenso wie die Interessen der europäischen politischen Eliten wirken schließlich auf die Gestaltung der Institution europäische Außengrenze zurück[30].

Neben der Frage nach dem Entstehungsprozess der Institution europäische Außengrenze stehen im Folgenden ihre Form beziehungsweise ihr Inhalt im Zentrum des Interesses. Formal betrachtet ist auch die Institution Grenze zunächst die Summe verschiedener legalistischer Akte. Sichtbar wird sie insbesondere anhand der Bemühungen, die sie unternimmt, um Grenzverletzungen zu verhindern. Am Beispiel Flucht und Migration sollen diese europäischen Bemühungen um Grenzsicherung, das heißt vor allem die Verhinderung ungewollter Zuwanderung in die Mitgliedstaaten der Union, exemplarisch betrachtet werden. Diese sind vielfältig in ihrer Art und variabel in ihrem Auftreten, sie schließen die tatsächlichen Kontrollaktivitäten an den Grenzen ebenso ein wie auch Beschränkungen und Auswahlverfahren bei der Visavergabe, Ausweiskontrollen an Bahnhöfen und Flughäfen im Innern ebenso wie Kontrollen an den Arbeitsplätzen von Migranten. Kontrollen finden sowohl extern wie auch intern statt, sowohl an sichtbaren Grenzen als auch für Unbeteiligte weitgehend unsichtbar an jedem anderen Ort (vgl. Broch-

[30] Da die europäische Grenzsicherungspolitik insbesondere im Bereich der Zuwanderungs-, Asyl- und Visapolitik im Großen und Ganzen eine kontinuierliche Fortsetzung nationalstaatlicher Politik ist, und auch innerhalb des europäischen politischen Prozesses kaum divergierende Interessen seitens der politischen Akteure vorliegen, gehe ich im Folgenden von europäischen politischen Akteuren als einer Entität aus, das heißt, ich unterscheide im Folgenden, wenn nicht ausdrücklich anders benannt, nicht zwischen den unterschiedlichen politischen Akteuren, sondern setzte deren Standpunkt als einheitlich voraus.

mann/Hammar 1999). Im Anschluss werde ich zunächst die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Grenzsicherungspolitik nachzeichnen (2.1) und insbesondere auf die Entwicklung einer gemeinsamen Asyl- und Zuwanderungspolitik eingehen (2.2). Es wird zu erkennen sein, dass die Integrationsfortschritte gerade im Bereich der gemeinsamen Grenzsicherungspolitik enorm sind. Allerdings ist der Prozess der Herausbildung dieser Politik keine geradlinige Entwicklung gewesen; die Mitte der 1990er Jahre proklamierte Strategie einer wirtschaftlichen Entwicklung der Anrainerstaaten sah Grenzsicherung mittels Problembehebung durch Inklusion der Peripherie vor; spätestens seit dem 11. September 2001 wird der Sicherheitspolitik mehr und mehr Gewicht eingeräumt, was auch in der Kooperation mit den Drittstaaten deutliche Spuren hinterlässt (2.3).

2.1 Die Entwicklung eines »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« Der institutionelle Rahmen europäischer Grenzsicherung

Im Folgenden soll die Entwicklung des institutionellen Rahmens europäischer Grenzsicherungspolitik nachgezeichnet werden. Eine solche Beschreibung rekurriert unmittelbar auf die Dynamik europäischer Integration, also auf die Frage nach den Ursachen und auch nach den Zielen des europäischen Integrationsprozesses. Die Diskussion, weshalb Nationalstaaten Souveränitäten an eine supranationale Instanz wie die EU abtreten, führte in der Vergangenheit zu einem intensiven Theorienstreit innerhalb der Europaforschung, an dessen Polen sich, vereinfacht dargestellt, Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus gegenüberstanden (vgl. für einen Überblick Giering 1997; Wolf 1999; kritisch Wessels 2001)[31]. Parallel, aber dennoch weitgehend unabhängig hiervon entwickelte sich die policy-Analyse als Untersuchungsrahmen europäischer Politik. Während die beiden klassischen Theorieansätze die Herausbildung gemeinschaftlicher Institutionen erklären wollen, fragt die policy-Forschung vornehmlich nach dem *Wie* dieser Politik, untersucht demzufolge die EU-Institutionen als unabhängige Variablen (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003). In der folgenden Darstellung der europäischen Grenzsicherungspolitik stehen allerdings weder die Fragen nach dem *Wie* noch nach dem *Warum* der Integration im Mittelpunkt, die Untersuchung der Verfasstheit und der Verfahren europäischer Politik ebenso wenig wie deren theore-

[31] Diese Dichotomie ist mittlerweile in Theoriekonzepten aufgegangen, die sowohl die zentrale Rolle der Mitgliedstaaten als auch deren Anbindung an gesellschaftliche Interessen betonen; die Frage, welche Faktoren die Präferenzbildung in den Europäischen Mitgliedstaaten bestimmen und welchen Anteil an dieser Präferenzbildung die Europäische Union selbst hat, ist hingegen nach wie vor umstritten (vgl. Jachtenfuchs 2002; Moravcsik 1998; Kohler-Koch 2003).

tische Analyse.[32] Dies ist bereits vielfach bearbeitet und, wenngleich sehr kontrovers, bereits intensiv diskutiert worden. Diese Fragen werden daher in der folgenden Darstellung auf der Folie der bereits vorliegenden theoretischen Überlegungen lediglich am Rande behandelt. Die folgenden Ausführungen erörtern vielmehr die Funktion europäischer Grenzsicherungspolitik für den Integrationsprozess selbst.

Fragen der Grenzsicherungspolitik umfassen unterschiedliche Politikbereiche, insbesondere die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen (Schengen), die Zusammenarbeit der Polizei-, Zoll- und Justizbehörden und die Zusammenarbeit in den Bereichen Asyl-, Zuwanderung- und Visapolitik.

Unter dem Titel »Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz« beziehungsweise mittlerweile unter der Überschrift der Schaffung eines »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« firmieren diese Politikbereiche im Rahmen der sogenannten »Dritten Säule« europäischer Politik als zwischenstaatliche Kooperationen.[33] Mit dem Vertrag von Amsterdam (ratifiziert 1999) wird die Asyl- und Migrationspolitik in die erste Säule der Gemeinschaft überführt, allerdings zum Preis einer teilweisen »Aufweichung« des supranationalen Charakters dieser Säule im europäischen Entscheidungsverfahren (vgl. Kohler-Koch et.al. 2004: 133ff.).[34] Die Politik im Bereich Justiz und Inneres ist also, mit Ausnahme der Asyl-, Zuwanderungs- und Visapolitik, nach wie vor direkt von den Interessen und Präferenzen nationalstaatlicher Politik bestimmt. Allerdings ist es nicht nur das inzwischen vertraglich festgelegte Ziel der »Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«, das die Mitgliedstaaten mittlerweile zur verstärkten Kooperation treibt, sondern letztlich, so meine An-

[32] Vgl. hierzu die einschlägigen Bände von Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; 2003; Kohler-Koch 1998; Grande/Jachtenfuchs 2000; zu den einzelnen Disziplinen der Forschung vgl. Loth/Wessels 2001.

[33] Mit dem Maastrichter »Vertrag über die Europäische Union« (1992) wurde eine neue institutionelle Basis europäischer Politik geschaffen, die in einem »Drei-Säulen-Modell« alle als relevant erachteten Politikbereiche zusammenfasste. Als sogenannte erste Säule galten die klassischen, bereits vergemeinschafteten EG-Felder der Wirtschafts- und Währungspolitik, die sogenannte zweite Säule umfasste die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die dritte Säule die Bereiche Justiz und Inneres und damit auch die Zuwanderungspolitik. Diese Darstellung der Europäischen Union anhand einer Säulenstruktur ist zwar geläufig, allerdings nicht ganz unumstritten, zumal die damit zumeist einhergehende Zuordnung rechtlicher Kategorien zu den einzelnen Säulen nicht ganz eindeutig gelingt (vgl. von Bogdandy/Nettesheim 1996; Degenhardt 2003: 50f.).

[34] Das Entscheidungsverfahren in der sogenannten dritten Säule der EU konzentriert sich vornehmlich auf die Zusammenarbeit und Kooperation der Einzelstaaten beziehungsweise auf die Formulierung gemeinsamer Positionen und zu ergreifender Maßnahmen und unterscheidet sich damit deutlich von den Entscheidungsverfahren innerhalb der sogenannten Ersten Säule (EG), in der supranationale Entscheidungsverfahren vorgesehen sind. Der Europäischen Kommission kommt hier zwar ein Initiativrecht zu, allerdings kein monopolisiertes, da es den Mitgliedstaaten ebenfalls offensteht, Vorschläge zu unterbreiten (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 134f.).

nahme, stellt eine gemeinsame europäische Justiz- und Innenpolitik die bestmögliche Lösung der einzelstaatlichen Sicherheitsprobleme dar.

Im Folgenden werde ich die Integration im Bereich Justiz und Inneres sowie die Zusammenarbeit auf administrativer Ebene darstellen. Wenngleich die gemeinsame Asyl-, Zuwanderungs- und Visapolitik Teil dieser Entwicklung ist, werde ich sie der analytischen Übersichtlichkeit halber anschließend gesondert behandeln.

2.1.1 Integration im Bereich Justiz und Inneres

Die europäische Grenzsicherungspolitik ist Teil des ambitionierten europäischen Projekts der Schaffung eines *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* und damit Teil einer Politik der Inneren Sicherheit. Diese wurzelt historisch in drei unterschiedlichen Institutionen, die sich insbesondere strukturell voneinander unterscheiden: Erstens in der Arbeit der TREVI-Gruppe außerhalb der EU im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Zweitens in der intergouvernementalen Zusammenarbeit in Form des Abkommens von Schengen beziehungsweise des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ). Und drittens in der Kooperation unterschiedlicher Arbeitsgruppen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. Zu Beginn der 1990er Jahre war die gemeinsame Politik im Bereich Inneres und Justiz damit vor allem eine Frage der freiwilligen Zusammenarbeit im intergouvernementalen Rahmen (vgl. Monar 2002).

In dem 1985 von der Europäischen Kommission verabschiedeten Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarkts wurde für 1992 das Ziel formuliert, die Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten aufzulösen, um so die Idee des gemeinsamen Binnenmarkts zu verwirklichen (vgl. KOM(85) 310 endg.). In der 1986 verabschiedeten Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) heißt es in Artikel 7A (Art 14):

»The internal market shall comprise an area without internal borders in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured in accordance to the provisions of this Treaty.«

Für wen diese Freizügigkeit gelten sollte und vor allem welche Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen werden müssten, ließ der Vertrag allerdings offen[35] – der Europäischen Kommission wurde schlechterdings auch die Kompetenz abgesprochen, hier die entsprechenden Vorschläge zu unterbreiten (vgl. Apap 2002a). So wurden die ersten politischen Schritte auf dem Weg der Umsetzung intergouvernemental gegangen, zunächst mit dem vorerst lediglich von Frankreich, Deutschland, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden 1985 unterzeichneten Abkom-

[35] Die im Vertrag gewählte Bezeichnung »Personen« ließ offen, auf wen genau die Freizügigkeit sich beziehen sollte, ob also Drittstaatenangehörige miteinbezogen waren (vgl. Apap 2002 52f.).

men von Schengen, welches im Einzelnen regelte, wie nach einer Abschaffung der Binnengrenzkontrollen ein gemeinsamer Grenzschutz gestaltet sein sollte. Die beschlossenen Ausgleichsmaßnahmen sahen striktere Kontrollen an den Außengrenzen des Schengenlandes und die Harmonisierung derjenigen nationalen Politiken vor, die grenzüberschreitende Prozesse, insbesondere die Regelung von Asyl und Migration betrafen.[36] Zudem wurde eine Kooperation zwischen den Administrationen dieses Grenzschutzes notwendig. Zur Umsetzung des Schengener Abkommens wurde 1990 das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) unterzeichnet. Gegenstand des Abkommens waren Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall der Binnengrenzen wie etwa die Vereinheitlichung von Vorschriften für die Einreise und den kurzfristigen Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen im Schengen-Raum, den Umgang mit grenzüberschreitendem Drogenhandel, die Förderung polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit sowie die Vereinheitlichung des Asylrechts (für einen Überblick vgl. beispielsweise Förster 1996; Oberleitner 1998). 1995 trat das Abkommen für die ursprünglichen Unterzeichnerstaaten sowie Spanien und Portugal in Kraft. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde der Schengen-aquis schließlich in das Gemeinschaftsrecht der EU überführt und teilweise in die erste beziehungsweise dritte Säule des Vertrags aufgenommen.

Bereits in den 1970er Jahren wurde die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus im Rahmen der TREVI-Gruppe initiiert. Diese Zusammenarbeit, die als Teil der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) außerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) stand, wurde durch den 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht institutionalisiert und als dritte Säule formaler Bestandteil der Europäischen Union. Sie blieb jedoch nach wie vor intergouvernemental. Einer Deklaration von 1976 zufolge lagen die Ziele von TREVI in der Kooperation im Kampf gegen den Terrorismus und dem Austausch von Informationen bezüglich Organisation, Ausstattung und Ausbildung der polizeilichen Kräfte in den Mitgliedstaaten (Anderson et al. 1995: 53). TREVI selbst arbeitete dreistufig: Erstens auf ministerialer Ebene, zweitens auf der Ebene leitender Beamter und zum Dritten auf der Ebene von Arbeitsgruppen. Diese Arbeitsgruppen wurden Ende der 1970er und im Laufe der 80er Jahre ins Leben gerufen und beschäftigten sich vornehmlich mit den Begleiterscheinungen der Verwirklichung des Binnen-

[36] Die Vergemeinschaftung des Asylrechts genoß von Anfang an Priorität auf der europäischen politischen Agenda, da in der bestehenden differierenden Rechtslage der Mitgliedstaaten die Gefahr gesehen wurde, dass diejenigen Staaten mit den weniger restriktiven Asylbestimmungen das Gros der Flüchtlinge aufnehmen müssten (vgl. KOM (1994) 23 endgültig). So war besonders Deutschland als eines der Hauptaufnahmeländer für Flüchtlinge an der Entwicklung eines Lastenteilungssystems interessiert, was jedoch zunächst von Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden blockiert wurde. (vgl. Gubbay 1999; Tomei 2001)

marktes, vor allem mit Fragen grenzüberschreitender Kriminalität und den Möglichkeiten einer Kooperation der Polizeikräfte.

Die zu Beginn der 1990er Jahre einsetzende verstärkte Kooperation in Fragen der Justiz- und Innenpolitik konnte somit auf drei verschiedene Formen der Zusammenarbeit zurückgreifen. Sie gewann umso mehr an Bedeutung, als zum einen das Binnenmarktprojekt vorangetrieben wurde und zum anderen externe Faktoren, etwa die konstruierte Zunahme grenzüberschreitender Kriminalität und illegaler Immigration, gemeinsames Handeln verstärkt notwendig erscheinen ließen.[37] Institutionell eingebettet war diese gemeinsame Außengrenzsicherung in die europäische Innen- und Justizpolitik und umfasste unterschiedliche Bereiche der Außengrenzsicherung, Fragen von Asyl und Zuwanderung, illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt, Menschenhandel und Menschenschleusung, Drogenhandel und anderer Formen organisierter Kriminalität. Der Vertrag von Amsterdam 1999 und der folgende Ratsgipfel von Tampere im gleichen Jahr verhalfen dem Politikfeld zu einem enormen Bedeutungszuwachs, zumal das Ziel der Schaffung eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den EU-Vertrag aufgenommen (Art. 29 EU-V) und die Zusammenarbeit in diesen Fragen damit selbst zum Integrationsprojekt aufgewertet wurde (vgl. Monar 2000: 18). Die wachsende Priorität der Innen- und Justizpolitik innerhalb der EU lässt sich zudem anhand der Entscheidungsprozesse ablesen; so ist die Zahl an Vorschlägen für Rechtsakte im Bereich der Durchsetzung eines gemeinsamen Rechtsraums in den vergangenen Jahren enorm gewachsen. Seit 1999 unterstützen den Rat rund vierzig ständige Ausschüsse und Arbeitsgruppen bei der Entscheidungsfindung in den Bereichen Justiz und Inneres. Schätzungen zufolge werden circa vierzig Prozent der Ressourcen des Generalsekretariats für die Arbeit in diesen Bereichen aufgewendet, was deutlich über die Ressourcen anderer Bereiche hinausgeht (vgl. Monar 2000: 19; 25).

Sowohl das Agendasetting als auch die Verwirklichung bestimmter Politiken lagen seit dem Vertrag von Maastricht und der Aufnahme des Politikbereichs in die sogenannte Dritte Säule primär bei den jeweiligen Ratspräsidentschaften und dem Ratssekretariat[38]. Der Entscheidungsprozess selbst wurde zunächst durch die Initiativen seitens der Ratspräsidenschaft in Gang gebracht, anschließend an die diversen Arbeitsgruppen zur Bearbeitung weitergereicht und schließlich zum Be-

[37] Die Integration im Bereich Justiz und Inneres wurde zudem auch in zivilrechtlichen Fragen grenzüberschreitenden Charakters vorangetrieben, wurden doch auch hier rechtliche Fragen wie etwa grenzüberschreitende Eheschließungen, Arbeitsverhältnisse oder Zweitwohnsitze zunehmend virulent (vgl. den Boer/Wallace 2000: 495).

[38] Zum Einfluss der Mitarbeiter des Ratssekretariats auf die Politikgestaltung siehe den Boer/Wallace 2000: 504f.

schluss an den Rat zurückverwiesen. Anders als in anderen Bereichen wurden in Fragen zu Justiz und Inneres kaum externe Experten wie etwa Polizeikräfte hinzugezogen (außer es handelte sich um technische Details wie etwa in Zusammenhang mit dem Schengener Informationssystem, SIS) (vgl. den Boer/Wallace 2000: 505f.). Der halbjährliche Wechsel der Ratspräsidentschaft ebenso wie singuläre Ereignisse beeinflussten die Politikgestaltung im Bereich Justiz und Inneres. Anders als in Bereichen der sogenannten ersten Säule »where the disciplines of Commission proposals and parlamentary co-decision imposed a timetable, dossiers in the third pillar might move forward rapidly from initial draft to adoption, or change shape radically between first and final draft, as presidency officials or ad hoc working groups sought consensual agreement« (den Boer/Wallace 2000: 507). Die zu beobachtende Kontinuität, mit der das Thema auf jeder Agenda einer Ratspräsidentschaft auftauchte, zeigt indes deutlich, wie einheitlich die Interessen der einzelnen europäischen Mitgliedstaaten an diesem Prozess der Herausbildung einer gemeinsamen Grenzsicherungspolitik waren.[39] Die Wahrnehmung grenzüberschreitender Phänomene als gemeinsame Probleme ließ die Integration in diesem Bereich zügig voranschreiten, wenngleich auch hier bisweilen nationale Präferenzen einheitliche Lösungen verhinderten, Teilintegrationen jedoch nicht blockierten[40].

2.1.2 Administrative und legislative Kooperation: Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen

Der prioritären Wahrnehmung grenzüberschreitender Prozesse entsprechend ist auch die Anzahl der vorliegenden Dokumente und Rechtsakte zu diesem Thema enorm. Um sie zu systematisieren bietet sich zunächst die Unterscheidung nach Herkunft der Dokumente (Rat, Kommission, Europäisches Parlament) beziehungsweise ihrer rechtlichen Verbindlichkeit an. Hierbei kann zwischen rechtlich unverbindlichen Vorschlägen, Mitteilungen und Arbeitsdokumenten und den rechtlich verbindlichen Rechtsakten, Entscheidungen und Beschlüssen differenziert werden. Zudem ist die Verfahrensweise auf dem Weg zu einer Entscheidung maßgeblich; hier variiert das Prozedere zwischen Einstimmigkeit, qualifizierter

[39] Wenngleich jede Präsidentschaft ihre eigenen Schwerpunkte im Rahmen einer gemeinsamen Grenzsicherungspolitik vorsah; so setzte sich beispielsweise die irische Präsidentschaft 1996 für eine verstärkte Zusammenarbeit im Kampf gegen grenzüberschreitenden Drogenhandel ein, während sowohl die italienische (2003) als auch die spanische und die dänische Präsidentschaft (2002) den Schwerpunkt auf die Vermeidung illegaler Migration legten, jeweils den spezifischen nationalen Präferenzen entsprechend.

[40] Wie etwa das Beispiel des Schengener Abkommens sehr deutlich zeigt: Großbritannien und Irland waren dem Vertrag nicht beigetreten, und trotzdem wurde der Schengen-Besitzstand im Zuge der Verhandlungen um den Vertrag von Amsterdam komplett in den EG-Vertrag mitaufgenommen.

Mehrheit und Zweidrittelmehrheit. Abkommen und Verträge müssen zudem von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden (vgl. Art. 23; Art. 34,2,3 EU-Vertrag 2002).

Inhaltlich konzentrieren sich die Dokumente neben einer Bestandsaufnahme der spezifischen grenzüberschreitenden Probleme vielfach auf die Frage der Vermeidung beziehungsweise auf die Möglichkeit der Steuerung dieser grenzüberschreitenden Prozesse. Die hierbei vorgesehenen Lösungsansätze gehen in zwei unterschiedliche Richtungen: Neben der stetigen Forderung nach einer Verbesserung des Außengrenzschutzes liegt das Hauptinteresse in einer verbesserten Kooperation und Koordination der Grenzsicherung der einzelnen Mitgliedstaaten. So soll vor allem die polizeiliche Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von Grenzverletzern (und dies sind sowohl Migranten als auch Schleuser, Drogenschmuggler und Waffenhändler) durch verstärkte Kooperation der Mitgliedstaaten optimiert werden. Daneben sollen Drittstaaten verstärkt in die Grenzsicherung der Union eingebunden werden; indem die Union einerseits finanzielle und technische Mittel zum Grenzschutz in den Drittstaaten zur Verfügung stellt, zum anderen die diplomatischen Beziehungen zu diesen Staaten auf der Grundlage der Bereitschaft zur Zusammenarbeit prüft, verlagert die Union Teile ihres Außengrenzschutzes selbst in die Peripherie.

Die in den Dokumenten und Rechtsakten dargelegten Ziele im Umgang mit grenzüberschreitenden Prozessen finden ihren direkten Ausdruck in der polizeilichen und justiziellen Arbeit, insbesondere in einer die Nationalstaaten übergreifenden Kooperation der Mitgliedstaaten untereinander. Wenngleich gerade Polizei und Justiz stark souveränitätsrelevante Bereiche darstellen, die nach wie vor nationalstaatlichen Prämissen unterworfen sind, sind auch hier erste vorsichtige Kooperationsschritte zu erkennen.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (1999) und den Beschlüssen des Sondergipfels von Tampere im selben Jahr wurden den Organen der Europäischen Union in allen Feldern der Innen- und Justizpolitik Kompetenzen eingeräumt beziehungsweise gänzlich übertragen. Dies gilt neben den Bereichen der Asyl- und Zuwanderungspolitik ebenso für den Bereich der Außengrenzkontrollen. Kernstück der gemeinsamen Grenzsicherungspolitik ist der Schengen-aquis (Anderson 2000: 13ff.), in dem unter Titel III Polizei und Sicherheitsfragen behandelt werden. Wesentlicher Bestandteil des aquis sind das Schengener Informations System (SIS) beziehungsweise dessen Nachfolger, das Europäische Informationssystem (EIS)[41],

[41] Ziel des Informationssystems ist, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Beschlüsse, insbesondere der Koordinierung nationaler Zuwanderungskontrollen zu unterstützen, indem die hier gespeicherten Daten Aufschluss darüber geben, ob eine Person in die EU einreisen darf, oder ob sie eine Gefahr für die

die Ausweitung des Grenzsaums auf 20 bis 30 Kilometer in der 'Nacheile', die Vereinheitlichung der Grenzsicherungsstandards, sowie die Vereinheitlichung der Visa-, Asyl und Migrationspolitiken. Neben den im aquis genannten Maßnahmen sind die Fragen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zudem Thema des Schengener Exekutivkomitees, von diesem autorisierter Expertengruppen und anderer Arbeitsgruppen.

Eine polizeiliche Kooperation beziehungsweise ein Informationsaustausch zwischen den Dienststellen der Mitgliedstaaten ist erstmalig im Vertrag von Schengen vorgesehen. Die Artikel 39 bis 69 des Vertragswerks widmen sich konkreten Fragen dieser Kooperation, insbesondere Fragen grenzüberschreitender Polizeiüberwachung, den Mechanismen des Informationsaustauschs und den auszufüllenden Aufgabenbereichen. Die Bedingungen des festgelegten gemeinsamen Grenzschutzes gestalteten sich dennoch zunächst recht schwierig. Vor allem die Kompetenzübertragung an die polizeilichen Kräfte der einzelnen Schengenstaaten berührte recht sensible Bereiche staatlicher Souveränität, geht es hierbei doch nicht nur um Grenzüberwachung, sondern auch um die grenzüberschreitende Verfolgung Verdächtiger. Fragen der Autoritätszuordnung im Falle grenzüberschreitender Verfolgungen wurde daher ein besonderer Raum im Vertragswerk eingeräumt, eine klare und eindeutige Regelung der Kompetenzfrage war hier unumgänglich geworden (vgl. Rijken 2003: 134f.).

Neben der zwischenstaalichen Kooperation wurde die polizeiliche Arbeit in den Mitgliedstaaten mit EUROPOL um eine zentrale Informations- und Analysestelle polizeilicher Daten ergänzt.[42] Europol als administrative Umsetzung der rechtlichen Entwicklungen wurde zunächst 1992 im Maastrichter Vertrag beschlossen. 1994 nahm sie mit dem Schwerpunkt der Drogenbekämpfung in begrenztem Umfang ihre Arbeit auf. Erst nach und nach wurden die Aktivitäten auf weitere Bereiche ausgedehnt, seit 2002 liegt die Zuständigkeit für alle Formen »internationaler Schwerkriminalität« bei Europol.[43] Gesetzliche Grundlage bildet die sogenannte Europolkonvention vom Juli 1995. Bislang beinhalten die Kompetenzen von Euro-

öffentliche Sicherheit darstellt (vgl. Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 des Rats; kritisch: Niessen/Rowlands 2000: 39ff.). Die Ergänzung zum Informationssystem bildet Sirene, ein System welches den bilateralen und multilateralen Austausch erleichtern sowie ergänzende Informationen über Personen und Objekte, die im SIS registriert sind, liefern soll (vgl. Rat der Europäischen Union, Dok.Nr. 15443/02; kritisch: Colvin et al. 2000: 19ff.).

[42] EUROPOL geht ursprünglich aus der Europäischen Drogen-Einheit (EDU) hervor, die ebenfalls den Informationsaustausch zwischen den Dienststellen in Bezug auf Drogenhandel erleichtern sollte; zudem wurde die Einrichtung einer nationalen Drogeneinheit in allen Nationalstaaten vorgesehen, die zwischen der supranationalen und den übrigen nationalen Polizeistellen vermitteln sollte (vgl. den Boer/Doelle 2002: 13ff.).

[43] Finanziert wird Europol durch Beiträge der Mitgliedstaaten, für 2005 sind beispielsweise €63,4 Millionen Euro im Haushaltsplan vorgesehen (vgl. Europol 2005).

pol die Organisation von Informationsaustausch, Analyse und Lagebeschreibungen krimineller Aktivitäten und die Vorschlagserarbeitungen für nationale politische Akteure (vgl. Titel I, Europolkonvention 1995). Allerdings wird nach wie vor die Ausweitung dieser Kompetenzen gefordert und verhandelt (vgl. Anderson 2000: 16). Für die bislang eher schwierige Etablierung Europols in der polizeilichen Arbeit der Mitgliedstaaten können unterschiedliche Faktoren ausgemacht werden. Problematisch ist vor allem das Nebeneinander verschiedenster supranationaler Einrichtungen, die ähnlich wie Europol agieren (etwa Interpol) und so die Legitimität Europols untergraben (vgl. Anderson 2000a: 15ff.). Hinzu kommt, dass diejenigen Staaten, die nicht zu den Schengen-Staaten gehören wie etwa die Mitgliedstaaten Großbritannien und Irland sowie der Drittstaat Schweiz, nicht direkt in die Zusammenarbeit einbezogen werden können (vgl. Schattenberg 1999) und so beispielsweise die Kooperation über Interpol weitaus praktikabler erscheint.

Neben Europol existieren weitere Einrichtungen europäischer polizeilicher Kooperation mit jeweils spezifischen Aufgabenfeldern wie etwa die Arbeitsgemeinschaft Polizeiliche Zusammenarbeit mit den Mittel- und Osteuropäischen Ländern (AG POL MOE), die International Conference of Border Police, das Schengener Informationssystem (SIS) oder das Eurodac-Register, in dem die Fingerabdrücke und andere persönliche Daten von Asylbewerbern europaweit gespeichert werden. Im Dezember 2000 wurde zudem die Gründung der Europäischen Polizeiakademie beschlossen, die die Aus- und Fortbildung der Polizei in den Nationalstaaten ebenso wie bei Europol koordinieren und insbesondere die Verbesserung in der Zusammenarbeit zwischen den Stellen fördern soll (vgl. Müller-Graff/Kainer 2002: 378f.).

Diesen administrativen Instrumentarien entsprechend wurde auf dem Gipfel von Tampere schließlich auch eine engere Kooperation im Bereich legislativer Kriminalitätsbekämpfung beziehungsweise Grenzsicherung beschlossen und die Institution Eurojust ins Leben gerufen. Rechtliche Grundlage bildet Art. 31 EU-V; hiernach soll Eurojust die zuständigen Staatsanwaltschaften miteinander koordinieren und auf der Grundlage der von Europol gewonnen Informationen organisierte Kriminalität effektiver bekämpfen, indem strafrechtliche Ermittlungen erleichtert werden. Eurojust kann somit als juristische Entsprechung von Europol gelten (vgl. Degenhardt 2003: 290ff.; Kahlke 2004). Neben der Vereinfachung von strafrechtlichen Ermittlungen und der Verbesserung der rechtlichen Koordination der Staaten untereinander sollen Rechtshilfe- und Auslieferungsgesuche vereinfacht werden.[44] Allerdings sind Eurojust keinerlei operationale Befugnisse zugedacht, so dass die Rolle, die diese rechtliche Kooperation in Zukunft spielen wird,

[44] Vielfach wurde Kritik an dieser Ausrichtung von Eurojust laut, da zum einen der europäische Haftbefehl und die Vereinfachung der Auslieferungsverfahren gegen das Rechtsverständnis einiger Mitgliedstaa-

noch ungewiss ist (vgl. Rijken 2003: 115f.). Wie auch bei Europol ist der Erfolg von Eurojust bislang maßgeblich vom Belieben der Mitgliedstaaten zur Kooperation abhängig und das lässt die Einschätzung Monars, der in Eurojust den »Kristallisationskern für die Entwicklung eines europäischen Strafverfolgungssystems« sieht, bislang allzu optimistisch erscheinen (vgl. Monar 2000: 32). Daneben kommt es in Form von Rechtshilfe im weiteren Sinne, einer teilweisen Angleichung materiellen Strafrechts (insbesondere im Bereich organisierter Kriminalität) und der Harmonisierung verschiedener verfahrensrechtlicher Regelungsgegenstände zur justiziellen Zusammenarbeit. Die Rechtsgrundlagen für eine verstärkte Kooperation im polizeilichen und justiziellen Bereich sind also gegeben, die Umsetzung allerdings gestaltet sich nach wie vor mühsam, nicht zuletzt weil einige grundsätzliche Fragen der Integration wie etwa die nach dem rechtlichen Rahmen, der demokratischen Legitimation und parlamentarischen Kontrolle weiterer Klärung bedürfen (vgl. Monar 2000: 32; ders. 2002: 206ff.).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich das Politikfeld Justiz und Inneres seit dem Beginn der Kooperation im Rahmen von TREVI vor rund dreißig Jahren deutlich verändert hat und sich von einem peripheren Bereich europäischer Politik zu einem der wichtigsten Themenbereiche überhaupt transformierte (vgl. den Boer/Wallace 2000: 518). Die ursprüngliche intergouvernementale Kooperation hat sich in weiten Teilen zu einer supranationalen vergemeinschafteten Politik entwickelt, was sowohl in der Gesetzgebung als auch in der administrativen Umsetzung vor allem der gemeinsamen Grenzsicherungspolitik deutlich geworden ist. Diese Aufgabe an Souveränität in einem so essentiellen Feld war schließlich nur möglich, weil eine europäische Innen- und Justizpolitik letztlich die optimale Verwirklichung der Sicherheitsansprüche der einzelnen Mitgliedstaaten darzustellen scheint.

2.2 Die Entwicklung einer gemeinsamen Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Wesentlicher Bestandteil der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Rechtsraums nach Art. 61 EGV und unmittelbare Voraussetzung für die Verwirklichung einer im Sinne des Binnenmarkts geforderten Freizügigkeit ist die Institutionalisierung einer gemeinsamen Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. Migration, also der Prozess der Überschreitung von Staatsgrenzen durch Menschen, ist eines der bestimmenden Themen auf der Agenda der Europäischen Union

ten verstoßen, zum zweiten eine wesentliche Aufgabe, nämlich die justitielle Kontrolle der polizeilichen Behörde Europol nicht vorgesehen sei (vgl. beispielsweise Petri 2001).

ebenso wie der ihrer Mitgliedstaaten. Wenig verwunderlich erscheint daher der weitreichende Kooperations- und Integrationsprozess in diesem Politikbereich. War es bis zu Beginn der 1990er Jahre undenkbar, laut über eine gemeinsame Außengrenzsicherungs- beziehungsweise Zuwanderungspolitik nachzudenken, können wir mittlerweile beobachten, dass in beiden Fragen heute eine nicht nur lose intergouvernementale Zusammenarbeit zwischen den Staaten, sondern vielmehr eine feste Kooperation und in Teilen sogar eine Vergemeinschaftung stattgefunden hat (vgl. Lavenex/Uçarer 2004: 427ff.).

Dies stellt jedoch nicht nur einen qualitativen Wandel im Hinblick auf die Integrationsfähigkeit der Europäischen Union dar, sondern zeugt auch von einem tieferen inhaltlichen Wandel der Legitimationsbasis europäischen Handelns: War diese Grundlage zunächst von der Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschaft und dem Ziel eines gemeinsamen Binnenmarkts getragen, so treten nun seit Mitte der 1990er Jahre die Schaffung eines gemeinsamen *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* hinzu, und damit auch die Notwendigkeit, den Bereich der Grenzsicherung, der Asyl- und Zuwanderungspolitik zu harmonisieren. Diese neu geschaffene gemeinsame Grenzsicherungspolitik kann jedoch nicht nur als das Ergebnis offener Grenzen interpretiert werden, sondern auch als eine neue und immer stärker werdende Legitimationsbasis der EU selbst, die sich mehr und mehr aus dem Bemühen um Vermeidung grenzüberschreitender Probleme speist. Gerade für die Asyl- und Zuwanderungspolitik ist dies folgenreich, da sie aus den ursprünglichen Zuständigkeitsbereichen der Arbeits- und Sozialministerien heraustritt und nun vornehmlich dem Aufgabenbereich der Innenministerien zugeordnet wird. Dieser formelle Wandel legt einen qualitativen Wandel in der Wahrnehmung von Asyl- und Zuwanderung offen: Diese wird nun vermehrt unter dem Aspekt der inneren Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung behandelt. Die Ausgestaltung europäischer Asyl- und Zuwanderungspolitik als einer Migrationsvermeidungspolitik ist die Folge dieser Wahrnehmung. Im Folgenden soll diese Entwicklung nachgezeichnet werden. Ich unterscheide hierbei vier Phasen, in denen ein formeller Wandel hin zu einer vergemeinschafteten Asyl- und Zuwanderungspolitik zu beobachten ist, wobei die qualitative inhaltliche Ausgestaltung dieser Politik mehr Kontinuitäten als Brüche aufweist.

Am Anfang des Prozesses der Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik stand zunächst die Freizügigkeit für die Bürgerinnen und Bürger innerhalb der EU. Diese bereits mit dem Vertrag von Rom etablierte Bewegungsfreiheit war eines der wesentlichsten Ziele der europäischen Gemeinschaft, wenngleich es dabei noch maßgeblich um die Etablierung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums und im Zuge dessen um die logische Notwendigkeit der

Personenfreizügigkeit ging (vgl. Hix 1999: 310). Bürgerinnen und Bürger jedes Mitgliedsstaats der Europäischen Union hatten demnach das Recht, sich in jedem anderen Mitgliedsstaat niederzulassen, Arbeit zu suchen oder dort zu studieren.[45] Folge dieser Freizügigkeit war jedoch das Einbüßen nationalstaatlicher Kontrollmöglichkeiten an den Grenzen. Die integrative Wirkung der Freizügigkeit führte zugleich zu einem Steuerungsproblem grenzüberschreitender Prozesse, insbesondere internationaler Migration. Fragen von Zuwanderung und Asylgewährung waren in dieser Zeit vollständig nationalstaatlich geregelt. Allerdings war die Notwendigkeit zu einer Annäherung auch in diesem Bereich bald offenkundig, so dass erste Kooperationsbemühungen bald zu erkennen waren.

Diese erste Phase auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik stand zunächst unter dem Vorzeichen einer stockenden Integration. Erst die Pläne der deutschen und französischen Regierung zur Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen führte zu einer Wiederbelebung der europäischen Integrationsidee, wenngleich auch nur einiger weniger Partner, so dass das Vorhaben zunächst außerhalb des europäischen Rahmens umgesetzt werden musste (vgl. Tomei 1997: 20ff.).[46] Das 1986 in Kraft getretene Abkommen von Schengen »über den schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen« sah vor, die Kontrollen im Binnenland abzuschaffen und dafür im Ausgleich jene an den Außengrenzen des »Schengenlandes« zu verstärken. Für die einzelnen Mitgliedstaaten stellte Schengen die optimale Verbindung zwischen einer verstärkten Wirtschaftsintegration und gleichzeitiger Beibehaltung einer restriktiven Zuwanderungspolitik dar. Allerdings war Schengen mehr als ein bloßes Mittel der Durchsetzung nationaler Interessen: »It put in place structures that indicated deeper integrative intent among a core group of member states. In this sense, Schengen was a testing ground [...] for the future developments within the formal Treaty structure. Schengen also demonstrated the willingness of member states to pursue more 'flexible' forms of co-operation and integration with smaller groups of pioneer states pushing for closer integration.« (Geddes 2003: 132) Die zunächst lediglich als 'flankierende Maßnahmen' eingerichteten Kontrollen der nunmehr

[45] Diese Rechte galten ausschließlich für Unionsbürger, Drittstaatenangehörige blieben hiervon ausgeschlossen. Ebenfalls ausgeschlossen von diesem Recht blieben nach dem Vertrag von Rom solche Unionsbürger, die in jedweder Weise ein Sicherheitsrisiko darstellten. Um dies durchzusetzen, blieben die Binnengrenzkontrollen nach wie vor von Bedeutung, wenngleich sie dem Ziel der Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarkts mehr und mehr im Weg standen.

[46] Lediglich Belgien, die Niederlande, Luxemburg, Frankreich und Deutschland unterzeichneten das Abkommen bereits 1985. 1997 waren ihm immerhin 13 EU-Mitgliedstaaten beigetreten. Großbritannien und Irland gehören nach wie vor nicht dazu, dafür die beiden Nicht- EU-Mitglieder Schweiz und Norwegen. 1999 wurde das Akommen mit Ratifizierung des Amsterdamer Vertrags formeller Bestandteil des EU aquis.

gemeinsamen Außengrenzen stellten schon bald das Zentrum der europäischen Institution Grenze dar. Diese entstanden so als Nebenprodukt der wirtschaftlichen Integrationsbemühungen; tatsächliche Gestalt nahm sie allerdings erst Ende der 1980er Jahre mit der Initialisierung diverser intergouvernementaler Mechanismen an.

Die zweite Phase der Entwicklung einer europäischen Asyl- und Zuwanderungspolitik war also von ersten Annäherungen der Unionspartner gekennzeichnet, die zu dieser Zeit allerdings noch weitgehend informell stattfanden, etwa im Rahmen intergouvernementaler Arbeitsgruppen wie der Ad-Hoc-Gruppe Zuwanderung (1986).[47] Diese Arbeitsgruppe bildete den Ort informellen intergouvernementalen Austauschs zu den Themen Außengrenzsicherung, Einreisebedingungen, Asyl, Abschiebung, Dokumentenfälschung und Informationsaustausch, ohne jedoch an die institutionelle Struktur der EG gebunden zu sein.[48] Hiermit wurde der zu dieser Zeit noch stark vorherrschenden Skepsis gegenüber supranationalen Regelungen in diesem Bereich Rechnung getragen (vgl. Herz/Blätte 2004), zugleich aber auf die neuen Herausforderungen, insbesondere die Immigrationswelle nach Öffnung des »Eisernen Vorhangs« seit 1989 reagiert. Erste Fortschritte im Sinne einer Kooperation wurden schließlich im Bereich der Asylpolitik gemacht; zunächst wurde 1988 eine Gruppe eingerichtet, die sich mit Fragen der Freizügigkeit und den daraus entstehenden Folgen für die interne Sicherheitslage beschäftigen sollte. Das hieraus resultierende *Palma Programm*, das 1989 vom Europäischen Rat angenommen wurde, formulierte für Fragen der Asylpolitik das Ziel einer Annäherung der einzelnen nationalen Politiken (vgl. Hailbronner 2000: 360f.; kritisch: Brown 2002). Der erste Schritt auf diesem Weg war die Unterzeichnung des Abkommens von Dublin »über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags« (1990). Allerdings beinhaltete auch dieses Abkommen noch keine Harmonisierung nationaler Gesetzgebungen beziehungsweise der Verfahrensregelungen, sondern stellte lediglich ein Regelwerk zur Vermeidung mehrfach gestellter Asylanträge dar und bildete damit in erster Linie einen Mechanismus, die Zahl der gestellten Asylanträge und damit auch die Chance auf Gewährung von

[47] Diese Ad-hoc-Gruppe wurde zur Unterstützung der bereits in den 1970er Jahren gegründeten TREVI-Gruppe eingerichtet; während die TREVI-Gruppe sich jedoch allgemein mit Fragen praktischer Kooperation in verschiedenen Bereichen organisierter Kriminalität , wie etwa Terrorismus, Geldwäsche, Waffenschmuggel, Pornographie etc. beschäftigte, konzentrierte sich die nun neu gegründete Gruppe allein um Fragen der Zuwanderung.

[48] So waren weder das Europäische Parlament noch der Europäische Gerichtshof befugt, die Arbeit der Ad-hoc-Gruppe zu kontrollieren, selbst die Kommission wurde nur lose in die Ergebnisse eingeweiht (vgl. Geddes 2003: 132).

Asyl in einem der Mitgliedstaaten zu minimieren (vgl. Huysmans 2000: 756f.)[49]. Nicht-EU-Mitgliedern steht der Beitritt laut Abkommen nicht offen (Art. 21), allerdings wurde vor allem ost- und nordeuropäischen Staaten, der Schweiz und Kanada eine kooperative Einbindung angeboten. Für die ost- und zentraleuropäischen Staaten, die in Beitrittsverhandlungen mit der EU standen beziehungsweise diese anstrebten, wurde dies als selbstverständlich vorausgesetzt – im Ergebnis bildeten sie damit eine Art Pufferzone um die EU herum, indem sie das Flüchtlingsproblem der 'alten' EU-Staaten quasi aufsogen (vgl. Geddes 2003: 133). Das Abkommen selbst wurde erst 1997 ratifiziert, auch dies ein Zeichen der in dieser Zeit noch schwierigen Kooperationsbemühungen, die vornehmlich informellen und intergouvernementalen Charakters waren. Erst die Verhandlungen um den Vertrag von Maastricht (1992), bei denen das Thema Zuwanderung und Asyl auf der Tagesordnung stand, brachte schließlich die Wende hin zu einer zunächst wenigstens formellen intergouvernementalen Kooperation, da erstmals Zuständigkeiten der EU in diesem Bereich formell vorgesehen wurden.[50] Diese dritte Phase europäischer Zuwanderungspolitik war getragen von allgemeinen Integrationsfortschritten und erkannte gemeinsame Interessen eben auch im Bereich Asyl und Migration an, wenngleich der Umfang der Kooperation nach wie vor den Mitgliedstaaten überlassen war (vgl. Nanz 1996; Braun 1996).[51] Gemeinsame Interessen meinte jedoch nicht vergemeinschaftete Politik, sondern beinhaltete allenfalls eine Kooperation in diesem Bereich. Erst der Vertrag von Amsterdam (1999) sah schließlich eine weitgehende Vergemeinschaftung des Politikfelds vor und läutete damit die vierte und damit vorerst letzte Phase auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Zuwanderungspolitik ein. Zum einen wurde im Rahmen der Schaffung eines »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« eine Reihe neuer Maßnahmen im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik eingerichtet und vorhandene Kompetenzen in Gemeinschaftsrecht überführt. Titel VI des Vertrags stellt eine weitreichende Ausweitung der europäischen Kompetenzen dar und legte somit den Grundstein für eine gemeinsame europäische Zuwanderungs- und Asylpo-

[49] Die Umsetzung dieses Plans war das in Dublin beschlossene EURODAC-Abkommen, welches die Einrichtung einer Datenbank vorsah mit dem Ziel, illegale Einwanderung, sogenannte »Asylerschleichung« oder auch das mehrfache Stellen von Asylanträgen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten zu verhindern.

[50] Tomei (1997) weist darauf hin, dass diese Fortschritte unter dem Vorzeichen der gewandelten politischen Bedingungen mit den Regimewechseln im Osten Europas standen; insbesondere die Migrationsströme aus den Ländern des ehemaligen Ostblocks wurden nun als eine Herausforderung für die Union interpretiert, der nur gemeinsam tatsächlich zu begegnen sei.

[51] Als Bereiche gemeinsamen Interesses wurden die Asylpolitik, Außengrenzsicherung, Zuwanderungspolitik, Einreisebedingungen, Einwanderungsbedingungen und Bekämpfung illegaler Migration definiert.

litik.[52] Zum anderen wurde der Schengenbesitzstand in den aquis communitaire der EU integriert und stellte nicht zuletzt die osteuropäischen Staaten nach ihrer Aufnahme in die EU vor erhebliche Anpassungsschwierigkeiten, mussten sie doch jetzt eine den Schengen-Standards entsprechende Sicherung ihrer Außengrenzen gewährleisten (vgl. Amato/Batt 1999; Monar 2000a).[53]

Der Vertrag von Amsterdam legte so den Grundstein für eine gemeinsame europäische Zuwanderungs- und Asylpolitik, erstens indirekt mit der Gründung eines 'gemeinsamen Raums der Freiheit der Sicherheit und des Rechts', und zum anderen direkt, indem die Asyl- und Zuwanderungspolitik von der dritten intergouvernementalen in die erste Säule überführt und damit vergemeinschaftet wurde (vgl. Niessen/Rowlands 2000). Bis zum Jahr 2004 sollte das Ziel einer europäischen Asyl-, Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik soweit erfüllt sein, dass ein vollständiger Abbau der internen Grenzkontrollen möglich würde. Das Ende 2004 ausgelaufene Programm von Tampere wurde im November 2004 durch ein vom Europäischen Rat in Den Haag beschlossenes »Mehrjahresprogramm zur Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 2005-2009«, das sogenannte »Den Haag Programm«, abgelöst (Dok. 14292/04). Ziel ist der einheitliche Umgang mit grenzübergreifenden Problemen wie illegaler Einwanderung, Menschenschmuggel, Terrorismus und organisierter Kriminalität, indem die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten verbessert wird. Um die Entscheidungsfindung selbst zu erleichtern, ist zudem seit dem 1. April 2005 das Prinzip der Einstimmigkeit bei Fragen der illegalen Einwanderung aufgegeben (legale Zuwanderung ist hiervon nach wie vor ausgeschlossen) (vgl. Dok. 16054/04). Institutionell ist die Asyl-, Zuwanderungs- und Visapolitik seit dem Vertrag von Amsterdam unter Titel IV des Europäischen Einigungsvertrags geregelt. Der Strategische Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen steht neben der Hochrangigen Gruppe Asyl und Einwanderung und bearbeitet in verschiedenen Arbeitsgruppen die Themen Migration, Asyl, Visa, Rückführung und die Kontrolle der Außengrenzen. Ebenfalls angesiedelt sind hier das

[52] Das Bemühen um eine einheitliche Rechtssetzung im Bereich des Asylrechts gipfelte auf dem Treffen des Europäischen Rats in Tampere im Oktober 1999 im Beschluss, ein einheitliches europäisches Asylsystem einzurichten, welches sich auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention bewegen sollte. Dieses System sollte die Zuständigkeit eines Mitgliedsstaats für die Prüfung eines Asylantrags klären, und gemeinsame Standards des Asylverfahrens festlegen. Zudem wurden auf dem Hintergrund der Konflikte auf dem Balkan und der daraus resultierenden Flüchtlingsströme in einige Mitgliedstaaten der EU die Fragen der Lastenteilung zwischen den Staaten, etwa im Falle kurzfristiger Schutzgewährungen, geregelt (vgl. hierzu Noll 2002: 305ff.).

[53] Auch hier behielten sich Dänemark, Großbritannien und Irland die Option vor, diesem weitergehenden Integrationsschritt fernzubleiben und so an hierin getroffene Beschlüsse nicht gebunden zu sein (wobei jedoch die Möglichkeit eines opting-in gegeben ist). Den neuen Beitrittskandidaten stand diese Möglichkeit hingegen nicht offen (vgl. zu den Folgen für die Beitrittskandidaten: Guild/Bigo 2002).

1992 auf Ratsentscheidung hin gegründete Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum (CIREA) sowie das ebenfalls 1992 eingerichtete Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration (CIREFI). Neben der reinen Informationsbeschaffung liegt ein Schwerpunkt der Arbeit von CIREA in der Analyse aktueller Migrationsentwicklungen, beispielsweise über die Reiserouten von Flüchtlingen. CIREFI hingegen sammelt und analysiert Daten zu legaler und illegaler Einwanderung, illegalem Aufenthalt, Dokumentenmissbrauch und Fälschungen sowie zu entsprechenden Entscheidungen von Beamten (vgl. Herz/Blätte 2004: 284f.). 1998 wurde zudem ODYSSEUS gegründet, ein Ausbildungs- und Kooperationsprogramm für den Bereich der Außengrenzsicherung, das seit 2002 durch das Programm ARGO (Action programme for administrative cooperation in the fields of external borders, visas, asylum and immigration) weitergeführt wird[54]. Zielgruppe des Programms sind Verwaltungsbeamte, die mit Verfahrensfragen der Grenzsicherungspolitik im weitesten Sinne beschäftigt sind und in der Beachtung europäischer Richtlinien geschult werden. Einen weiteren Teil der europäischen Grenzinstitution bilden sogenannte Aktionspläne, die der Europarat seit Ende der 1990er Jahre auflegt, mit dem Ziel, die wichtigsten Herkunftsländer illegaler Migration in das eigene Migrationsregime mit einzubeziehen. Dies geschieht einerseits mittels Druck auf die betreffenden Staaten, Rücknahmeabkommen für Migranten und Flüchtlinge zu unterzeichnen und eigene Bemühungen zur Grenzsicherung gegenüber der EU sichtbar werden zu lassen (vgl. Lavenex 1998); zum anderen setzt die EU hier auf Kooperation und Unterstützung, indem sie diejenigen Staaten, die sie in ihr Grenzsicherungsregime einbeziehen will, wirtschaftlich fördert, um zum einen den potentiellen Migranten weniger Anreize zur Wanderung in die EU zu geben, zum anderen aber die Länder mit den notwendigen Mitteln zu versorgen, selbst effektive Grenzsicherung zu betreiben.[55]

Die in Amsterdam erzielten Fortschritte hin zu einer gemeinsamen Zuwanderungs- und Asylpolitik wurden durch den Europäischen Rat unterstützt und werden vereinzelt noch weiter vorangetrieben. So nimmt seit Amsterdam jede Ratssitzung Bezug auf das Thema und prüft die Umsetzung der Beschlüsse, auch dies ein deutliches Zeichen der prioritären Stellung des Themas auf der europäischen Agenda. Besonderer Stellenwert kamen hierbei dem Gipfeltreffen des Rats in Tampere 1999 zu, auf dem weitreichende und über Amsterdam noch hinausgehende

[54] Vgl. Entscheidung des Rats vom 13. Juni 2002 über ein Aktionsprogramm für die Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung, (2002/463/EG).

[55] Und tatsächlich lässt die EU sich dies etwas kosten: Im Rahmen des PHARE Programms erhielt Polen beispielsweise 12 Millionen ECU (1997), die Baltischen Staaten 6 Millionen ECU (1996) und Ungarn 4 Millionen ECU (1997) (vgl. Düvell 2001: 5).

Kooperationen in Fragen der Asylpolitik beschlossen wurden, dem Ratsgipfel 2002 in Sevilla, wo es vornehmlich um Fragen der Bekämpfung illegaler Zuwanderung ging, und schließlich dem Gipfel von Thessaloniki (2003), auf dem Fragen einer europäischen Integrationspolitik verhandelt wurden.

Auch bei der Entwicklung einer gemeinsamen Asyl-, Zuwanderungs- und Visapolitik steht zu Beginn das Erfordernis der Vergemeinschaftung zwecks Marktintegration. In ihrer Folge ist aber auch hier die spezifische Integrationsdynamik nur mit einer gemeinsamen Präferenz- und Interessenbildung der beteiligten Akteure zu erklären und verweist in seiner qualitativen Dimension auf deutliche Kontinuitäten nationalstaatlicher Politik. Trotz der weitgehenden Vergemeinschaftung des Politikfeldes und der gewachsenen formalen Kompetenz der Kommission in diesen Fragen ist die Vormachtstellung der Nationalstaaten durch Einstimmigkeitsregel und Vetomöglichkeiten bislang nahezu ungebrochen, was nicht selten zu einer Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners führt. Auch der Vertrag von Nizza sah für die Bereiche Visa, Asyl, Zuwanderung und weitere Politiken die Freizügigkeit betreffend keine grundsätzliche Änderung dieses Prinzips vor, sondern man einigte sich hier lediglich auf einen partiellen und abgestuften Übergang zu einer qualifizierten Mehrheit mit unterschiedlichen Instrumenten und unter unterschiedlichen Bedingungen. Die Anwendung einer qualifizierten Mehrheit für diesen Politikbereich wurde somit verschoben und wird auch nach der Einführung nur für einige Elemente überhaupt anwendbar sein, für andere wesentliche Bereiche wie etwa die „ausgewogene Verteilung der Belastungen« (Artikel 63 Absatz 2b) oder die Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen für Drittstaatsangehörige (Artikel 63 Absatz 3a) hingegen weiterhin nicht gelten. Die Möglichkeit, gemeinsame Regelungen durch ein Veto zu verhindern, hat schließlich Auswirkungen auf die inhaltliche Ausgestaltung der europäischen Politik in diesem Bereich, schwächt dies doch die Position der Kommission gegenüber dem Rat. Vorschläge einer vorsichtigen Grenzöffnung seitens der Kommission wie beispielsweise in ihrem Vorschlag zu einer europäischen Richtlinie zur Familienzusammenführung haben so wenig Aussicht auf Erfolg.[56] Die im Ministerrat für die Fragen von Asyl und Migration meist zuständigen nationalen Innenminister vertreten die Position der Wahrung der inneren Sicherheit und Migrationsbekämpfung. Demographische Verschiebungen, die die Notwendigkeit von Zuwanderung für die Aufrechterhaltung der sozialen Sicherungssysteme oder auch den Arbeitsmarkt notwendig erscheinen lassen, spielen in einer solchen Perspektive keine Rolle (vgl. Herz/Blätte 2004: 283). Und auch die Agenden der einzelnen Ratspräsidentschaften bestätigen diese

[56] KOM(1999) 638 endgültig vom 1.12.1999, geändert durch KOM(2002) 225 endgültig vom 2.5.2002.

inhaltliche Ausgestaltung der gemeinsamen Grenzsicherungspolitik als einer Abschottungspolitik nachhaltig.

Wenngleich also ein beachtlicher formaler Wandel in der Asyl- und Zuwanderungspolitik bis hin zu einem vergemeinschafteten Politikfeld zu beobachten ist, kann von einem qualitativen inhaltlichen Wandel nicht gesprochen werden. Vielmehr ist festzustellen, dass der ursprünglich schon von den einzelnen Mitgliedstaaten eingeschlagene Weg einer restriktiven Migrationsverhinderungspolitik (vgl. beispielsweise Cornelius/Martin/Hollifield 1994) weiter ausgebaut und verfolgt wird und sich der Diskurs um Asyl und Zuwanderung maßgeblich um die Verhinderung illegaler Migration, Kriminalitätsbekämpfung, Asyl und innere Sicherheit in den Mitgliedstaaten dreht. Die vereinzelte Beschäftigung mit Fragen der Arbeitsimmigration ebenso wie die Thematisierung von Integrationserfordernissen der Migranten in die Aufnahmegesellschaften bilden hierbei bislang Ausnahmen, die die Regel restriktiver Politik noch unterstreichen[57].

Dieser Trend hat sich nach dem 11. September 2001 und dem 11. März 2004 noch verschärft. Migration wird in den Diskursen des Ministerrats vermehrt als eine Bedrohung der inneren Sicherheit und Ordnung perzipiert (vgl. Brouwer/Catz 2003). Wenngleich ich bislang bereits auf die Kontinuitäten in der inhaltlichen Ausgestaltung europäischer Asyl- und Zuwanderungspolitik verwiesen habe, soll im Folgenden dieser Einfluss doch gesondert thematisiert werden.

Exkurs: Migration und Terrorismus

Asyl- und Zuwanderungspolitiken sind heute nicht mehr ohne einen Rückgriff auf die aktuellen Debatten um den internationalen Terrorismus zu verstehen. Auch auf die europäische Politik und insbesondere auf ihre Asyl- und Zuwanderungspolitik haben die Ereignisse nachhaltigen Einfluss gehabt, zumal sie die Union in einer recht kritischen Phase trafen, waren ihr Kompetenzen im Bereich der Zuwanderungs- und Asylpolitik doch erst 1999 mit dem Vertrag von Amsterdam übertragen worden. Die Grundlinien der Politik, die im Oktober 1999 auf dem Gipfel von Tampere bestimmt worden waren, wurden allerdings auch nach dem 11. September 2001 beibehalten. Nicht ein Wandel des eingeschlagenen Weges, sondern vielmehr eine sehr viel schnellere und auch konsequentere Umsetzung der ohnehin anvisierten Politik ist zu beobachten.[58]

[57] Fragen der Integration und sozialen Teilhabe von Migranten in den jeweiligen Aufnahmegesellschaften sind nach wie vor Gegenstand nationaler Politik.

[58] Pastore (2002) bemerkt, dass in Folge des 11. September 2001 nicht nur ein weiterer Integrationsschritt im Bereich der Justiz- und Innenpolitik gemacht wurde, der ansonsten nur schwer durchzusetzen gewesen wäre, sondern dass andererseits auch das »historische Versäumnis in der gemeinsamen Außen- und

Der Kampf gegen den Terrorismus und die Behandlung der Themen Asyl und Migration in Zusammenhang mit organisierter Kriminalität waren bereits in den Anfängen einer gemeinsamen europäischen Innen- und Justizpolitik mit Etablierung der TREVI-Gruppe in den 1970er Jahren angelegt und fanden schließlich in den Beschlüssen des Ratsgipfels von Tampere ihren deutlichsten Ausdruck (vgl. Monar 2000; Huysmans 2000; Geddes 2003).

Der Einfluss des 11. September auf die europäische Politik ist zum einen direkt in Form der allgemeinen Kooperation mit den USA im Kampf gegen den Terror, zum anderen indirekt in Maßnahmen der Grenzsicherungspolitik, insbesondere der Verschärfung der Kontrollen an den Grenzen, bei der Visavergabe, der Asylgewährung und auch in den Außenbeziehungen der Union gegenüber Drittstaaten zu erkennen.[59] In unmittelbarer Folge der Anschläge in den USA zeigte sich jede einzelne nationale Regierung und die Europäische Gemeinschaft selbst zur unbedingten Kooperation mit den Vereinigten Staaten bereit. Bereits Ende September 2001 kam es zur Unterzeichnung der Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrats, mit der sich die Unterzeichnerstaaten zum gemeinsamen Kampf gegen den Terrorismus verpflichteten. Auf EU-Ebene diente diese Resolution in Folge zur Rechtfertigung repressiver und restriktiver Politik, insbesondere im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik, und verhalf vor allem zu einer ungewöhnlich raschen Einigung in recht sensiblen Bereichen, für die ohne die Perzeption einer aktuelle Bedrohung vermutlich Jahre benötigt worden wären (vgl. Brouwer 2003a: 400ff.)[60]. Drei verschiedene Bereiche umfassten die nun auf den Weg gebrachten Maßnahmen: Erstens die Verbesserung der Koordination und nachträglichen Bewertung europäischer Politiken im Bereich der Terrorismusbekämpfung; zweitens die Optimierung

Sicherheitspolitik« erst sichtbar und damit zu einer enormen Antriebsfeder zum Aktionismus vor allem in diesem Politikfeld wurde (Pastore 2002: 78).

[59] Bereits in den Schlussfolgerungen des außerordentlichen Gipfels der Union am 21. September 2001 heißt es: »The Common Foreign and Security Policy will have to integrate the fight against terrorism. The European Council asks the General Affairs Council systematically to evaluate the European Union's relations with third countries in the light of the support which those countries might give to terrorism« (doc. 14926/01, 6.12.2001).

[60] Unterzeichnet wurden die *framework decision on combating terrorism, defining a common understanding of terrorist acts and for a Framework Decision on the European arrest warrant and surrender procedures*, KOM (2001) 521 und 522.). Auch in den einzelnen Mitgliedstaaten wurden unterschiedliche Gesetze zur Bekämpfung des Terrorismus erlassen wie beispielsweise in Großbritannien, Frankreich und Deutschland Gesetze zur präventiven Terrorismusbekämpfung. Hierbei spielten die internen Probleme in einigen Mitgliedstaaten eine erhebliche Rolle, war doch beispielsweise Spanien schon lange an einer Behandlung des Themas auch auf europäischer Ebene gelegen. So brachte die Regierung Aznar in den Vertrag von Amsterdam ein, dass als Terroristen eingestufte Bürgerinnen oder Bürger eines Mitgliedstaats in einem anderen Mitgliedstaat kein Asyl gewährt bekommen. Hintergrund dieser Regelung war die Tatsache, dass baskischen Nationalisten und Angehörigen der ETA, die in Spanien als Terroristen verfolgt wurden, in Frankreich politisches Asyl beantragt hatten.

bereits existierender Einrichtungen wie etwa Europol, um so eine größere Effektivität im Kampf gegen den Terrorismus zu erzielen; und drittens die Einrichtung neuer Instrumente wie etwa Eurojust (vgl. Pastore 2002: 74ff.).

Obgleich in der Asyl- und Migrationsgesetzgebung nur vorsichtig konkret Bezug auf die Terroranschläge und die Antiterrorgesetzgebung genommen wurde, sind auch hier deutliche Einflüsse auf die Politikgestaltung zu erkennen. Am deutlichsten treten diese Einflüsse im Bereich der Außengrenzsicherung zutage. In Anlehnung an die UN-Resolution 1373, die alle Unterzeichnerstaaten dazu auffordert, die Bewegungsfreiheit von Terroristen einzuschränken, indem sie eine effektive Grenzsicherungspolitik betreiben, verabschiedete die Europäische Kommission am 7. Mai 2002 eine Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament unter dem Titel »Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten« (KOM(2002) 233 endgültig). Die Bekämpfung des Terrorismus mittels einer verstärkten Grenzsicherungspolitik nahm nun bedeutenden Raum im Konzept der Kommission ein, die sich hierbei auf die Beschlüsse des Europäischen Rats in Laeken am 14./15. Dezember 2001 berief. In dem Abschlussbericht wurde eine klare Verbindung zwischen Außengrenzkontrollen und Terrorismusabwehr hergestellt, indem bemerkt wurde, dass »effizientere Kontrollen an den Außengrenzen der Union [...] zur Bekämpfung von Terrorismus, Schleuserkriminalität und Menschenhandel beitragen [werden]« (Laeken, SN 300/1/01 REV 1: 13). Zwar stand in den verschiedenen Verlautbarungen zum Grenzschutz an erster Stelle noch vor Bekämpfung des Terrorismus beziehungsweise terroristischer Bedrohung nach wie vor die Bekämpfung illegaler Migration (vgl. beispielsweise KOM(2002) 233 endgültig); allerdings wurde gerade die Frage des Umgangs mit illegalen Migranten selbst vermehrt in direktem Zusammenhang mit Terrorismus beziehungsweise terroristischen Aktivitäten behandelt. So stellte die Europäische Kommission in ihrem am 10. April 2002 verabschiedeten Grünbuch *On a Community Return Policy on illegal residents* (COM(2002)175 endgültig) fest, dass Drittstaatenangehörige, egal wie lange sie bereits in einem der Mitgliedstaaten leben, aufgrund »krimineller Aktivitäten« wie beispielsweise Terrorismus und anderer Angriffe auf die öffentliche Sicherheit ausgewiesen werden können, wobei jedoch eine genauere Definition dieser terroristischen Akte selbst zunächst fehlte.[61] Zusätzlich wurde eine neue Grundlage zur Ablehnung von Anträgen auf Familienzusammenführung geschaffen, indem auch sie nun auf der Basis öffentlicher Sicherheitsinteressen geprüft werden. Auch die praktische Grenzsicherung

[61] Die Bezeichnung Terrorist beziehungsweise Terrorismus entbehrten zunächst klarer rechtlicher Definitionen und wurden in jedem der Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt. Erst in Reaktion auf den 11. September fanden die Mitgliedstaaten im Dezember 2001 zu einer gemeinsamen Position in Fragen des Umgangs mit Terrorismus sowie zu einer einheitlichen Definition (vgl. Anderson 2002: 227).

war von den Neuerungen direkt betroffen, das Thema der Visavergabe stand hierbei im Vordergrund.

Ebenso wird der Bereich der Asylgewährung augenscheinlich von der Notwendigkeit zur Terrorismusabwehr bestimmt, wobei die Union sich vor der Aufgabe der Balancefindung zwischen Menschenrechtsschutz und Wahrung der inneren Sicherheitsinteressen sieht: »Nach den Ereignissen vom 11. September wird der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Zukunft vielleicht erneut Fragen zur Auslegung von Artikel 3, insbesondere zur Gratwanderung zwischen den Schutzbedürfnissen des Einzelnen und den Sicherheitsinteressen eines Staates, zu beantworten haben« (Europäische Kommission 2001, KOM(2001) 743 endgültig: 15). Im Anschluss an diese Überlegungen kam die Kommission in einem im Dezember 2001 veröffentlichten Dokument zu dem Schluss, dass einer Person, die Flüchtlingsschutz in einem der Mitgliedstaaten beantragt, dieser Status verweigert werden kann, sollte sie freiwillig aktives Mitglied einer terroristischen Vereinigung gewesen sein (vgl. Guild 2003: 185).[62]

Diesen Entwicklungen ist leicht zu entnehmen, dass der Schutz des einzelnen Drittstaatenangehörigen nun in den Hintergrund tritt. Nicht mehr Flüchtlingsschutz und die Rechte von Migranten stehen im Vordergrund des Interesses, sondern vielmehr die eigenen nationalen beziehungsweise europäischen Sicherheitsinteressen. Allerdings ist zu betonen, dass Asyl und Zuwanderung in den europäischen Mitgliedstaaten nicht erst seit dem 11. September 2001 als ein Sicherheitsrisiko interpretiert werden: Migration in allen ihren Formen wurde bereits seit Ende der 1970er Jahre als eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung, der kulturellen Identität und der ökonomischen Stabilität eines Landes verstanden und löste damit bereits im Anschluss an die Wirtschaftskrise der 1970er Jahre die Wahrnehmung von Migranten als billige Arbeitskräfte ab (vgl. Miller 1997; Brochmann/Hammar 1999; Huysmans 2000). Die aufgebauten Bedrohungsszenarien, so können wir obiger Darstellung entnehmen, sind nun jedoch mehrschichtig: Zunächst wurden die illegalen Migranten als Problem perzipiert, zu deren Bekämpfung eine restriktivere Zuwanderungspolitik verfolgt werden müsse. Dann gerieten Asylbewerber in den Fokus migrationspolitischer Aufmerksamkeit: Die Möglichkeit, mittels eines Asylbegehrens in die Union einreisen und als anerkannter Flüchtling in einem der Mitgliedstaaten zu leben, wurde zunehmend im Sinne ökonomischer Absichten (sog. *Wirtschaftsflüchtlinge*) interpretiert und damit der illegalen Migration gleichgestellt; die Einführung der Datenbank EURODAC, in der die Fingerabdrücke von Asylbewerbern gespeichert werden, stellte eine erste di-

[62] Insbesondere Spanien machte sich für die Umsetzung dieses Vorschlags stark, stellte dies doch endlich eine rechtliche verbindliche Form auch für den Umgang mit eigenen Terroristen dar.

rekte Verbindung zwischen Asylbewerbern und illegalen Migranten her. So heißt es im Arbeitsprogramm der damaligen österreichischen Ratspräsidentschaft: »In recent years the steep rise in the number of illegal immigrants (and therefore potential asylum-seekers) caught has revealed the increasing need to include their fingerprints in the system...« (Statewatch 1998, zit. nach Huysmans 2000: 755). Ebenso entwickelte sich die Visavergabe zu einer Frage der inneren Sicherheit: Nicht selten wurde etwa die Vergabe von Touristenvisa unter dem Blickwinkel illegaler Migration (die sog. *overstayers*) behandelt. Der zunächst nur diskursive Wandel, der Migration als Bedrohung der inneren Sicherheit interpretierte, hinterließ so schon bald Spuren in Administration und Gesetzgebung. Bereits das 1990 verabschiedete Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ) schuf einen Zusammenhang zwischen den Themen Asyl und Zuwanderung und Terrorismus, organisierter Kriminalität und Grenzsicherung. Die Ereignisse des 11. September 2001 verhalfen somit lediglich einer bis dahin ohnehin verfolgten Politik zu einer rascheren und unkomplizierteren Umsetzung, indem beispielsweise Fragen der Grenzsicherung und Grenzkontrolle ungefragt auf ein existierendes Sicherheitsproblem zurückgeführt werden konnten. Die Agenda für diese Politik war jedoch schon zwei Jahre zuvor auf dem Gipfel von Tampere beschlossen worden, auf dem der Kampf gegen den internationalen Terrorismus in Zusammenhang mit Zuwanderung und Asyl erstmals offen problematisiert worden war.

2.3 Die Etablierung der Grenze: Dimensionen europäischer Grenzsicherungspolitik

Wie aber gestaltet sich denn nun die europäische Institution Grenze konkret? Zu bemerken ist, dass weder die Grenze selbst, noch der Prozess ihrer Herausbildung einheitlich und eindimensional verläuft, sondern dass sie sich auf verschiedenen Wegen und mitunter auch widersprüchlich konkretisiert. Die europäische Grenze, so wird anhand des Beispiels der Migrationskontrolle sichtbar, bildet sich unabhängig von bestimmten Orten, gekoppelt lediglich an bestimmte Subjekte, die von der Institution selbst ausgewählt werden und für die alleine sich die Grenze überhaupt manifestiert. Die Gestalt, die die Grenze selbst annimmt ist schließlich abhängig von der spezifischen Funktion, die sie zu erfüllen hat. Der im Folgenden gewählte Blick auf die europäische Asyl- und Migrationspolitik als einem bestimmten Ausschnitt der Institution europäische Außengrenze zeigt dies sehr deutlich: Um die Abschottungsfunktion der Grenze nach außen zu erfüllen, greift die europäische Politik auf unterschiedliche Praktiken zurück. Drei unterschiedliche Dimensionen können hier ausgemacht werden: Abschottung, Druck und Ko-

operation. Und jede, so meine Annahme, ist Teil der Institution europäische Außengrenze. Da diese Instrumente jedoch nicht getrennt voneinander, sondern im Zusammenspiel miteinander zum Einsatz kommen, ist auch eine Trennung in der analytischen Darstellung kaum sinnvoll. Im Folgenden unterscheide ich vielmehr zwischen den Instrumenten, die die EU intern beziehungsweise an ihren eigenen Grenzen zur Migrationskontrolle beziehungsweise -abwehr einsetzt und solchen, die sie in Kooperation mit Drittstaaten, maßgeblich potentiellen Herkunftsländern von Migranten einerseits und Anrainerstaaten andererseits entwickelt. Letzteres verdeutlicht insbesondere eines der wesentlichsten Merkmale gegenwärtiger Grenzen, nämlich ihre territoriale Ungebundenheit.

2.3.1 Interne Instrumente: Abschottung

Die Rede von der Festung Europa ist wohl so alt wie das europäische Projekt selbst, ging doch die neue Freizügigkeit im Innern der Union unmittelbar mit einer deutlichen Abschottung nach außen einher. Diese Abschottung nach außen, die mit einer Vermeidung von Zuwanderung mittels eines Ausbaus der Grenzsicherungsanlagen an den Außengrenzen der Union konkret Gestalt annahm, ist in den vorangegangenen Kapiteln bereits mehrfach angeklungen. Daher soll es im Folgenden nicht um die rechtlichen Grundlagen dieser Dimension europäischer Grenzsicherung gehen, sondern vielmehr um das spezifische Design beziehungsweise die Gestalt dieses Teils der europäischen Institution Grenze.

Laut einer Definition der Europäischen Kommission von 2002 beinhaltet der Grenzschutz an den Außengrenzen der Union all diejenigen Tätigkeiten, die von den entsprechenden Behörden mit dem Ziel durchgeführt werden, die Grenzen gemäß dem Schengener Durchführungsübereinkommen zu kontrollieren und zu überwachen, indem zum einen »Auskünfte oder allgemeine Informationen« eingeholt werden, die »es den Grenzschutzbeamten ermöglichen, das Risiko zu bewerten, das eine Person oder ein Gegenstand für die innere Sicherheit des gemeinsamen Raums ohne Binnengrenzen für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Mitgliedstaaten und die Wahrung des Gemeinschaftsrechts darstellt«, und zum anderen um eine »Bewertung der Entwicklung möglicher Gefahren für die Sicherheit der Außengrenzen und Festlegung entsprechender Prioritäten für den Grenzschutz« vornehmen zu können; dies soll schließlich »die Sicherheit der Außengrenzen [...] gewährleisten« (KOM(2002) 233: 29).

Im Zusammenhang mit der Schaffung eines gemeinsamen Rechtsraumes beziehungsweise in Folge der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten wird den Kontrollen an den Außengrenzen der Union vermehrt

eine Schlüsselrolle zugesprochen, manifestiert sich doch an ihnen die gemeinsame Vorstellung von innerer Sicherheit (vgl. KOM(2002) 233 endgültig: 5). »Kontrolle und Überwachung der Grenzen tragen zur Abfertigung der Verkehrsströme von Personen, die in diesen Raum einreisen bzw. ihn verlassen, sowie zum Schutz der Bürger vor Gefahren für seine Sicherheit bei. [...] Ferner sind sie ein wesentliches Element bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung« (Dok. 9834/1/02 REV 1: 3). Daher ersuchte der Europäische Rat den Rat und die Kommission bereits auf seiner Tagung in Laeken im Dezember 2001, effizientere Kontrollen an den Außengrenzen der Union zur Bekämpfung von Terrorismus, Schleuserkriminalität und Menschenhandel einzurichten und die hierfür notwendigen »Mechanismen für eine Zusammenarbeit zwischen den für die Kontrolle der Außengrenzen zuständigen Dienststellen festzulegen und die Voraussetzungen für die mögliche Schaffung eines Mechanismus oder gemeinsamer Dienststellen für die Kontrolle der Außengrenzen zu prüfen« (Laeken, SN 300/1/01 REV 1: 12). Denn nur eine kohärente und effiziente gemeinsame Verwaltung der Außengrenzen der Mitgliedstaaten könne innerhalb der Europäischen Union für eine insgesamt größere Sicherheit sorgen (Dok. 6621/1/02 REV).

In verschiedenen Plänen werden die Mechanismen ausgearbeitet, die diesen Schutz kurz-, mittel- oder langfristig bewerkstelligen sollen (vgl. KOM(2001) 672 endgültig; KOM(2002) 233 endgültig).

Grundlage solcher Vorschläge sind zunächst sogenannte *Bedürfnisanalysen*, die anhand der Beschreibung der bestehenden *operativen Praxis* erstellt werden, um so die Ausarbeitung einer gemeinsamen Politik für den Grenzschutz an den Außengrenzen vornehmen zu können. Zudem sollen mit Hilfe der sogenannten *Schengen-Bewertung* die »Durchführung der Kontrollen an den Außengrenzen und deren Überwachung, die Praxis der Visumerteilung, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit an den Binnengrenzen und der Einsatz des SIS« verbessert werden (9834/1/02 REV 1: 6ff.). Dies soll schließlich einer Vereinheitlichung des Sicherheitsstandards an allen Außengrenzen und damit einer allgemeinen Erhöhung des Grenzsicherungsniveaus dienen. Als zu ergreifende kurzfristige Maßnahmen für den Schutz der gemeinsamen Außengrenze werden die »Einsetzung einer gemeinsamen Instanz von Praktikern für die Außengrenze«, die verstärkte »Kooperation der für die Grenzkontrolldienste verantwortlichen Personen«, eine »Machbarkeitsüberprüfung der Schaffung einer europäischen Grenzpolizei« sowie die »Errichtung eines Netzes von Verbindungsbeamten im Bereich Einwanderung« genannt (9834/1/02 REV 1: 28). Mittel- und langfristig geht es um die Einrichtung von »Expertengruppen«, »schnellen Eingreiftruppen« und »Einheiten für die Zusammenarbeit von gemeinsamem Grenzschutz und Zoll« sowie um den »gemeinsamen

Einsatz von mobilem Überwachungsgerät«. Daneben soll der Ausbildungsstandard der Grenzsicherungskräfte vereinheitlicht und die Entwicklung neuer Technologien zur Erleichterung von Kontrollen an den Grenzübergangsstellen vorangetrieben werden (vgl. 9834/1/02 REV 1: 29).

All diese Grenzaktivitäten beziehen sich auf die Verhinderung ungewollter grenzüberschreitender Aktivitäten wie etwa das unerlaubte Übertreten der gemeinsamen Außengrenze. In Artikel 5 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) sind die Einreisevorschriften für »Drittausländer« für einen Aufenthalt bis zu drei Monaten geregelt. Legal ist ein solcher Grenzübertritt dann, wenn die betreffende Person neben den notwendigen gültigen Dokumenten und Sichtvermerken die Rechtmäßigkeit eines Aufenthalts in der EU belegen und zudem einen Nachweis über ausreichende materielle Versorgung in der Zeit des Aufenthalts erbringen kann. Zudem muss als gesichert gelten, dass sie keine Gefahr für die öffentliche Ordnung beziehungsweise Innere Sicherheit darstellt (Art. 5,1 SDÜ; vgl. auch Förster 1996). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann es zum Grenzübertritt kommen, gemäß Artikel 3 des Schengener Durchführungsübereinkommens allerdings »nur an den Grenzübergangsstellen und während der festgesetzten Verkehrsstunden« (Art. 3,1 SDÜ).

Während die Überwachung der Außengrenze außerhalb der Grenzübergangsstellen vor allem darauf abzielt, »Menschen davon abzuhalten, die Grenzen illegal zu überschreiten« (KOM(2002) 233: 8), werden an den Grenzübergängen selbst vor allem Menschen kontrolliert, die an explizit dafür vorgesehenen Stellen rechtmäßig die Grenze überschreiten wollen; wobei die Grenze hier in ihrem Auftreten zwischen Menschen, die kontrolliert werden müssen, weil sie potentielle Grenzverletzer sein könnten und solchen, die die Grenze per se rechtmäßig überschreiten, weil sie Bürgerinnen oder Bürger Europas sind (und über einen europäischen Pass verfügen), deutlich unterscheidet.[63]

Die abschottende Wirkung der Grenze manifestiert sich also bereits vor den Grenzanlagen in den rechtlichen Bestimmungen, die zwischen denjenigen Menschen unterscheiden, die die Außengrenzen passieren dürfen und solchen, denen dies verweigert wird. Im Verständnis der Union liest sich diese Grenz- Funktion

[63] So wird beispielsweise per Ratsempfehlung zwischen Drittstaatenangehörigen und Unionsbürgern bei der Grenzüberschreitung unterschieden. »Die [...] Ein- und/oder Ausreisekontrollen an den Grenzübergangsstellen an den Landaußengrenzen sollten nach Möglichkeit und sofern zweckmäßig an getrennten Kontrolllinien erfolgen, damit es nicht zu langen Wartezeiten für gemeinschaftsrechtlich Begünstigte kommt und die Regelung so weit wie möglich an die für Grenzübergangsstellen der See- und Luftgrenzen angepasst wird.« (Rat 8498/03: 3). Tatsächlich manifestiert sich die Unterscheidung zwischen Inländern und Ausländern an den Außengrenzen der EU letztlich in der Frage des Passes; so galt die Schaffung eines europäischen Passes auch als Voraussetzung für eine tatsächliche Umsetzung der Freizügigkeit im Innern der Union (vgl. Lloyd 2003: 154ff.).

im weitesten Sinne »mit Blick auf die innere Sicherheit [...] als Barriere oder Filter« (KOM 2002 (233): 10): Risiken für die »öffentliche Ordnung, die nationale Sicherheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats« (Art. 5,1 SDÜ) sollen so ausgeräumt werden. Um einen umfassenden Schutz im Innern der Union zu gewährleisten, reiche es selbstverständlich nicht aus, die tatsächlichen Grenzgebiete an den Rändern Europas (das heißt die Seegrenzen und die Landaußengrenzen) zu überwachen und zu kontrollieren, sondern es müssten auch andere Orte wie insbesondere internationale Flughäfen mit in das Sicherungsnetz einbezogen werden. Bereits im Schengener Abkommen heißt es in Art. 4: »Die Vertragsparteien gewährleisten, daß [...] die Reisenden von Flügen aus Drittstaaten, die in Binnenflüge umsteigen, vorher einer Personenkontrolle sowie einer Kontrolle des von ihnen mitgeführten Handgepäcks bei der Einreise im Ankunftsflughafen des Drittlandfluges unterzogen werden.« (Art. 4,1 SDÜ) Die Funktion der Außengrenze wird also auch an den Flughafen verlagert, der Flughafen selbst als eine in sich geschlossene Einheit betrachtet, in der den besonderen Bedürfnissen entsprechend spezifisch geschulte Beamte Grenzkontrollen durchführen (vgl. 9834/1/02 REV 1: 16). Ein *Internationales Flughafenprojekt* soll spezialisierte Grenzschutzbeamte aus den Mitgliedstaaten zusammenbringen, um so auch hier mittels Kooperation optimalen Grenzschutz zu gewährleisten und die Möglichkeiten einheitlicher Kontrollverfahren, gemeinsamer Ausbildungsmaßnahmen, des Austauschs von Personal und der Erkennung falscher Dokumente (insbesondere gefälschter Schengen-Visa) auch an Flughäfen zu ermöglichen (vgl. 12931/02: 6). Das Ziel dieses Aktionismus liegt auf der Hand: »Mit diesen Aktionen [...] haben die Mitgliedstaaten die Bereiche See-, Luft- und Landgrenzen abgedeckt und zum einen dafür gesorgt, dass illegale Einwanderer und Schleuser verstärkt damit rechnen müssen, aufgegriffen zu werden und zugleich das zunehmende Engagement der EU für eine Sicherung der Außengrenzen unter Beweis gestellt.« (12931/02: 5)

2.3.2 Externe Instrumente: Druck versus Kooperation

Neben den Politiken, die innerhalb der Union und entlang ihrer Grenze entwickelt und eingesetzt werden, um die Außengrenze zu sichern und ungewollte Migration zu verhindern, wird seit den 1990er Jahren der Gedanke der Kooperation mit Drittstaaten zur Lösung des Migrationsproblems in den politischen Konzepten der Union vermehrt betont. Hierbei unterscheidet die Union zwischen zwei Staatengruppen: Zum einen Staaten, die als potentielle Herkunftsländer von Migranten gelten und die keine gemeinsame Grenze mit einem EU-Mitgliedstaat haben, wie etwa Staaten Lateinamerikas oder Asiens. Zum anderen konzentrieren

sich die Bemühungen der Union auf ihre direkten Anrainer, die zum Teil als Herkunftsländer, zum Teil aber auch als Transitländer potentieller Migranten fungieren. Wenngleich beide Ländergruppen bereits aufgrund geographischer Gegebenheiten unterschiedliche politische Reaktion seitens der EU erwarten lassen, zeigen sich in den migrationspolitischen Bemühungen der Union die gleichen Muster: Zum einen geht es um Maßnahmen, die direkt den Auf- beziehungsweise Ausbau des gemeinsamen Grenzsicherungsschutzes betreffen und konkrete Fragen wie etwa die nach der Rückführung von illegalen Migranten in die Herkunftsländer behandeln; zum anderen um Maßnahmen, die innerhalb einer indirekten Wirkungskette potentielle Migranten zum Verbleib in den betreffenden Regionen anregen sollen. Konzeptionelle Grundlage beider Ansätze bilden unterschiedliche Abkommen mit Drittstaaten wie etwa die Hilfsprogramme für Asien oder Lateinamerika oder auch die Programme MEDA (Mésures d'accompagnement financières et techniques) oder TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States), die seit 2002 unter dem Titel der »Nachbarschaftspolitik« beziehungsweise dem euphemistischen Begriff des »ring of friends« zusammengefasst sind und gemeinsam mit den Bemühungen zur Sicherung der eigenen Grenze mittlerweile den wesentlichen Pfeiler europäischer Grenzsicherungspolitik bilden.[64] Hinsichtlich des Engagements wird zwischen den beiden Staatengruppen schließlich doch mehr oder weniger deutlich unterschieden: Je näher die Außengrenzen eines Staates an die EU heranreichen, umso mehr Aufmerksamkeit wird ihm von Seiten der Union zuteil, als umso dringlicher wird die Notwendigkeit zur Kooperation gerade in Migrationsfragen betrachtet[65]. Eine weitergehende Zusammenarbeit gilt hier nicht nur als »wünschenswert«, sondern als »unbedingt erforderlich« (vgl. SEK(2003) 815: 3) und wird nicht nur im Rahmen freiwilliger Kooperation, sondern nicht selten auch mit Hilfe politischen und ökonomischen Drucks seitens der EU umgesetzt.[66]

[64] Von 2007 an wird das sogenannte Europäische Nachbarschafts und Partnerschaftsprogramm (ENPI) die bisherigen Programme TACIS and MEDA in den Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik und in Russland ersetzen. TACIS, gegründet 1991, richtet sich in seinen Bemühungen vornehmlich an 12 Staaten Osteuropas und Zentralasiens mit dem vorrangigen Ziel, dort die beginnenden Transformationsprozesse zu unterstützen. MEDA, gegründet 1995, richtet sich mit insbesondere technischer und finanzieller Hilfe an die Mittelmeeranrainer Europas, um dort sowohl wirtschaftliche als auch soziale und politische Reformen anzustoßen bzw. zu unterstützen.

[65] So heißt es beispielsweise noch 2002 in Bezug auf Lateinamerikanische Staaten, dass die Kommission hier »die Möglichkeiten zur Entwicklung eines Migrationsdialogs zwischen beiden Regionen zu prüfen« habe (KOM(2002) 703: 22), während die Beziehungen zu den Anrainerregionen zu diesem Zeitpunkt bereits seit fast zehn Jahren auf der Grundlage migrationspolitischer Absichten gestaltet wurden.

[66] Vobruba macht in diesem Zusammenhang auf die spezifische »Dynamik Europas« aufmerksam, indem er die Außenbeziehungen der Union und die Integrationsbemühungen im Innern zueinander in Relation setzt. Ein wesentliches Mittel im Bemühen um kooperative Einbindung der Anrainer in den Grenzraum

> »Finally, the best way to consolidate the security of the Union is not by erecting a barrier against our neighbours, but by spreading both stability and prosperity beyond our borders.«
> António Vitorino, EU Kommissar für Justiz und Inneres 2002: 17

Der Gedanke, eine Festung Europa könnte tatsächlich die transnationalen Probleme der Union, insbesondere aber das Migrationsproblem der Gemeinschaft lösen, ist spätestens im Laufe der 1990er Jahre der Erkenntnis gewichen, dass einzig in der Kooperation mit den Herkunftstaaten, also den »Erzeugerländern der Probleme« beziehungsweise mit Hilfe der Anrainerstaaten eine Lösung des zunehmend als dringlich empfundenen Migrationsproblems gefunden werden könnte.[67] Das Migrationsproblem selbst soll diesen Überlegungen zufolge an seiner Wurzel bekämpft werden, indem mittels Demokratisierung, Menschenrechtsschutz und wirtschaftlichen Wachstums eine politische und gesellschaftliche Stabilisierung der Regionen gesichert und somit der Anreiz zur Migration in die Länder der Europäischen Union minimiert werden soll.

Das hinter diesen Bemühungen der EU stehende Konzept kann, zumindest in großen Teilen, als *eigennützige Hilfe* (Vobruba 1994; 1992) interpretiert werden, ist doch das Ziel der Europäischen Union, durch ökonomische Prosperität in der Peripherie dort Stabilität und Sicherheit herzustellen und dadurch die grenzüberschreitenden Probleme, die eine Bedrohung für die Union selbst darstellen, zu lösen.[68]

So heißt es in einem Bericht der Europäischen Kommission 2001, »die Bemühungen zur Steuerung der Migrationsströme können nur dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn die Maßnahmen am Anfang der »Migrationskette« ansetzen, das

---

der EU ist die Perspektive auf eine Mitgliedschaft - dieser Einsatz ist allerdings nicht unbegrenzt möglich und bringt zudem bereits jetzt sichtbare Probleme im Innern der Union mit sich (vgl. Vobruba 2005).

[67] Diese Idee ist nicht neu. Bereits 1976 konzentrierte sich die World Employment Conference der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) auf die Frage nach möglichen Alternativen zur ökonomisch motivierten Auswanderung von Menschen, im Laufe der 1980er Jahre fand die Philosophie des »Aid in Place of Migration« deutlich Eingang in die Politik der ILO. (vgl. Böhning/Schloeter-Paredes 1994: 2f.)

[68] Voraussetzung einer solchen Politik ist zum einen, dass die auftretenden Probleme transnationalen Charakters sind, das heißt, tatsächlich eine Wirkung über Grenzen hinweg mit sich bringen. Zum anderen setzt eine Politik eigennütziger Hilfe auf Seite der Gebenden voraus, dass ein Eigeninteresse an der Lösung des Problems eindeutig bestimmt werden kann, dass also als Voraussetzung der Lösung des eigenen Problems die Lösungsnotwendigkeit der Probleme anderer gesehen werden. Die Handlungslogik auf der Seite der Nehmenden hingegen definiert rationales Agieren, den Zusammenhang zwischen eigenem Problem und externem Interesse deutlich zu machen und letztlich das Problem am Leben zu erhalten: Denn die Aussicht auf Lösung des grenzüberschreitenden Problems ist nicht selten das wertvollste Gut, welches die Peripherie dem Zentrum anzubieten hat (vgl. Vobruba 1994: 200ff.).

heißt wenn Frieden, politische Stabilität, Menschenrechte, demokratische Grundsätze und eine nachhaltige wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Entwicklung in den Herkunftsländern gefördert werden. Hierzu sollten Migrationsfragen innerhalb der bestehenden Partnerschaften, die den allgemeinen Rahmen für die Beziehungen der EU zu Drittländern bilden, behandelt werden.« (KOM(2001) 672: 9) Entsprechend den Ergebnissen des Gipfels von Tampere im Oktober 1999, auf dem sich der Europäische Rat für eine »Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitländern und -regionen« aussprach, wurde das dort formulierte Ziel, ein »integriertes, umfassendes und ausgewogenes Migrationskonzept zu entwickeln«, welches »die Bekämpfung der Armut, die Verbesserung der Lebensbedingungen und der Beschäftigungsmöglichkeiten, die Verhütung von Konflikten und die Festigung demokratischer Staaten sowie die Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte« als zentrale Politikbereiche anführte, in den kommenden Jahren weiterverfolgt, um »die zur Bekämpfung der tieferen Ursachen der Migration« notwendigen Maßnahmen zu ergreifen (SEK(2003) 815: 3; Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Tampere) 1999). Auch der Europäische Rat von Sevilla im Juni 2002 bestätigte diese Richtung und betonte in seiner Abschlusserklärung erneut, wie wichtig »die Einbeziehung der Migration in die Beziehungen der Union zu diesen Ländern und Regionen [...] und eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung der Migration, einschließlich der Verhütung und Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels« für eine erfolgreiche eigene europäische Migrationspolitik sei (SEK(2003) 815: 3).

Hintergrund dieser europäischen Politik sind explizite migrationstheoretische Annahmen darüber, welche Faktoren Migrationsströme auslösen, also folglich beseitigt werden müssen, will man die Migration selbst unterbinden. So heißt es in einer Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament vom Dezember 2002 »[Die] Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in Entwicklungsländern ist die wirksamste Methode, um der Arbeitslosigkeit und dem Mangel an wirtschaftlichen Perspektiven entgegenzusteuern, die den wichtigsten Push-Faktor für internationale Migration darstellen.« (KOM(2002) 703: 23). Als konkrete Maßnahmen werden die Verbesserung des Marktzugangs für Erzeugnisse aus den Entwicklungsländern sowie die Einbindung von Entwicklungsländern in das Welthandelssystem gefordert (KOM(2002) 703: 23). Zudem seien Dürren und Missernten verantwortlich für das Entstehen von Flüchtlingsströmen, so dass eine europäische Entwicklungspolitik, die die Ernährungsgrundlagen in den betroffenen Ländern sichere, gezielt zur Minimierung des Migrationsaufkommens beitragen könne (vgl. KOM(2002): 703): 24). Diese Beispiele zeigen, dass die europäische Politik auf einem Migrationsverständnis basiert, welches in erster Linie

Armut, Arbeitslosigkeit und Einkommensdifferenzen als verantwortliche Variablen für die Entscheidung zur Migration benennt. Lediglich in einigen wenigen Dokumenten werden neben diesen sogenannten push-Faktoren auch vorhandene pull-Faktoren wie die Nachfrage nach billigen ausländischen Arbeitskräften in den Zielländern der Migranten als Migrationsursache genannt und folglich fehlen auch konkrete Anregungen zur Bekämpfung eben jener Migrationsursachen (vgl. beispielsweise KOM(2002) 703: 10f.)[69].

Auffallend ist zudem, dass die Betonung dieser indirekten politischen Strategie zur Eindämmung des Migrationsproblems der Gemeinschaft seit 2002 mehr und mehr nachgelassen hat. Zwar werden die konkreten Maßnahmenpakete, wie etwa die Euromediterrane Partnerschaft (MEDA) weiterhin gefördert und umgesetzt, in den politischen Verlautbarungen setzte sich jedoch zunehmend ein Kooperationsgedanke mit den Anrainern durch, der vermehrt auf eine gemeinsame aktive Grenzsicherungspolitik als Migrationsvermeidungsstrategie setzt. Die vielfach und vielfältig geäußerte Kritik an einer zu euphemistischen Lesart dieser europäischen Politik eigennütziger Hilfe[70] erfährt so unerwartet Bestätigung: Anscheinend kommt gerade in Bezug auf das Problem der ungesteuerten Migration diese Art eigennütziger Hilfe zu spät; um die konkreten Probleme zu lösen, wird nicht zuletzt in Folge der erklärten Verbindung von Kriminalität, Terrorismus und Migration in der öffentlichen Wahrnehmung lieber auf Maßnahmen zurückgegriffen, die zum einen schnellere und zum anderen sichtbar direktere Wirkung zeigen (vgl. Vobruba 1997a: 169).

Einbindung in die Grenzsicherung

Ebenfalls als *eigennützige Hilfe*, allerdings in einem direkteren Wirkungszusammenhang, kann die Einbindung von Drittstaaten in das europäische Grenzregime bezeichnet werden. Hierbei geht es zum einen um Kooperation und finanzielle Unterstützung der Anrainerstaaten bei der Verwirklichung europäischer Grenzsicherungsvorstellungen; zum anderen geht es um gezielten wirtschaftlichen und politischen Druck auf diese Staaten, den Anforderungen der EU zu genügen.

[69] Zu vermuten ist, dass die Konzentration der Union auf die sogenannten push-Faktoren internationaler Migration mit der innereuropäischen Kompetenzverteilung und den betroffenen Politikfeldern zu erklären ist, sind doch gerade Fragen der Entwicklunsgzusammenarbeit Felder, in denen die europäische Kommission recht selbständig agieren kann, wohingegen Maßnahmen auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten nicht gegen den Willen der Nationalstaaten durchzusetzen wären.

[70] Diese Kritik bezieht sich auf drei Punkte: erstens auf die Unvereinbarkeit der beiden Entwicklungsziele »Demokratie« und »Politische Stabilität« (vgl. Jünemann 1999; 2001); zweitens auf makroökonomische Probleme, die eine umfassende Wohlfahrtssteigerung in den betroffenen Regionen ausschließen (vgl. Nienhaus 1999); und drittens auf die Einseitigkeit dieser Politik, die sich ausschließlich auf eine Bekämpfung der push-Faktoren internationaler Migration bezieht (vgl. Eigmüller 2003).

Grundlage der Aktivitäten sind von der Hochrangigen Gruppe 'Asyl und Migration' für jeden Anrainerstaat verfasste Aktionspläne, in denen die Ursachen von Flucht und Migration sowie die Dimensionen des Migrationsvolumens dargestellt werden. Auf dieser Datenbasis werden schließlich als geeignet erachtete Konzepte zur Bekämpfung der spezifischen Migrationsprobleme erarbeitet und diese schließlich regelmäßig evaluiert. Es geht hierbei um eine »systematische Bewertung der Beziehungen zu Drittländern, um solche Drittländer zu ermitteln, denen eine verstärkte Zusammenarbeit angeboten werden soll« (Rat der EU 12931/02:12). Grundlage auch dieser Aktionen bilden sogenannte *Risikoanalysen*, die dazu beitragen sollen, die sogennanten *Risikoströme* während ihres Auftretens beziehungsweise bereits in ihrer Entstehung in den Drittstaaten festzustellen, und diese mit Hilfe der entsprechenden Drittstaaten einzudämmen, ohne jedoch die Überwachung oder Kontrolle der Außengrenzen selbst de facto einem Drittland zu übertragen (vgl. KOM(2002) 233: 19).

Auf der Grundlage systematischer Risikoanalysen sollen vielmehr die betreffenden Länder zu einem »intensiven Dialog« darüber aufgefordert werden, wie eine verstärkte Zusammenarbeit ausgestaltet werden kann, sowie spezifische Fragen erörtert werden, die eine konkrete Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit in Hinblick auf den Aufbau von Kapazitäten, Einschätzung von Art und Umfang der Migrationsströme sowie der Bedeutung im Verhältnis zu den als Hauptströmen eingestuften Migrationsrouten ermöglichen (vgl. Rat der EU, 14707/02: 6).[71]

Migrationspolitische Belange sollen nun grundsätzlich in die Außenbeziehungen der Union und insbesondere in die Strategien und Programme der Gemeinschaft gegenüber Drittländern einbezogen werden, wobei es der Union hierbei um »eine partnerschaftliche Zusammenarbeit in Migrationsfragen« geht, »die sich aus der Festlegung gemeinsamer Interessen mit Drittländern ergibt« (vgl. KOM(2002) 703: 50f.). Voraussetzung hierfür ist, dass in allen Kooperations- und Assoziations-

[71] Aktuelles Beispiel einer solchen Zusammenarbeit ist die angestrebte und in Teilen schon weit vorangeschrittene Kooperation der EU mit nordafrikanischen Staaten, beispielsweise Libyen. Neben der Forderung, Asylauffanglager in Nordafrika zu errichten, geht es hierbei um eine Verstärkung von Kontrollen im Landesinnern und an den Küsten seitens der inländischen Polizei und Militärs, gilt doch Libyen als derzeit wichtigstes Transitland für Flüchtlinge und Migranten aus Afrika südlich der Sahara (vgl. Migration und Bevölkerung, MuB 07/04). Die zunächst von Italien und Deutschland ausgehende Forderung nach verstärkter Kooperation mit Libyen und anderen nordafrikanischen Staaten insbesondere in Form von Auffanglagern für afrikanische Flüchtlinge wurde bereits wenig später von der EU aufgenommen und in etwas abgeschwächter Form als Pilotprojekt eingeleitet: Mit Untersützung des UNHCR sollen Tunesien, Libyen, Marokko und Mauretanien eigene Asylsysteme aufbauen und europäische Standards (d.h. die der Genfer Flüchtlingskonvention) einhalten. Mittels der Bestimmungen des 'Sicheren Drittstaats' und vereinbarter Rückübernahmeabkommen könnte sich die EU so eines ihrer vermeintlich größten Probleme begeben (wenngleich bislang die Festlegung darüber, welches Land als »sicher« gelten kann, dem Urteil der einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleibt).

abkommen, die die Europäische Union oder die Europäische Gemeinschaft mit einem Land schließt, eine Klausel über die gemeinsame Kontrolle der Migrationsströme enthalten ist (vgl. Europäischer Rat, Sevilla: Schlussfolgerungen des Vorsitzes: 10).

Das heißt zum einen, dass »spezifische und konkrete Initiativen zur Unterstützung von Drittländern beim Ausbau ihrer Kapazitäten im Bereich der Steuerung der Migration« eingeleitet werden (KOM(2002) 703: 51). Dies äußert sich in einer Einbindung migrationspolitischer Fragestellungen in die Kooperationsabkommen mit Drittstaaten und wird durch die Bereitstellung von erheblichen finanziellen Mitteln konkretisiert (für den Zeitraum 2002-2004 waren z.B. 934 Mio. Euro hierfür vorgesehen. Vgl. KOM(2002): 703: 50f.).[72]

Zum anderen bedeutet diese Einbeziehung von Migrationsbelangen in die europäischen Außenbeziehungen aber auch, dass »die Beziehungen zu den Drittländern, die *nicht* zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung bereit sind, systematisch evaluiert« werden müssen (Rat der EU 12931/02: 10, eigene Hervorhebung). Die Ergebnisse dieser Evaluierung dienen der Union als maßgeblicher Richtwert in der Gestaltung ihrer Außenbeziehungen: »Eine unzureichende Zusammenarbeit seitens eines Landes könnte einer Intensivierung der Beziehungen zwischen dem betreffenden Land und der Union abträglich sein.« (Europäischer Rat, Sevilla: Schlussfolgerungen des Vorsitzes: 11)

Der Druck zur Kooperation ist also enorm. Die Frage der Rücknahme illegaler Migrantinnen und Migranten spielt in diesem Zusammenhang eine gewichtige Rolle und soll gekoppelt an sonstige Abkommen mit Drittstaaten mit diesen geregelt werden. Seitens der Union werden diese Abkommen besonders im Rahmen einer *aktiven Rückkehrpolitik* als sehr nützlich erachtet, da sie eindeutige Verpflichtungen und Verfahren festlegen, die schließlich die Rückkehr der Migrantinnen und Migranten erleichtern und beschleunigen[73] (vgl. Rat der EU 8000/02: 26). Drittländer müssen hiernach sowohl »die eigenen Staatsangehörigen wieder aufnehmen, die sich unrechtmäßig in einem der Mitgliedstaaten aufhalten, als auch – unter den

[72] Notwendig ist diese Bereitstellung finanzieller Mittel neben dem Aufbau eigener Grenzschutzmaßnahmen beispielsweise im Zusammenhang mit der »Rückführung illegal aufhältiger Personen«, bei der die Zusammenarbeit mit den Drittstaaten »durch technische oder finanzielle Unterstützung auf Seiten der EU verstärkt werden« soll (KOM(2002) 564: 10f.).

[73] Die Union unterscheidet zwischen Rückführung und Rückübernahme: Letzteres bezeichnet die Entscheidung eines Aufnahmestaats über die Wiedereinreise eines Menschen. Rückführung hingegen meint die erzwungene Rückkehr in das Herkunfts- oder Transitland unter Androhung und/oder Anwendung von Zwangsmaßnahmen. Die Rückübernahmeabkommen selbst beziehen sich nach dieser Definition auf die Regelung der praktischen Verfahrensschritte und Beförderungsmodalitäten im Hinblick auf die Rückkehr und Rückübernahme von Menschen, die sich nicht rechtmäßig in einem Land aufhalten (vgl. vorgeschlagene Definitionen des Rats 2002, in: Rat der EU 8000/02: 29).

gleichen Bedingungen – Staatsangehörige anderer Drittländer, sofern nachgewiesen werden kann, dass sie durch ihr Hoheitsgebiet gereist sind, bevor sie in die EU kamen.« (KOM(2002) 564: 9)

Das Problem im Zusammenhang insbesondere mit den Rücknahmeabkommen ist jedoch, dass diese einseitig die Interessen der Union bedienen, so dass deren erfolgreicher Abschluss in hohem Maße davon abhängt, »welches politische Gewicht die Kommission in die Waagschale werfen kann.« (Rat der EU 8000/02: 27) Das bisweilen als unkooperativ interpretierte Verhalten der Drittstaaten gegenüber der Union veranlasste die Justiz- und Innenminister der EU-Mitgliedstaaten zu der Forderung, mehr Druck auf die betreffenden Länder auszuüben (vgl. KOM(2002) 564: 9). Und tatsächlich scheint Druck das einzig wirksame Instrument zu sein, ist doch die Union selbst kaum bereit, Zugeständnisse im Bereich Justiz und Inneres zu machen, wie beispielsweise eine vereinfachte Visavergabe für bestimmte Staaten zu erlassen, so dass praktisch keine Gegenleistungen angeboten werden können (vgl. ebd.). Umso stärker rückt die Frage nach »Komplementarität mit anderen Gemeinschaftspolitiken« in den Vordergrund, um hierüber »die Ziele der Gemeinschaft im Bereich Rückführung und Rückübernahme« besser erreichen zu können (Rat der EU 8000/02: 27). Eines ist jedenfalls klar: Eine »Verweigerung konstruktiver Zusammenarbeit« wird seitens der Union nicht geduldet; vielmehr löst eine solche Haltung einen »abgestuften Mechanismus« aus, nach dem »bei anhaltender, nicht gerechtfertigter mangelnder Kooperation auch Maßnahmen oder Standpunkte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und anderer Politiken der Europäischen Union angenommen werden können, nachdem die bestehenden gemeinschaftlichen Mechanismen keine Wirkung gezeigt haben« (KOM(2002) 564: 10f.).

Im Ergebnis schafft die Europäische Union sich so eine Pufferzone; die angrenzenden Staaten werden zum einen mittels finanzieller und technischer Hilfe in das eigene Grenzsicherungsregime einbezogen, indem sie selbst aktiv Grenzschutz betreiben. Zum anderen werden sie im Sinne eines Verursacherprinzips für vermeintliche Lücken in ihrem Sicherheitssystem direkt zur Verantwortung gezogen, indem sie mittels entsprechender Rücknahmeübereinkommen von der EU ungewollte Migranten und Flüchtlinge zurücknehmen müssen.[74]

Die europäische Grenzsicherungspolitik findet demnach auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Dimensionen statt, wobei ihre Subjekte jeweils dieselben sind und sich die Politiken auch hinsichtlich der verschiedenen Au-

[74] Und für Flüchtlinge bedeutet dies schließlich den verhängnisvollen Mechanismus der Kettenabschiebung, schließen doch auch die Anrainerstaaten bereits Rücknahmeübereinkommen mit ihrer Peripherie ab beziehungsweise achten selbst nicht darauf, ein faires Asylverfahren zu gewährleisten (vgl. FFM 1997; 2001).

ßengrenzen und Anrainer nicht voneinander unterscheiden. Die Wahrnehmung der eigenen Grenzsicherungs- und Kontrolltätigkeiten an den Außengrenzen als »mangelhaft« im Hinblick auf die Vermeidung illegaler Grenzüberschreitungen ließ die Grenzsicherungspolitik zunächst in Richtung der Ursachenbekämpfung in langen Wirkungszusammenhängen transformieren. Eine zunehmende Verknüpfung des Migrationsdiskurses mit Fragen der inneren Sicherheit und unter dem Eindruck aktueller Bedrohungen wie des 11. September 2001 führte jedoch zu einem deutlichen Wandel innerhalb der Grenzsicherungspolitik weg von nachhaltigen Politiken indirekter Wirkungsketten hin zu mehr aktiver Einbindung in das europäische Grenzregime einerseits und einem eigenen massiven Ausbau der Grenzsicherungsanlagen andererseits. Bestätigt wird dieser Trend durch das von der EU für die einzelnen Maßnahmen aufgewandte Finanzvolumen: Von den im Haushalt 2000 bis 2006 vorgesehenen »Finanzmitteln für die Außenhilfe im Zusammenhang mit der Migrationsfrage« werden immerhin 47,34% zur Steuerung von Migration aufgewandt, wobei hiervon allerdings 34,5% für den Schutz der Außengrenzen und lediglich 5,63% für Steuerung der Migrationsströme selbst veranschlagt werden, während lediglich 13,01% den eigentlichen Instrumentarien eigennütziger Hilfe, also einer Bekämpfung der Auswanderungsursachen mittels Entwicklung bereitstehen (KOM(2002) 703: 55). Diesem finanziellen Trend entsprechen auch die seit Anfang 2002 immer leiser werdenden Töne, die eine Steuerung der Migration mittels langfristiger Beseitigung der Migrationsursachen fordern. Die Strategie der Mitgliedstaaten, so lässt sich hieraus schließen, hat sich also durchsetzen können. Im Sinne des neuen Sicherheitsdiskurses lassen sich Grenzsicherungsmaßnahmen einfacher durchsetzen und zeigen schnellere Wirkung als die von der Kommission lange proklamierten indirekten Entwicklungsinstrumentarien.

Das Ergebnis ist ein europäischer Grenzraum, der sich weit über die eigenen territorialen Ränder ausgeweitet hat, und insbesondere in Form von Auffanglagern, Grenzpatrouillen und Abschiebepraxen in den europäischen Anrainerstaaten sichtbar wird.

2.4 Zusammenfassung

Wie eingangs bemerkt, ist Politik zu einem großen Teil Ergebnis der Interessen, Präferenzen und Wahrnehmungen der politisch verantwortlichen Akteure. Wie in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt, haben in den vergangenen Jahren unterschiedliche Argumentationen und Logiken der politischen Eliten die Bildung der Institution europäische Außengrenze geprägt und gestaltet. Zwei Argumente prä-

gen den Diskurs der europäischen politischen Eliten in Bezug auf eine europäische Grenzsicherungspolitik: Erstens die Notwendigkeit, Ausgleichsmaßnahmen an den Außengrenzen zu ergreifen, um die Folgen des, im Zuge der Verwirklichung des freien Binnenmarktes erfolgten Grenzabbaus im Innern der Union zu kompensieren; Außengrenzsicherung quasi als Kehrseite eines erfolgreichen Binnenmarktprojekts. Und zweitens die neuen Sicherungsnotwendigkeiten, die nicht erst, aber insbesondere seit den Ereignissen des 11. September 2001 virulent geworden sind. Wenngleich beide gewählten Argumentationslinien Lücken aufweisen[75], ist das Ergebnis dieses Diskurses jedoch eindeutig: Europäische Grenzsicherungpolitik hat sich als vergemeinschaftetes Politikfeld etablieren können und genießt innerhalb der europäischen politischen Agenda zunehmend Priorität.

Das Beispiel der gemeinsamen europäischen Migrations- und Asylpolitik hat zudem deutlich gezeigt, dass der konkreten Ausgestaltung europäischer Grenzsicherungspolitik ein spezifisches Verständnis der Vorgänge, die zur Entwicklung transnationaler Probleme führen, zugrunde liegt. Dieses spezifische Verständnis der Ursachen und des Erscheinungsbildes grenzüberschreitender Probleme prägt die Gestalt der Institution europäische Außengrenze nachhaltig: Zwar verläuft auch die europäische Außengrenze entlang der Ränder der Europäischen Union, trennt also die Mitgliedstaaten von der sie umgebenden Peripherie. Zugleich tritt sie jedoch auch punktuell im Innern der Union wie auch in den Anrainerstaaten selbst zu Tage. Sie ist damit zugleich sowohl eine starre lineare Grenze als auch beweglicher Grenzsaum. Die Institution europäische Außengrenze zeigt sich sowohl in grenzüberschreitender polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit als auch in Form gemeinschaftlicher Politiken, insbesondere einer gemeinsamen Zuwanderungs-, Asl- und Visapolitik, in Abschottungspolitiken nach außen ebenso wie auch in Form entwicklungspolitischer Maßnahmen für die Peripherie;

[75] So wurde die Notwendigkeit zur Kooperation in Fragen der Außengrenzsicherung schon vor Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes gesehen (vgl. insbesondere TREVI). Zudem lassen sich mit Verweis auf die Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes nur die ersten Integrationsschritte erklären. Die bereits erreichte Tiefe der Vergemeinschaftung, die mittlerweile über bloße Kooperation und Abstimmung weit hinausgeht, bleibt hingegen offen. Das zweite Argument, wonach die Integration den heutigen Bedingungen internationaler und grenzüberschreitender Kriminalität entspreche und so die optimale Verwirklichung einzelstaatlicher Interessen zum Schutz der Inneren Sicherheit darstelle, trägt zwar zum Verständnis der heutigen Situation der vertieften Integration entscheidend bei, kann jedoch den Beginn der Kooperation nicht hinreichend erklären. Vielmehr liegt es auf der Hand, dass die Integrationsschritte im Bereich Justiz und Inneres nicht oder zumindest nicht ausschließlich in sachlichen Problemen wurzeln, sondern dass zumindest der Integrationsschub Mitte der 1990er Jahre auf eine politische Krise der Union zurückzuführen ist, zeigte die Kooperation in diesem Bereich doch relativ rasch vorzeigbare Erfolge. Und dies zu einer Zeit als nach Kosovo-Krieg und Rücktritt der Santer-Kommission sich die EU selbst in einer Legitimationskrise befand (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 142ff.)

kaum hingegen in Maßnahmen, die auf eine Beseitigung der push-Faktoren für Migration zielen würden.

Eindeutig ist die europäische Außengrenze hingegen in ihrer Wirkungsmacht: Der Prozess, in dessen Verlauf aus vormalig binationalen Landesgrenzen die europäischen Außengrenze gemacht wird, aus einem nicht selten recht bedeutungslosen Grenzraum schließlich die abschottende europäische Außengrenze entsteht, hat letztlich Wirkungen auf die Menschen diesseits und jenseits der Grenze, definiert sie doch Innen und Außen, Teilnehmer und Ausgeschlossene.

Und die Wirkung der europäischen Außengrenze basiert genau hierauf, erst hierdurch entwickelt sie sich zu einer eigenständigen Entität, die Bedürfnisse und Probleme wie etwa die illegale Zuwanderung in die Staaten der EU selbst hervorbringt beziehungsweise bestehende Probleme verschärft, für die sie eigentlich Lösungen anbieten soll. Die Grenze selbst wird somit zum Produzenten einer ganz eigenen sozialen Ordnung, die zwischen Drinnen und Draußen, Zentrum und Peripherie, Gewinnern und Verlierern unterscheidet und darüber die Politik der Grenze wiederum strukturiert.

Im Folgenden Teil steht dies im Mittelpunkt. Am Beispiel der Umsetzung europäischer Grenzsicherungspolitik in Spanien werde ich die Funktionsweise der Grenze erläutern und insbesondere ihre strukturierende Wirkung auf die soziale Ordnung im Innern dieses Landes aufzeigen.

3 Die Praxis der Grenze

Spaniens Costa del Sol bildet die südliche Außengrenze der Europäischen Union; eine reine Seegrenze trennt hier Spanien von Marokko, an seiner schmalsten Stelle, der Meerenge von Gibraltar, beträgt die Entfernung lediglich 14,1 km (vgl. Leuthardt 1999: I). Die Beziehungen zwischen Spanien, vor allem seinen südlichen Provinzen, und den afrikanischen Anrainern Marokko, Tunesien, Algerien, Mauretanien und Libyien waren bis zum Beitritt Spaniens zur Europäischen Union Ende der 1980er Jahre durchweg intensiv. Die Grenze zwischen Spanien und seinen afrikanischen Nachbarn strukturierte mehr den Kontakt zwischen beiden Seiten, als dass sie sie voneinander trennte (vgl. Gillespie 2001). Dies änderte sich schlagartig mit dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Gemeinschaft 1986. Die Transformation dieser Staatsgrenze in die Außengrenze der Europäischen Union mit all ihren Besonderheiten ist Gegenstand des kommenden Abschnitts.

Im Zentrum der folgenden Betrachtung steht die Wirkung der Institution europäische Außengrenze. Am Beispiel Spaniens wird der Frage nachgegangen, welchen Einfluss diese Grenze auf die Gesellschaft im Land beziehungsweise auf bestimmte Aspekte der sozialen Beziehungen im Land hat und wie sie selbst grenzspezifisches Verhalten hervorbringt, welches wiederum direkt auf die Struktur der Grenze zurückwirkt.

Untersuchungsgegenstand ist die südliche Grenze Spaniens, die seit dem Beitritt des Landes zur EG 1986 und der Unterzeichnung des Schengener Abkommens 1990 zugleich die südliche Außengrenze der Europäischen Union bildet. Das ist nicht nur eine politische Tatsache, sondern führte unmittelbar zu qualitativen Veränderungen der Grenze in dieser Region und damit auch zu einer Veränderung des Grenzverhaltens der betroffenen Menschen. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der Zuwanderungsbeschränkungen: Diese neue Südgrenze unterscheidet nicht mehr lediglich zwischen zwei Territorialstaaten, sondern sie unterscheidet zugleich zwischen Zentrum und Peripherie, zwischen Insidern und Outsidern. Und genau hierüber entfaltet sich die Wirkung der Grenze in all ihrer Deutlichkeit,

indem sie die grenzüberschreitenden Beziehungen selbst reguliert und steuert und genau so die Unterschiede zwischen Innen und Außen verfestigt.

Die Manifestation der Grenze beschränkt sich jedoch nicht auf die Grenzübergänge oder auch Kontrollen im Innern des Landes, sondern die Grenze zeigt ihre Wirkung vermittelt über den Mechanismus Inklusion - Exklusion in verschiedenen Lebensbereichen. Am Beispiel des Arbeitsmarkts soll dies im Folgenden exemplarisch gezeigt werden.

Die hier betrachtete Außengrenze der Europäischen Union zeichnet sich dadurch aus, dass sie die Grenze einer postnationalstaatlichen Gesellschaft inmitten einer globalisierten, und das heißt weitgehend entgrenzten Ökonomie darstellt. Sie ist also die Grenze einer an sich grenzenlosen Gesellschaft - grenzenlos zumindest für Güter, Kapital und anderes internationales Geschäft - zugleich aber Grenze einer Gesellschaft, in der sich die Politik immer deutlicher um die Sicherheit ihrer Bürgerinnen und Bürger besorgt zeigt, in der die Kontrollen der Grenzen und der grenzüberschreitenden Probleme selbst zunehmend zur Legitimation staatlichen Handeln wird.

Bevor ich am Beispiel der spanischen Zuwanderungspolitik, insbesondere in Zusammenhang mit der Situation auf den inländischen Arbeitsmärkten, auf die Wirkung der Grenze eingehe, werde ich zunächst die Transformation der spanischen Mittelmeergrenze zur südlichen Außengrenze der EU darstellen und insbesondere die Sicherung dieser gemeinsamen Außengrenze in praktischer (3.2.1) und rechtlicher (3.2.2) Hinsicht beschreiben, was vor allem die Frage nach Grenzöffnung beziehungsweise Grenzschließung mit einbezieht. In einem Vergleich europäischer Vorgaben mit nationalstaatlicher Politik soll schließlich die Frage beantwortet werden, inwieweit die spanische Außengrenzsicherung ein europäisches oder doch ein nationales, also spanisches Projekt ist (3.2.3). Im Ergebnis kann gezeigt werden, dass die neu entstandene europäische Außengrenze in Spanien vor allem eine Abschottungsgrenze darstellt, die trotz mancher Widersprüchlichkeiten zuvorderst das Ziel der Migrationsvermeidung verfolgt.

Das Ergebnis einer Politik jedoch, die vor allem die legalen Zugangsmöglichkeiten zum Land limitiert und zugleich eine bestehende Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften im Inland ignoriert, ist eine Zunahme der illegalen Zuwanderung und Wachstum der informellen Wirtschaft. In allen südlichen Mitgliedstaaten der EU zeigt sich dieser Zusammenhang sehr deutlich (3.3). Für das Fallbeispiel Spanien lässt sich zudem die Frage nach dem Interesse der unterschiedlichen politischen Akteure an diesem Arbeitsmarktgeschehen bearbeiten, da hier ein rasches Wirtschaftswachstum insbesondere in arbeitsintensiven Produktionszweigen wie

etwa der industriellen Landwirtschaft auf eine hohe inländische Arbeitslosigkeit und zugleich eine überdurchschnittlich hohe Erwerbsquote der Migranten trifft.

Diese Rahmenbedingungen determinieren schließlich auch die Haltung der beiden Arbeitsmarktparteien gegenüber der staatlichen Grenzsicherungspolitik (3.4). Allerdings sind hier herkömmliche Vorstellungen bald zu revidieren: Insbesondere die Gewerkschaften passen sich mit geradezu unkonventionellen Positionierungen dem gewandelten Kontext postindustrieller Migration an und fordern dazu auf, die Schablone westeuropäischer Erfahrungen gewerkschaftlicher Migrationspolitik für den Süden beiseite zu legen. Im Ergebnis zeigt sich die Wirkung der Grenze nicht zuletzt in diesen politischen Positionen der betroffenen Parteien und besonders in der Frage des Umgangs mit der illegalen Zuwanderung ins Land.

3.1 Die Entdeckung der Grenze

Die Mittelmeergrenze, ihre Kontrolle und Sicherung sind für Spanien nicht erst in jüngster Zeit von Bedeutung. Viele Jahrhunderte hindurch diente der Mittelmeerraum als Vermittler zwischen drei Kulturkreisen, als ein Ort der Kommunikation, des Handels und des kulturellen Austauschs einerseits, andererseits jedoch auch als ein Ort militanter Abgrenzung (vgl. Eickhoff 2002; Kliot 1997). Konfrontationen, Machtkämpfe, Grenzkonflikte und auch Grenzverschiebungen durchziehen die Geschichte des Mittelmeers und seiner Anrainer. Dennoch ist in jüngster Zeit ein qualitativer Wandel in der Bedeutung der spanischen Mittelmeergrenze zu konstatieren. Dieser resultiert im wesentlichen aus zwei Faktoren: Zum ersten kam es Mitte der 1980er Jahre zu einer drastischen Veränderung im Migrationsgeschehen - Spanien wandelte sich hier von einem Auswanderungs- in ein Einwanderungsland; und zum zweiten trat Spanien 1986 der Europäischen Gemeinschaft und damit langfristig auch dem europäischen Grenzsicherungsregime bei.

Nicht mehr allein der Nationalstaat Spanien bestimmt über die Maßnahmen zur Kontrolle und Sicherung seiner Grenze, nicht ihm allein obliegt es zu entscheiden, wer und auf welche Weise er die Grenze überqueren darf. Mit dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Gemeinschaft und insbesondere mit dem Beitritt zum Schengener Abkommen ist die Mittelmeergrenze zur europäischen Außengrenze geworden. Das Mittelmeer, das Tarifa von Tanger trennt, ist nun nicht länger eine bloße, international anerkannte, politische Grenze zwischen zwei Staaten,sondern vielmehr ist es nun die Außengrenze der Europäischen Union und trennt damit Marokko nicht nur von Spanien, sondern ebenso von Schweden, Deutschland oder Frankreich (vgl. Driessen 1999: 120ff.).

Als eine Konsequenz dieser qualitativen Veränderung der spanischen Mittelmeergrenze wurde 1985 das erste Ausländergesetz Spaniens (Gesetz über die Rechte und Pflichten der Ausländer) verabschiedet. Bis zu diesem Zeitpunkt waren der einzig gültige rechtliche Rahmen, der die Belange von Ausländern auf spanischem Territorium regelte, die spanische Konstitution aus dem Jahr 1978 und daneben eine Reihe von Verordnungen und Dekreten, die auf gesetzlichen Normen aus dem Jahr 1974 basierten. Von einer Migrationspolitik oder gar Grenzsicherungspolitik kann zu dieser Zeit jedoch nicht gesprochen werden. Bis Mitte der 80er Jahre war es durchaus ausreichend, einen gültigen Pass vorzulegen und eine Gebühr zu zahlen, um ein dreimonatiges Aufenthaltsrecht in Spanien zu bekommen. Die Grenze war also durchlässig, nicht nur für Touristen, sondern auch für Arbeitsmigranten, denn jeder, der wollte, konnte bleiben und ohne große Probleme Arbeit suchen (vgl. Actis et al. 1999: 303). Die Zuwanderer in jenen Jahren kamen zum Großteil aus den Regionen der Welt, die heute noch immer die größten Einwanderergruppen stellen: Neben Einwanderern aus Europa waren dies vor allem Migranten aus Südamerika, die Mitte der 70er Jahre auf der Flucht vor den Militärdiktaturen nach Spanien kamen, und zudem nordafrikanische Arbeiter, die die besseren Arbeitsbedingungen im nahe gelegenen Ausland schätzten (vgl. Arango 2000: 255). Nach Einbindung Spaniens in das europäische Grenzregime und beginnender Verdichtung der Grenzen veränderten sich auch rasch die Beziehungen zunächst zwischen Spanien und seinen Anrainern, bald aber auch gegenüber all jenen Drittstaaten, die nicht Teil der Europäischen Union waren. Die bereits zuvor bestehenden Unterschiede wurden ausgebaut, manifestierten sich und veränderten schließlich die Beziehungen der Menschen diesseits und jenseits der Grenze.

Die neue Grenze hinterlässt vielfältige Spuren im Alltag auf beiden Seiten der Grenze; vormals gewachsene Beziehungen sowohl sozialer als auch insbesondere ökonomischer Art transformieren sich nun und passen sich den neuen Realitäten an.

Beispielsweise prägt etwa das Schmuggeln von Waren bereits seit dem 19. Jahrhundert die ökonomischen Beziehungen zwischen Spanien und Marokko nachhaltig (vgl. Driessen 1992); und doch bringt die neue Grenze auch in diesem Geschäft Neues hervor: Seit den 1990er Jahren ist das einträglichste Geschäft sowohl jenseits als auch diesseits der Grenze das Schmuggeln und Schleusen von Menschen über die Grenze. Und mit jeder Intensivierung der Grenzkontrollen steigt auch die Einträglichkeit dieses Geschäfts.[76]

[76] Der Mechanismus funktioniert hier den Gesetzen des Marktes entsprechend: Zum einen schlägt sich das höhere oder auch nur vermeitlich höhere Risiko im verlangten Preis der Schleusung nieder, zum anderen steigt die Nachfrage nach organisierten Schleusungen mit einer Zunahme der Kontrollen, da un-

Zugleich ist im Innern des Landes eine wachsende Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften, und das heißt nach Drittausländern, zu beobachten. Die spanische Wirtschaft ebenso wie einzelne private Haushalte sind angewiesen auf diese billigen und in prekären Arbeitsverhältnissen einsetzbaren Menschen. Wie dieser Widerspruch zwischen der Grenzschließungspolitik auf der einen Seite, den mikro- und makroökonomischen Interessen an Grenzschließung beziehungsweise Grenzöffnung auf der anderen Seite und schließlich den politischen Interessen im Land zu erklären ist - diese Frage wird im Folgenden zu beantworten sein.

3.2 Die Sicherung der Grenze

Die Sicherung der Grenze verläuft in zwei Dimensionen: Zum einen rechtlich beziehungsweise politisch, das heißt in Form von Gesetzen und administrativen Regelungen, die helfen sollen, grenzüberschreitende Prozesse zu kontrollieren oder auch zu unterbinden; und zum anderen in der praktischen Umsetzung dieser Regelungen. Wie bereits ausführlich beschrieben, sind diese Fragen in den vergangenen Jahren vermehrt aus dem nationalen Zuständigkeitsbereich in den europäischen Kompetenzrahmen überführt worden. Besonders Fragen, die die Einreise von Drittstaatenangehörigen regeln, unterliegen nun europäischen Bestimmungen. Dennoch verbleiben nicht wenige Kompetenzen, vor allem in der Ausgestaltung und Umsetzung dieser Regelungen beim Nationalstaat. Wie Spanien die europäischen Vorgaben im Bereich der Grenzsicherungspolitik umgesetzt hat, wird im Folgenden am Beispiel der Zuwanderungspolitik erläutert.

Maßgebliche Bedeutung im politischen Prozess und damit auch in migrationspolitischen Fragen kommt in Spanien der Exekutive, also der jeweiligen Regierung und ihrer Ministerialbürokratie zu. Nach dem Ende der Diktatur konnten sich vor allem zwei große Parteien in Spaniens bundespolitischer Landschaft etablieren: Zum einen die konservative, nationale Volkspartei (PP) und zum anderen die sozialistische Partei Spaniens (PSOE). Zur Zeit des EU-Beitritts und der Verhandlungen darüber wurde das Land von einer sozialistischen Mehrheit regiert, die erste Reformen im Zuwanderungsrecht auf den Weg brachte. Mit dem Regierungswechsel 1996 und dem Erlangen der absoluten Mehrheit durch die PP im Jahr 2000 kam es auch in Fragen der Zuwanderung zu qualitativen Änderungen, die schließlich durch institutionelle Veränderungen wie etwa die Zusammenlegung des Arbeits-

organisierte Grenzübertretungen zunehmend schwierig werden. Dies weiß auch die Grenzpolizei, wie ein Grenzbeamter im Interview bemerkte: »Wir sind diejenigen, die auch die Lukrativität des Schleusungsgeschäftes fördern. Je schwieriger das ist, umso höhere Preise können sie verlangen.« (Interview mit Grenzschutzbeamten, Berlin, 21.8.2003)

und Sozialministeriums beziehungsweise der Etablierung eines beim Innenministerium angesiedelten Staatssekretärs für Migrationsfragen unterstrichen wurden.

Zwischen 1993 und 2000 besaß keine der beiden Regierungen eine absolute Mehrheit, so dass immer auch die kleineren Parteien im Parlament eine entscheidende Rolle bei Gesetzesvorhaben spielten, die schließlich auch inhaltlich ihren Niederschlag fanden. Grundsätzlich spielte das Thema der Zuwanderung allerdings bis in die 1990er Jahre keine wesentliche Rolle im politischen Prozess. Von der PSOE zunächst erfolgreich als Trumpf in den Beitrittsverhandlungen mit der Union eingesetzt, avancierte es bald zu einem Thema der inneren Sicherheit. Arbeitnehmerrechte oder Integrationsnotwendigkeiten spielten hingegen keine Rolle, weder unter der PSOE-Regierung bis 1996 und erst recht nicht nach dem Regierungswechsel zur PP. Einzig die kommunistische Opposition und die später daraus hervorgegangene Vereinigte Linke (Izquierda Unida) setzten sich aktiv für die Rechte von Drittausländern vor allem auf dem Arbeitsmarkt ein. Und auch der neuerliche Regierungswechsel im Jahr 2004 brachte bislang keine nachhaltige Wandlung der Grundpfeiler spanischer Migrationspolitik. Vor allem in den hier betrachteten Fragen der restriktiven Zuwanderungsbeschränkung und informellen Ausländerbeschäftigung ist trotz anderslautender Proklamationen aus unterschiedlichen Gründen nur wenig Veränderung zu erwarten.

Die Sicherung der Grenze im Nationalstaat Spanien ist ein Prozess, der nicht geradlinig, aber letztlich doch konsequent das Ziel der Vermeidung grenzüberschreitender Prozesse und der grenzüberschreitenden Migration verfolgt hat. Hierbei setzten die beiden großen Parteien zwar unterschiedliche Akzente, in der letzten Konsequenz waren jedoch beide Regierungen stets darum bemüht, erstens die Anforderungen nach Grenzsicherung seitens der Europäischen Union zu erfüllen und zweitens das Vermögen hierzu selbst in die europapolitische Waagschale zu werfen.

3.2.1 Die Sicherung der Grenze: Praktisch

Die Möglichkeit eines Staats, seine Grenze zu sichern und Grenzüberschreitungen zu kontrollieren, gilt nach wie vor als essentieller Bestandteil staatlicher Souveränität. Die Vermeidung von Migration ist oftmals eine der zentralen Funktionen von Grenzsicherung, wobei die praktische Ausgestaltung dieser Funktion stark variiert. Praktische Grenzsicherung findet der rechtlichen Grenzsicherung entsprechend sowohl direkt an der Grenze als auch im Landesinnern sowie vereinzelt in den Herkunftsländern der Migranten statt. Im ersteren Fall konzentriert sich die Grenzsicherung auf die tatsächliche Verhinderung illegaler Grenzübertritte, im

zweiten und dritten Fall findet die Grenzsicherung jenseits der eigentlichen Grenze statt, jedoch ebenfalls mit dem Ziel, illegalen Aufenthalt zu verhindern beziehungsweise zu beenden.

Die praktische Grenzsicherung an den Außengrenzen der Union ist zweifelsfrei eine der medienwirksamsten und aufwendigsten Formen der Grenzsicherung in der heutigen EU, insbesondere aber in den südlichen Mitgliedstaaten Spanien, Italien und Portugal, denen die Sicherung der südlichen europäischen Außengrenze obliegt. Die praktische Sicherung dieser Grenze findet zum einen entlang der Landgrenzen der beiden Enklaven Ceuta und Melilla, auf den internationalen Flughäfen des Landes, insbesondere in Madrid, und schließlich entlang der Küstenlinie beziehungsweise auf dem Mittelmeer statt. Wir haben es mit kleinen Schiffen (pateras) zu tun, die versuchen, die Meerenge von Gibraltar zu überqueren; mit Schiffen, die vor den Küsten des Mittelmeers und des Atlantiks kreuzen und auch mit Passagieren, die über die Flughäfen versuchen, unter Vorspiegelung falscher Tatsachen ins Land zu gelangen.

Bewerkstelligt wird die Sicherung dieser Außengrenze zum einen personell mittels eines verstärkten Polizeiaufgebots beziehungsweise extra eingerichteter neuer Einsatzgruppen wie etwa der Guardia Civil del Mar (1991), einer umfangreicheren und besseren technischen Ausrüstung der Einsatzkräfte sowie tatsächlich errichteter Grenzschutzanlagen wie etwa eines Zauns entlang dem Hafengelände von Gran Canaria oder auch entlang der Landgrenzen der spanischen Enklaven Ceuta und Melilla[77].

Hinzu treten technische Innovationen auf dem Gebiet des Grenzschutzes: Ende der 1990er Jahre begann die spanische Regierung mit der Errichtung eines integralen Überwachungssystems (Sistema Integral de Vigilancia Exterior, SIVE); mittels hochentwickelter Technik sollte die Straße von Gibraltar, Synonym für illegale Zuwanderung nach Spanien, sicher gemacht werden[78]. Zudem überwachen seit Spätsommer 1998 drei Funktürme die beiden Küstenregionen, Costa del Sol und Costa de la Luz und ergänzen das Satellitensystem mit Registrierung und lückenloser Überwachung eines jeden Bootes, das sich in der Meerenge befindet (vgl.

[77] Wenngleich die Zahl der eingesetzten Polizeibeamten im europäischen Vergleich nach wie vor gering ist, so sind am internationalen Flughafen von Madrid beispielsweise rund 200 Beamte in der Grenzkontrolle im Einsatz, im vergleichbar großen Flughafen Frankfurt am Main hingegen rund 1000 Beamte (vgl. Interview Grenzschutzbeamter, Madrid, 6.10.2003).

[78] In einer Werbebroschüre der vertreibenden Firma Amper heißt es: »Die neuste Technologie auf den Gebieten der Bewegungsmelder, Radartechnik, Informatik und Kommunikation erlaubt uns, ein integriertes System anzubieten, mit dessen Hilfe Aussagen über Identität und Bewegungen von Schiffen getroffen werden können. [...] Zu einem wirklich konkurrenzfähigen Preis bieten wir eine unschätzbare Unterstützung der Überwachungs- und der Grenzsicherungskräfte, die im Kampf gegen illegale Migration stehen, an - mit Erfolgsgarantie.« (eigene Übersetzung)

Leuthardt 1999: XXIX). Die Zahlen der aufgegriffen Flüchtlingsboote vor und nach Errichtung des Überwachungssystems zeigen jedoch sehr deutlich, dass das Resultat der ausgeweiteten Überwachungstätigkeiten in der Meerenge von Gibraltar lediglich zu einer Verschiebung der Fluchtrouten führte.[79]

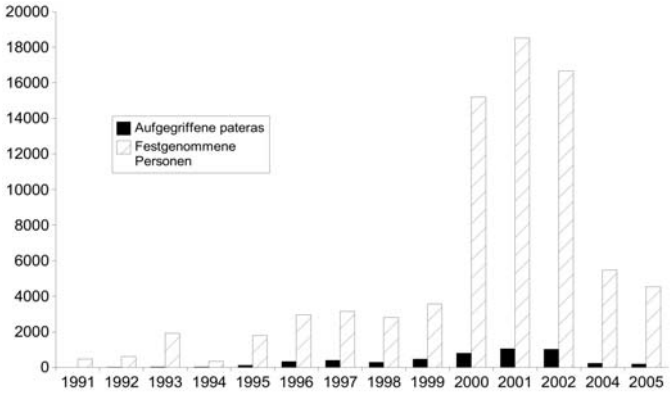


Abbildung 3.1: **Aufgegriffene Pateras/ Personen 1990 - 2002** , Quelle: El País nach Angaben der Guardia Civil, 6.8.1998; Kreienbrink 2004:210

Ein ähnliches Problem mussten die politisch Verantwortlichen in den Enklaven Ceuta und Melilla beobachten. Aufgrund der beständig steigenden Flüchtlingszahlen wurde zunächst in Melilla entlang der mehr als 20 km langen Landgrenze eine Überwachungsanlage aus Stacheldraht, Kameras und Sensoren errichtet, um jedoch schon bald feststellen zu müssen, dass die Flüchtlingsströme sich hier nur verringerten um in Ceuta umso stärker anzuwachsen. Als Folge hiervon wurde um die Stadt herum zunächst eine Mauer errichtet, um schließlich im Jahr 2000 bei einer vierfachen Umzäunung Ceutas anzugelangen - ohne jedoch das Flüchtlingsproblem grundsätzlich lösen zu können.[80] In einem Interview aus dem Jahr

[79] So waren noch im Jahr 2001 26% aller pateras vor den Kanarischen Inseln aufgegriffen worden, der weitaus größte Teil hingegen in der Meerenge von Gibraltar. Im Folgejahr, nach Einführung des SIVE-Systems, sah es ganz anders aus: 63% aller pateras wurde nun vor den Kanarischen Inseln festgestellt, zugleich ging die Rate der Aufgriffe in der Meerenge von Gibraltar beträchtlich zurück (vgl. González Rodriguez 2004; Spanisches Innenministerium).

[80] Vgl. El País, 17. August 1999; 4. Februar 2000. Als wie wenig effektiv sich diese Maßnahmen schließlich erwiesen haben, zeigten nicht zuletzt die dramatischen Zwischenfälle an eben dieser Grenze im Herbst 2005, bei denen mindestens fünf Migranten durch Schüsse spanischer Polizisten getötet und mehr als 100 Personen beim Versuch verletzt wurden, den Grenzzaun zu überwinden (vgl. MuB 9/2005). Neben dem Flüchtlingsproblem, was mittels dieser Grenzsicherungsanlagen gelöst werden soll, geht es zudem um eine Verhinderung des zunehmenden Schmuggels; vor allem zwischen Melilla und der nur 13 Kilometer

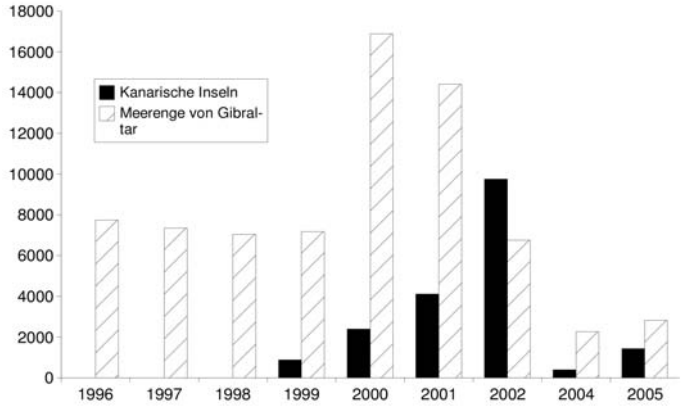


Abbildung 3.2: **Aufgegriffene Personen 1996 - 2002**, Quelle: González Rodriguez (2004) nach Guardia Civil; Delegación del Gobierno para la Extranjería; Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

2002 erklärt der spanische Diplomat Iribarren, die repressive Politik könne letztlich die illegale Migration nie aufhalten, »aus dem einfachen Grund, dass die Mafia der Menschenschmuggler immer wieder Methoden finden werden, sich an neue Sicherheitsbestimmungen anzupassen. Als sie angefangen haben, im Norden Marokkos rund um Tarifa die Überwachungsmaßnahmen zu verstärken, haben sie eben eine Route über Kenitra genommen, in der Nähe von Rabat. Dort hat man in kurzer Zeit 35 Tote gefunden, die von dort aus starten wollten [sic!]. Diese Überwachungspolitik hat nur zum Ergebnis, dass die Preise steigen und die Gewinne der Menschenhändlermafia auch und dass die Emigranten größere Risiken auf sich nehmen müssen.«[81]

Ein weiteres Ziel inbesondere afrikanischer Flüchtlingsströme sind die Kanarischen Inseln, die zum ersten mal im Jahr 2002 zum Hauptziel der Flüchtlingsboote wurden. Betroffen sind hiervon vor allem die Inseln Fuerteventura und Lanzarote (vgl. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración 2005: 3).

Nicht nur, aber insbesondere hier zeigt sich ein deutliches Problem bei der verstärkten Kontrolltätigkeit Spaniens an seiner Außengrenze: Nicht nur Schmuggler und Schlepper sind davon betroffen, sondern zudem der gesamte Reiseverkehr.

entfernten marrokanischen Stadt Nador gehört der Schmuggel zum Alltag und bildet einen wesentlichen Teil des ökonomischen Kreislaufs (vgl. Driessen 1999).

[81] Vgl. DeutschlandRadio, 24.9.2002, Onlineversion:
http://www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/125146/ (am 3.8.2005)

Um Unmut zu vermeiden und den großen Ansturm an Touristen, die vornehmlich in den Sommermonaten die Grenze überqueren wollen, zu bewältigen, mussten schon bald Einschränkungen der Kontrolltätigkeiten hingenommen werden. Zugleich ist es jedoch gerade der Tourismus, der die Regierung unter Druck setzt, die sichtbaren Folgen des Flüchtlingsansturms zu beseitigen, denn »[d]ie Kanaren sind Touristenorte, und die Masse [der Flüchtlinge, A.A.], ich sage mal 80% landen auf Fuerteventura und 18% auf Lanzarote, die restlichen 2% auf Las Palmas, [...] und die Schwarzafrikaner, die gehen dann und suchen irgendwelche Arbeit oder betteln auf der Straße und schlafen auf der Straße und da gab es ein Programm angeblich von Geschäftsleuten und von der Provinzregierung organisiert, dass denen die Flüge nach Spanien bezahlt worden sind. Die sind praktisch illegal in Spanien, ja, aber man kriegt sie nicht raus. [...] Und hier da kriegt man sie eben nicht raus, und die sagen, wir sind ein Touristenort und da wurde dann, auch mit Billigung der Zentralregierung zwischenzeitlich wurden ganze Flugzeuge gechartert, wo man sie reingesetzt hat und nach Barcelona oder nach Madrid gebracht hat, weil da fallen sie nicht so groß auf, während hier, in einem Touristenzentrum, da stört das langsam. Und wenn dann auch immer die Parks verschmutzt sind und [...]« (Interview mit Grenzsicherungsbeamten, Madrid, 6.10.2003).

Neben den Kontrollen an den Außengrenzen wird vor allem eine gezielten Kooperation mit den Herkunfts- und Transitländern der illegalen Migranten angestrebt, zudem werden die Kontrollen im Landesinnern intensiviert. Diese internen Kontrollen erstrecken sich auf unterschiedliche Bereiche, vornehmlich jedoch auf allgemeine polizeiliche Kontrollen, sowie auf die gezielte Überprüfungen des Arbeitsmarktes.

Die internen Kontrollen zur Überprüfung des Aufenthaltsstatus von Migrantinnen und Migranten finden sowohl im Rahmen polizeilicher Routinearbeit wie etwa bei Verkehrskontrollen als auch gezielt in Form von verdachtsunabhängigen Personenkontrollen statt. Hier verschafft insbesondere das 1992 in Kraft getretene sogenannte *ley corcuera* über den Schutz der öffentlichen Sicherheit der Polizei die rechtliche Basis, Menschen auf der Straße anzuhalten und ihre Identität zu überprüfen.[82] Eigentlich war auch dieses Gesetz in erster Linie zur Bekämpfung von Terrorismus und Drogenhandel in Kraft gesetzt worden, erwies sich jedoch in der Praxis bald als effizientes Mittel, gegen illegale Migranten vorzugehen. So

[82] Ley Orgánica 1/1992 (21. Februar 1992), *sobre protección de la seguridad ciudadana*. Dem Gesetzesvorschlag vorangegangen war eine Medienkampagne, die gezielt die wachsenden Ängste der Bevölkerung vor einer Zunahme an Immigration in Folge der Unterzeichnung des Schengener-Abkommens anheizte. Zur Beruhigung der Bevölkerung kam diese Gesetzesvorlage auf den Tisch, die vorsah, dass die Polizei die Befugnis erhalten sollte, Menschen auf der Straße nach ihren Ausweispapieren zu fragen und ohne Durchsuchungsbefehl in private Haushalte einzudringen, um dort kriminelle Machenschaften aufzudecken.

wurden auf dieser rechtlichen Basis Kontrollen vorzugsweise in den Küstengebieten durchgeführt (vgl. Cornelius 1994: 335ff.). Das Gesetz wurde allerdings bereits nach kurzer Zeit für nicht verfassungskonform erklärt und außer Kraft gesetzt (vgl. Apap 2002: 175f.). Die Möglichkeit zur verdachtsabhängigen Kontrolle von Ausweispapieren auf der Straße blieb zwar bestehen (vgl. Interview mit Polizeibeamten, Policía Nacional, Madrid, 3.3.2004), fand in der Praxis jedoch nur selten Anwendung so dass in der Regel »die Leute 20 Jahre lang illegal [im Land] leben [können], wenn sie nicht schwarz mit der Metro fahren und nicht das Pech haben, in einen Unfall verwickelt zu werden, dann passiert da auch nichts.« (Interview mit Grenzschutzbeamten, Madrid, 6.10.2003)

Weitere Kontrollmöglichkeit im Innern des Landes sind die Überprüfung der Arbeitsplätze potentiell illegaler Migranten und die Sanktionierung nicht nur der Migranten, sondern insbesondere auch der Arbeitgeber, die diese informell beschäftigen. Diese Kontrollen werden von Arbeitsinspekteuren des Arbeitsministeriums durchgeführt, zumeist allerdings nicht explizit mit dem Ziel der Aufdeckung irregulärer Ausländerbeschäftigung. So hat es 1994 rund 20% mehr Überprüfungen des Arbeitsmarktes durch die Inspekteure des Arbeitsministeriums gegeben als 1991, im gleichen Zeitraum aber sind die Überprüfungen im Zusammenhang mit irregulärer Ausländerbeschäftigung sogar noch zurückgegangen (vgl. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1995; 1996). Dies erstaunt umso mehr, als doch die Statistiken deutlich zeigen, dass die Quote an aufgedeckten Rechtsverletzungen in diesem Bereich größer kaum sein könnte: So waren im Jahr 2001 nur 16% aller Untersuchungen explizit auf Fragen der Ausländerbeschäftigung gerichtet und machten doch 91% aller durch die Arbeitsinspekteure nachgewiesen Rechtsbrüche aus (vgl. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2002: 80). Die geringe Bedeutung, die den Arbeitsmarktkontrollen im Rahmen der internen Grenzsicherung bislang beigemessen wurde, verdeutlicht zudem die geringe Zahl an Arbeitsinspekteuren, die hierzu im Einsatz sind: Im Jahr 2001 belief sich deren Zahl auf lediglich rund 1500 für ganz Spanien, die zudem schlecht mit anderen Dienststellen und Behörden vernetzt sind (vgl. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2002: 5). Ein weiteres Hindernis bei der Umsetzung dieser Maßnahmen ist die geringe Bereitschaft der Gewerkschaften, sich hierbei kooperativ zu verhalten - aus dem einfachen Grund, weil die Sanktionierung vor allem die Migranten trifft, denen die Abschiebung droht, wohingegen das Gesetz für den Arbeitgeber lediglich eine Geldstrafe vorsieht, die zudem nicht selten mittels Verzögerungstaktiken unbegli-

chen bleibt (vgl. Interview UGT, Madrid, 15.10.2003)[83]. Insgesamt, so zeigt sich deutlich, gestalten sich sowohl die Implementierung als auch die Umsetzung dieser internen Sicherungsmaßnahmen besonders auf dem spanischen Arbeitsmarkt sehr schwierig.

Weiter ausgebaut wurden hingegen die Kontrollmöglichkeiten der direkten Grenzüberschreitung: So sah eine 2003 in Kraft getretene Regelung vor, Transportunternehmen aktiv in die Kontrolltätigkeiten des Staats miteinzubeziehen, indem nicht mehr nur die Verantwortlichkeit für den Transport selbst an diese abgegeben wird, sondern die Fluggesellschaften Daten ihrer Fluggäste an die Behörden weiterleiten sollen (vgl. Art. 66a) und c) des Ley de Extranjería).[84] Hintergrund ist die Überlegung, dass die meisten illegal im Land lebenden Migranten zunächst legal eingereist, dann aber nicht wieder ausgereist sind. Die entsprechenden Daten liegen den Fluggesellschaften vor, die diese seit 2003 an staatliche Stellen weiterzugeben verpflichtet sind. Die Sinnhaftigkeit dieser Bestimmung wird allerdings nicht nur von den Fluggesellschaften bezweifelt (vgl. El País 16.4.03; 21.5.03; Interview mit Grenzschutzbeamten, Madrid, 6.10.2003).

Einen wesentlichen Bereich praktischer Grenzsicherung bildet zudem die Kooperation mit den marokkanischen Behörden: Seit Februar 2004 patrouillieren spanische Polizisten gemeinsam mit ihren marokkanischen Kollegen entlang der Küsten und auf dem Meer auf der Suche nach illegalen Bootsüberfahrten; so sollen einerseits die illegale Einwanderung nach Spanien, andererseits aber auch die potentiellen Todesfälle im Mittelmeer minimiert werden. Zudem werden Verbindungsbeamte beider Länder ausgetauscht und, ebenfalls auf Hinwirken Spaniens, zwei neue Institutionen zur Migrations- und Grenzüberwachung in Marokko gegründet. Wenngleich immer wieder Spannungen das Verhältnis der beiden Nachbarn trüben (wie beispielsweise der Konflikt um die Petersilieninsel im Jahr 2002), ist sich Spanien doch sehr bewußt, welche Rolle Marokko für eine erfolgreiche Grenz-

[83] Diese Geldstrafe ist an für sich nicht gering, sondern variiert zwischen 300 und 3.000 Euro pro irregulär beschäftigtem Arbeiter; allerdings zahlen wie gesagt nur die wenigsten Arbeitgeber diese Strafe auch tatsächlich (vgl. El Diario Sur 4.11.2002).

[84] Bereits im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) heißt es in Art. 26a: »Wird einem Drittausländer die Einreise in das Hoheitsgebiet einer der Vertragsparteien verweigert, so ist der Beförderungsunternehmer, der ihn [...] bis an die Außengrenze gebracht hat, verpflichtet, ihn unverzüglich zurückzunehmen. Auf Verlangen der Grenzüberwachungsbehörden hat der Beförderungsunternehmer den Drittausländer in den Drittstaat, aus dem er befördert wurde, in den Drittstaat, der das Reisedokument ausgestellt hat, mit dem er gereist ist, oder in jeden anderen Drittstaat, in dem seine Zulassung gewährleistet ist, zu verbringen«.

Die Umsetzung in Spanien allerdings, der zufolge die Fluggesellschaften verpflichtet sind, Einreise- und Ausreisedaten ihrer Fluggäste selbständig abzugleichen und Unstimmigkeiten an die Dienststellen weiterzuleiten, geht weit über das hier vorgesehene Maß hinaus, drohen ihnen doch bis zu 60.000 Euro Strafe im Falle einer Pflichtverletzung (vgl. El País 8.09.2003).

sicherung spielt. Neben den im Rahmen der Mittelmeerpartnerschaft der EU ohnehin vorgesehenen Gelder sollen weitere großzügig gewährte Wirtschaftshilfen Spaniens Marokko hier zur Mitarbeit anregen.[85]

Das Ergebnis dieses vielfältigen Engagements ist zwiespältig: Einerseits erfüllt Spanien seine Verpflichtungen gegenüber den europäischen Mitgliedstaaten geradezu vorbildlich, andererseits führt gerade dies im Ergebnis zu keinem erkennbaren Rückgang der Flüchtlingszahlen, sondern zunächst lediglich zu einem deutlichen Anstieg der Todesfälle an der Grenze (vgl. Abb. 3.24). Ob die Grenzsicherungsmaßnahmen tatsächlich abschreckend auf die potentiellen Flüchtlinge wirken und so letztlich zu einer Minimierung des ungewollten Migrationsaufkommens insgesamt beitragen, bleibt selbstverständlich offen - plausibel erscheint jedoch die Vermutung, dass sich viele Flüchtlinge des Risikos nicht bewusst sind, das sie mit einer Flucht über das Meer, zumal wenn sie von Schleppern organisiert ist, auf sich nehmen.

Interessant ist zudem, dass sich die Maßnahmen der praktischen Grenzsicherung zuvorderst auf Maßnahmen an der Grenze und den Grenzübergangsstellen beschränken und Kontrollmöglichkeiten im Innern eher vernachlässigt werden, wenngleich weitreichende rechtliche Möglichkeiten hierzu gegeben sind. Die Dynamik der Außengrenze zeigt sich in der praktischen Grenzsicherung nach wie vor entlang einer geographischen Linie beziehungsweise innerhalb eines Grenzsaums. Zwar wird die Grenze bisweilen auch jenseits hiervon punktuell sichtbar, anders jedoch als die rechtlichen Maßnahmen zur Sicherung bildet dies eher die Ausnahme als die Regel. Zu erklären ist dies einerseits mit widersprüchlichen Interessen der daran beteiligten Akteure (besonders in Zusammenhang mit Kontrollen des Arbeitsmarktes) und andererseits mit demokratischen Vorbehalten der inländischen Bevölkerung, die hierdurch ihre Freiheitsrechte bedroht sieht (etwa im Falle von willkürlichen Ausweiskontrollen). Allerdings gelten diese Vorbehalte nicht, wenn es sich um gezielte Kontrollen an exklusiv von Migranten besuchten Orten handelt.[86] Die theoretisch postulierte punktuelle Verschiebung praktischer Grenzsicherung ins Inland muss für das Beispiel Spanien daher zunächst relativiert werden. Der folgende Überblick über die rechtliche und politische Grenzsicherung in Spanien am Beispiel der Zuwanderungs-, Asyl- und Visapolitik soll zeigen, dass die spanischen Grenzsicherungsaktivitäten mehr und mehr den europäischen Vorgaben entsprechen und sich damit zunehmend restriktiv im Sinne

[85] Zeitungsberichten zufolge versprach Ministerpräsident Aznar im Dezember 2003 400 Mio. Euro an Wirtschaftshilfe für Marokko bereitzustellen (vgl. Frankfurter Rundschau, 21.1.2004).

[86] So verhaftete die spanische Polizei etwa am 25. Oktober 2003 in Madrid 123 Menschen in einem vorwiegend von südamerikanischen Migranten besuchten Restaurant. Diese Aktion wurde von der Madrider Polizei gezielt »zur Aufdeckung illegaler Migration« durchgeführt (vgl. El País, 26.10.2003)

einer Grenzschließung entwickeln. Die Frage, wer die Grenze legal überschreiten darf, ist schließlich eines der entscheidenden vorgelagerten Elemente des europäischen Grenzschutzes. Die Probleme aber, die sich aus einer restriktiven Vergabe von Einreise- und Arbeitserlaubnissen ergeben, wirken letztlich direkt auf die praktische Grenzsicherung zurück.

3.2.2 Die Sicherung der Grenze: Rechtlich und politisch

Die Betonung Spaniens als eines »recht jungen Zuwanderungslandes« hat Konjunktur (vgl. Colectivo IOÉ 1987; Izquierdo 1996; Martinez Veiga 1997; Arango 2000; Kreinbrink 2004).

Im Vergleich mit anderen Staaten mag dies ein sicherlich richtiger Hinweis sein. Zugleich verdeckt er jedoch die Tatsache, dass auch Spanien inzwischen auf eine Zuwanderungsgeschichte von bereits fast 20 Jahren zurückblickt. Dementsprechend ist mittlerweile auch die Rechtsprechung in diesem Bereich weit gediehen. Zwar bildet nach wie vor das 1985 verabschiedete Ley de Extranjería, das Ausländergesetz, die rechtliche Grundlage spanischer Migrationspolitik, jedoch hat auch dieses in der Zwischenzeit bereits einige weitreichenden Modifizierungen erfahren. Diese waren Ausdruck sowohl sich wandelnder Verhältnisse im Innern des Landes als auch äußerer Einflüsse; insbesondere die Europäisierung Spaniens und mit ihr der spanischen Zuwanderungspolitik hat deutliche Spuren hinterlassen. So waren bestimmende Ziele der gesamten Gesetzgebungstätigkeit im Bereich der Zuwanderungspolitik in den vergangenen Jahren die Harmonisierung der eigenen Gesetzgebung mit den Gesetzen anderer EU-Mitglieder beziehungsweise die Angleichung an europäische Normvorgaben; und zudem die Kontrolle und Steuerung der Zuwanderungsströme unter Beachtung der Bedürfnisse der inländischen Arbeitsmärkte.

Dieser Prozess der Herausbildung einer spanischen Migrationspolitik verlief nicht geradlinig und einheitlich, sondern war zu jedem Zeitpunkt ein widersprüchlicher. Insbesondere die Maßnahmen, die gegen die zunehmende Zahl illegaler Migranten im Land ergriffen wurden, zeigen diese Widersprüchlichkeit: Neben restriktiven Bestimmungen und Maßnahmen zur Vermeidung illegaler Zuwanderung wurden mehrfach umfassende Legalisierungen angesetzt beziehungsweise die Möglichkeiten zur legalen Einreise ins Land mittels der Bestimmung von Arbeitskontingenten durchgesetzt. Diesem uneinheitlichen Bild der Gesetzgebung entspricht jenes der unterschiedlichen Interessen an Grenzschließung beziehungsweise Grenzöffnung im Land. Und trotz dieser Uneinheitlichkeiten im Land ist eine Tendenz deutlich zu erkennen: Die Grenze als Institution hat vor allem in

rechtlicher Hinsicht in den vergangenen zwanzig Jahren in Spanien an Profil und Bedeutung gewonnen.

Migrationsgesetzgebung seit 1985

Die Geschichte der spanischen Migrationspolitik beginnt Anfang der achtziger Jahre mit einer Diskussion um ein Ausländergesetz, aus der schließlich im April 1985 mit der parlamentarischen Verabschiedung das erste Ley de Extranjería (Gesetz über die Rechte und Pflichten von Ausländern) hervorgeht, welches am 1. Juli 1985 in Kraft tritt.[87]

Einer der wesentlichen Gründe für diese gesetzliche Aktivität waren die Bemühungen Spaniens um Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft; die bisher laxen Zugangskontrollen zum Land und das gänzliche Fehlen eines rechtlich verbindlichen Rahmens der Einreise- und Aufenthaltskontrolle waren vor allem für die europäischen Nachbarn nicht hinnehmbar. Gerade der Schutz der südlichen Außengrenze der EU bedeutete jedoch einen wesentlichen Pluspunkt, den Spanien in seinen Verhandlungen den europäischen Mitgliedstaaten anbieten konnte: Südliche Außengrenzsicherung für Beitritt und Integration in die Europäische Gemeinschaft.[88]

Dass zu diesem Zeitpunkt die außereuropäische Immigration nach Spanien noch unbedeutend war, lässt dieses erste Gesetz anachronistisch erscheinen: Nicht ein Zuwanderungsgesetz wurde geschaffen, sondern ein Ausländergesetz, welches sich insbesondere mit administrativen Fragen wie zum Beispiel den Modalitäten der Einreise ins Land, der Vergabe von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen und schließlich mit Fragen der Repatriierung beschäftigte statt mit Fragen von Integration, politischer Teilhabe der Zuwanderer, Familienzusammenführungen oder sozialen Rechten (vgl. Aragón Bombín 1996). Das Gesetz entsprach somit eher den neuen geostrategischen Herausforderungen, denen sich Spanien mit dem Beitritt zur EG gegenüber sah, als den tatsächlichen Gegebenheiten im Land. Klare Zielvorgabe der EG war zu dieser Zeit die Schließung der Außengrenze und der Ausbau von Zuwanderungsbarrieren in den Raum der Europäischen Union, und

[87] In der Einleitung zum Gesetz ist zu lesen, dass es seit 1852 kein vergleichbares Gesetz in Spanien gegeben hat. Für die Implementierung des Gesetzes wurden 1986 weiterführende Richtlinien erlassen (Real Decreto 1119/1986 (26.5.1986) por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985) und für Europäische Staatsangehörige 1992 modifiziert (Real Decreto 766/1992 (26.6.1992) sobre entrada y permanencia en España de nacionales de estados miembros de las Comunidades Europeas).

[88] So berichtete die New York Times, wie der amtierende Premierminister Filipe González jedem seiner europäischen Kollegen ein Photo anbieten wollte, auf dem Marokko von der südlichen Küste Spaniens aufgenommen war; die Nachricht war deutlich: Die Straße von Gibraltar »is our Rio Grande [...]. It's not far. And living standards are four, five, ten times lower on the other side« (New York Times, 26. Oktober 1992; zit. nach Cornelius 1994: 334).

somit war auch Anliegen des spanischen Gesetzes »the establishment of a framework to clarify and regulate the legal condition of foreigners, and to provide public bodies with legal instruments to enforce such a framework; the tactic was to secure the control of entry and stay of foreigners so that they did not constitute a problem in the eyes of Europe.« (Arango 2000: 266)

Das Gesetz garantierte einige Rechte für Ausländer, die sich im Land niedergelassen hatten, beschränkte jedoch zugleich Einreise- und Niederlassungsmöglichkeiten von Ausländern, die sich mit Arbeitsgenehmigungen der Typen A,B,D und F (zum Großteil Migranten aus Drittstaaten) im Land aufhielten (vgl. Rojo Torrecilla 2000; s. auch Abb. 3.3). Daneben erhielt die Regierung durch das Gesetz die rechtliche Grundlage, Migranten, die sich illegal im Land aufhielten, auszuweisen.[89] Aus der restriktiven Beschränkung der legalen Zugangsmöglichkeiten zum Land resultierte schon bald ein Anstieg der illegalen Migration und damit einhergehend eine deutliche Prekarisierung der Arbeitssituation vieler ausländischer Arbeitnehmer. Zwar richtete sich das Gesetz deutlich gegen die Diskriminierung von Migranten auf dem Arbeitsmarkt, verbot jedoch zugleich Arbeitnehmern mit den Genehmigungen A, und B (ca. die Hälfte aller Nicht-EU-Ausländer) den Zugang zu öffentlichen Ämtern (vgl. Actis et al. 1999: 304).

Abhängig Beschäftigte	
A	Für zeitlich befristete Aufgaben. Nicht verlängerbar.
B	Auf einen bestimmten Arbeitsbereich , Arbeitsplatz und Ort festgelegt. Verlängerbar.
C	Für jeden Beruf und jeden Ort gültig. Verlängerbar.
Selbständig Beschäftigte	
D	Kann auf eine bestimmte Tätigkeit begrenzt werden.
E	Gilt ohne geographische Einschränkungen. Verlängerbar.
F	Maximale Dauer: 5 Jahre. Nur für Grenzgänger

Abbildung 3.3: **Arbeitsgenehmigungen in Spanien**, Quelle: Solé 2003; UGT 2002c

Generell unterlag der Zugang zum formalen Arbeitsmarkt nun sehr restriktiven Bestimmungen: Um legal einer regulären Beschäftigung nachgehen zu können,

[89] Allerdings wurde dieses Recht zur Ausweisung lange Zeit vielmehr als Instrument im Umgang mit straffällig gewordenen Ausländern als zur Sanktionierung illegalen Aufenthalts genutzt. Dies änderte sich erst allmählich im Laufe der 1990er Jahre, nachdem die Europäische Kommission in verschiedenen Empfehlungen darauf hingewirkt hatte, das Mittel der Ausweisung tatsächlich zur Abwehr illegaler Migration einzusetzten (vgl. Kreienbrink 2004: 222ff.).

mussten Arbeitsmigranten zunächst einen Arbeitsvertrag von einem Arbeitgeber vorlegen, um sich dann um eine Aufenthalts- und eine Arbeitserlaubnis getrennt voneinander bei zwei verschiedenen Ministerien (Arbeits- und Innenministerium) bemühen zu können. Diese Genehmigungen mussten jedesmal nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses (in der Regel nach sechs oder weniger Monaten) oder auch bei einem Wechsel der Arbeitsstelle neu beantragt werden. Gänzlich neu definiert wurde das Vergehen, ohne Arbeitserlaubnis in Spanien zu arbeiten - auch wenn eine gültige Aufenthaltsgenehmigung vorlag, konnte dies nun zur Abschiebung führen. Da vor Verabschiedung des Gesetzes ein illegaler Aufenthalt im Land und eine Arbeitsaufnahme ohne die notwendige Erlaubnis keinen Straftatbestand darstellten, hielten sich die meisten außereuropäischen Migranten in einer rechtlich ungeklärten Situation im Land auf. Als ein follow-up zum neuen Ausländergesetz war daher ein erster Regularisierungsprozess notwendig geworden, von dem allerdings lediglich 38.181 Migrantinnen und Migranten profitierten (vgl. Aragón Bombín 1993)[90].

Als Folge davon und als Folge der Beschränkung legaler Zugangsmöglichkeiten zum Land stieg die Zahl derer, die sich illegal im Land aufhielten, rasch an, wie die nächste Legalisierungskampagne im Jahr 1995 sehr deutlich zeigen sollte. Und das neue Gesetz bot zur Lösung der daraus resultierenden Probleme nur zwei Möglichkeiten an: Entweder wies man diese Migranten aus, oder man entschied sich schlichtweg dafür, ihre Existenz zu ignorieren (vgl. Aragón Bombín 1990: 112f.).

Somit wurden bereits mit diesem ersten Ley de Extranjería wesentliche Elemente verankert, die auch heute noch den spanischen Umgang mit dem Thema Zuwanderung bestimmen: Zuwanderung verstanden als eine Frage der öffentlichen Ordnung und nationalen Sicherheit. Dies vereinfachte die politische Behandlung des Themas unweigerlich, denn nur so konnte repressiv und restriktiv auf ein sozial so komplexes Phänomen wie Zuwanderung geantwortet werden, Fragen sozialer Inklusion und Integration konnten so vollständig umgangen werden.

Hintergrund dieser Betrachtungsweise war zudem die Einsicht, dass Grenzsicherung weder allein noch maßgeblich zur Verhinderung illegaler Einreise ins Land beitragen konnte: »Interior Ministry officials concede that the Spanish navy and coast guard lack the resources to prevent illegal entry all along the southern coast, and they stress that an immigration policy relies mainly on border controls will never be very effective.« (Cornelius 1994: 354) Also galt es, die Lebensmöglichkeiten für außereuropäische Migranten im Land so stark als möglich zu beschrän-

[90] Insgesamt wurden 43.815 Anträge auf Legalisierung des Aufenthalts gestellt. Der größte Teil davon, nämlich 37% aller Antragsteller, waren Afrikaner. Somit hielten sich zu diesem Zeitpunkt beinahe doppelt soviele Afrikaner illegal im Land auf wie legal (188 zu 100) (vgl. Gozálvez Pérez 1999: 51).

ken, und die Möglichkeiten des Staates, dies durchzusetzen, so weit wie nötig zu stärken.

Allerdings ist von Beginn an deutlich zu erkennen, dass die notwendige bürokratische Infrastruktur zur Implementierung des Gesetzes mangelhaft war. Daher wurden bereits Anfang der 1990er Jahre erste Reformen in der Immigrationspolitik in die Wege geleitet. Das bis ins Jahr 1992 für Zuwanderungsfragen zuständige *Spanische Institut für Auswanderung* (!) wurde aufgelöst und ein neuer administrativer Körper, die *Dirección General de Migraciones*, mit dem Ziel der zentralen Koordinierung von Zuwanderungsangelegenheiten der unterschiedlichen verantwortlichen Stellen geschaffen.[91]

Ein erster weitreichender Wandel innerhalb der spanischen Migrationspolitik deutete sich 1994 mit Verabschiedung einer neuen Richtlinie für die Migrationspolitik (Plan para la Integración social de los Inmigrantes) an. Die sozialistische Regierung stellte ihre Immigrationspolitik auf drei Pfeiler: Die Entwicklungszusammenarbeit mit den Senderländern der Immigranten, Kontrolle der Migrationsströme mittels der Schaffung von Arbeitskontingenten und eines Ausbaus der Außengrenzkontrollen und schließlich Bemühungen um soziale Integration der Migranten im Land. Zur Umsetzung dieser Pläne wurden das Foro para la Integración Social de los Inmigrantes und das Observatorio Permanente de la Inmigración gegründet. Zugleich wurde eine Reform des Reglamento de Extranjería angestoßen, welche allerdings erst 1996 verabschiedet wurde.[92] Mit dieser Reform wurde die Situation der Migranten im Land entscheidend verbessert, allerdings blieb sie nach wie vor weit hinter den sozialen Notwendigkeiten einer tatsächlichen Zuwanderungspolitik zurück (vgl. Pajares 2000: 80). Dennoch kann diese Zeit als erster Versuch einer Abweichung von den sich bis hierhin innerhalb Europas etablierten restriktiven Zuwanderungs- und Ausländergesetzen verstanden werden.

Dies änderte sich jedoch, nachdem die Partido Popular (PP) im Januar 1997 die nationalen Wahlen gewonnen hatte. Neben weiteren institutionellen Veränderungen (vor allem Gründung des Instituto de Migraciones y Servicios Sociales - IMSERSO) wurden die für die Kontrolle der Migrationsströme zuständigen Stellen von denen getrennt, die sich um den Auf- und Ausbau einer sozialen Integration der Immigranten bemühten. Auch dies legte wesentliche Strukturen fest, die noch heute die spanische Migrationspolitik dominieren, allem voran die Kom-

[91] Vgl. Real Decreto 1521/1991 (11.10.1991) sobre creación, competencias y funcionemiento de las oficinas de extranjeros.

[92] Vgl. Real Decreto 155/1996 (2.2.1996) por el que se aprueba el Reglamiento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985.

petenzkonkurrenz in Zuwanderungsfragen zwischen Arbeits-, Innen- und Sozial/Erziehungsministerium.

Reform und Gegenreform: Ausländergesetzgebung im Jahr 2000

Trotz der Regierungsübernahme durch die Partido Popular im Jahr 1997 konnte die sozialistische Opposition (PSOE) mit Unterstützung der katalanischen CiU im Dezember 1999 ein neues Zuwanderungsgesetz durch das Parlament bringen, welches am 1. Februar 2000 in Kraft trat. Dieses Gesetz sah vor allem Erleichterungen für die Zuwanderer vor, die sich ohne gültige Papiere im Land aufhielten. Das spanische Gesetz schloss sich hiermit einer Reformbewegung an, die bereits in Italien und Frankreich für eine Abkehr von der bislang geltenden restriktiven Ausländergesetzgebung gesorgt hatte. Im Gegensatz zu der Mehrheit der europäischen Mitgliedstaaten verfolgten diese Ländern nun einen Kurs in ihrer Ausländerpolitik, der die Rechte der im Land lebenden Ausländer, ob mit gültigen Papieren oder ohne, verbessern wollte.

Das neue spanische Ausländergesetz 4/2000 erkannte politische und gesellschaftliche Rechte der Migrantinnen und Migranten an, darunter das Versammlungsrecht, Vereinigungsrecht, Streikrecht, Demonstrationsrecht und Recht auf gewerkschaftliche Organisation. Ein Recht auf gesundheitliche Fürsorge wurde universell für alle Ausländer unabhängig von ihrem rechtlichen Status verankert, ebenso wie das Recht auf Bildung aller Minderjährigen. Der öffentliche Dienst wurde für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geöffnet, allerdings lediglich innerhalb der Gruppe der Angestellten. Das Recht auf Familienzusammenführung wurde ebenso verankert wie jenes auf Schutz vor Diskriminierung. Jedem Ausländer wurde das Recht auf kostenlosen Rechtsbeistand zuerkannt, inklusive in den Fällen, in denen ein ablehnender Bescheid beim Versuch der Einreise ins Land ergangen war. Diese Neuerungen bedeuteten vor allem einen wesentlichen Wandel in der rechtlichen Behandlung von Illegalen: Existierten sie vorher gar nicht oder doch nur in dem Sinne, dass ihnen alle Rechte abgesprochen waren, so wurden auch ihnen nun einige grundlegende demokratische Rechte zuerkannt.

Die Konsulate und Botschaften, die in den Herkunftsländern der Migranten über die Visavergabe entscheiden, wurden mit dem neuen Gesetz dazu verpflichtet, ihre Entscheidungen zu begründen, um so Rechtssicherheit für die Antragsteller zu gewährleisten. Ebenso waren Änderungen im Strafrecht vorgesehen, welche vor allem Abstufungen im Strafmaß beinhalteten, um so dem Mechanismus entgegenzutreten, wonach eine begangene Straftat unweigerlich zur Abschiebung führ-

te. Wesentlichste Neuerung in Bezug auf illegale Migranten war die Etablierung eines Mechanismus der permanenten Regularisierung: Wer sich mehr als zwei Jahre permanent im Land aufgehalten hatte und die eigene Subsistenz nachweislich sichern konnte, sollte nun automatisch legalisiert werden. Dies sollte helfen, das wachsende Problem der Menschen, die sich ohne gültige Papiere im Land aufhielten, einzudämmen. Somit stellte der illegale Aufenthalt im Land selbst keinen hinreichenden Grund mehr für eine Abschiebung dar. Hingegen änderte sich nichts an der Tatsache, dass die illegale Einreise ins Land nach wie vor als Grund für eine Abschiebung ausreichte, und auch die Abschiebelager und die gängige Praxis der Internierung von Migrantinnen und Migranten beibehalten wurde.

Damit kann die spanische Migrationspolitik in dieser Zeit als gespalten angesehen werden: Einerseits lief sie gänzlich entgegengesetzt zum europäischen Trend der Migrationsverhinderung, indem die Aufenthaltsbedingungen im Land erträglicher gestaltet wurden, andererseits aber wurde die eigene Grenzsicherung als Mittel zur Verhinderung von Migration beibehalten und weiter ausgebaut. Lediglich einen Weg, legal ins Land zu gelangen, sah das Gesetz vor: Mittels eines jährlich zu formulierenden Arbeitskontingents (cupo) sollten die Migrationsströme kanalisiert und gesteuert werden. Allerdings wurde schnell deutlich, dass auch diese Arbeitskontingente keine 'kontrollierte Grenzöffnung' darstellten, denn anstatt sie zur Legalisierung der Einreisenden zu nutzen, wurden sie von Anfang an zur Legalisierung der sich bereits im Land befindenden, illegalen Migranten eingesetzt - und zu diesem Zweck waren die Kontingente immer zu gering bemessen (vgl. Pajares 2000: 81).

Die am kritischsten einzustufenden Teile des neuen Gesetzes waren diejenigen, die sich auf den Arbeitsmarkt bezogen: Beibehalten wurde die Verknüpfung zwischen Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung, was vor allem in Hinblick darauf zu Komplikationen führte, dass das Vorhandensein einer Arbeitserlaubnis nicht das Recht auf Arbeit mit einschloss, vielmehr eine Arbeitsaufnahme durch weiter bestehende rechtliche Regelungen wie zum Beispiel die preferencia nacional[93] erschwert wurde. Nicht nur von Seiten der Gewerkschaften wurde zudem der neu eingeführte Passus kritisiert, wonach Firmen, die Ausländer beschäftigen wollten, dies individuell für jeden Arbeitnehmer beantragen mussten, jedoch ohne dass die Kriterien zur Bewilligung der Anträge offengelegt wurden. Wurde ein Arbeitgeber angezeigt, weil er irregulär Ausländer beschäftigte, so hatte dies nach dem neuen Gesetz in erster Linie für den Migranten schwerwiegende Folgen, da er abgescho-

[93] Diese 'Nationale Präferenz' sieht vor, dass nur dann ein ausländischer Arbeitnehmer beschäftigt werden darf, wenn es nachweislich keinen Spanier oder anderen europäischen Arbeitnehmer gibt, der diese Arbeit machen will.

ben werden konnte. Dies erschwerte nicht zuletzt die Arbeit der Gewerkschaften im Kampf gegen den Schwarzarbeitsmarkt beträchtlich.

Generell kann das Gesetz 4/2000 jedoch als eines der fortschrittlichsten Ausländergesetze Europas zu dieser Zeit eingestuft werden. Jedenfalls ging es weit über das hinaus, was die rechts-konservative PP zu tragen bereit war. Als sie im März 2000 aus den Parlamentswahlen als stärkste Kraft mit einer absoluten Mehrheit hervorging, machte sie sich daran, Modifikationen des erst wenige Monate zuvor in Kraft getretenen Gesetzes zu verfassen. Im November desselben Jahres wurde daher eine zweite, modifizierte Fassung, das Ley Orgánica 8/2000, im Parlament verabschiedet (vgl. ausführlich García Murcia 2001).

Die erst kurz zuvor etablierte Rechtsgrundlage für die im Land lebenden Migranten wurde durch die neue Reform revidiert. Nicht modifiziert wurden hingegen die im Gesetz 4/2000 deutlich begrenzten Zuzugsmöglichkeiten neuer Migranten: Mittels Visaauflagen, der Notwendigkeit eines Arbeitsnachweises zum Erhalt eines Visums, einer Ausweitung der Befugnisse der Konsulate und der Abschaffung ihrer Begründungspflicht bei einem ablehnenden Visabescheid (mit Ausnahme im Falle der Familienzusammenführung) wurden diese weiter beschränkt. Die Rechte, die Illegalen im Land zuerkannt worden waren, wurden allesamt zurückgenommen, vor allem das Recht auf Legalisierung des Aufenthaltsstatus nach zwei Jahren permanenten Aufenthalts im Land. Vielmehr verstieß nun jeder, der sich ohne Papiere im Land aufhielt, gegen geltendes Recht und konnte auf dieser Grundlage abgeschoben werden. Die regulären Zugangsmöglichkeiten zum Land wurden durch Rücknahme der Verpflichtung auf ein jährlich zu bestimmendes Kontingent wieder eingeschränkt und Familiennachzüge wurden erschwert (vgl. Díez Bueso 2000).

»War das Gesetz 4/2000 das hoffnungsvollste und fortschrittlichste Ausländergesetz in ganz Europa, so wurde es nach der Reform durch die PP im Jahr 2000 zu einem der rückständigsten. [...] Jetzt, nach der Reform durch die PP war man letztlich wieder beim alten Stand von 1985 angelangt« (Pajares 2000: 85, eigene Übersetzung). Das Gesetz ging in einem Punkt sogar deutlich hinter den Vorläufer von 1985 zurück. War 1985 noch pauschal von 'Ausländern' die Rede, so trennte das Gesetz 8/2000 sehr deutlich zwischen Migranten mit legalem und solchen mit illegalem Aufenthaltsstatus. Die sozialen Mindeststandards für Illegale wurden gänzlich gestrichen, lediglich zwei nennenswerte Rechte wurden ihnen weiterhin zuerkannt: Bildungsmöglichkeiten bis zum sechsten Lebensjahr (!) und eine medizinische Basisversorgung. Die Anforderungen an eine Legalisierung des Aufenthaltsstatus hingegen wurden verschärft und zugleich wurde das Recht der

Behörden auf eine Abschiebung binnen 48 Stunden im Falle irregulärer Beschäftigung oder des Fehlens einer gültigen Aufenthaltsgenehmigung verankert.

Aus Sicht der PP wurde hiermit eine wesentliche Schwachstelle der ersten Gesetzesreform wieder rückgängig gemacht: Jeglicher Anreiz, so die PP, ohne gültige Papiere ins Land zu kommen, in dem sicheren Wissen auf eine spätere Legalisierungsmöglichkeit, sollte so unterbunden werden. Daneben sah man sich nun nach der zweiten Reform wieder auf der 'sicheren' europäischen Seite: Denn das rasche Handeln der PP war zu einem großen Teil dem Druck des Innen-, des Außen- und des Wirtschaftsministeriums geschuldet, die nicht nur immense soziale Kosten durch die Zuerkennung wesentlicher Rechte aller Migrantinnen und Migranten auf das Land zukommen sahen, sondern vor allem eine Unvereinbarkeit des neuen spanischen Ausländergesetzes mit den europäischen Normen monierten (vgl. Torns 2000).

Die spanische Asylgesetzgebung

Einen eigenen rechtlichen Stellenwert innerhalb der spanischen Ausländergesetzgebung genießen Asylsuchende. Anders als andere Bereiche des Zuwanderungsrechts unterliegen die rechtlichen Regelungen des Asyl weitgehend internationaler beziehungsweise europäischer Rechtsprechung. Fragen des Asylrechts kommt in Spanien zudem bislang eher marginale Bedeutung zu, da die Zahl der Asylsuchenden in den vergangenen zwanzig Jahren sowohl im tatsächlichen Volumen als aber auch in der öffentlichen Wahrnehmung eher gering war.

Die gesetzlichen Grundlagen für Asylsuchende sind zum einen internationale Abkommen wie die Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 und das Protokoll von New York von 1967, zum anderen europäische Abkommen wie die Abkommen von Schengen und Dublin und daneben nationale Gesetze wie das spanische Asylgesetz von 1984 (überarbeitet und erneuert 1994), das Dekret Nr. 203/1995 und schließlich das Ausländergesetz 4/2002 über die Rechte und Pflichten von Ausländern in Spanien und deren soziale Integration.

Generell hat jeder Mensch das Recht, in Spanien Asyl zu beantragen. Allerdings machte die Überarbeitung des Asylgesetzes im Jahr 1994 der Praxis ein Ende, wonach jeder, der Asyl beantragte, zunächst ins Land gelassen wurde[94]. Asylanträge werden nun an den Grenzübergängen selbst gestellt und auch direkt dort bearbeitet, ohne dass ein Betreten spanischen Territoriums damit verbunden wäre. Die Entscheidung über die Berechtigung des gestellten Asylantrags muss von den zuständigen Beamten des Innenministeriums binnen 72 Stunden nach Antragstel-

[94] Dies zeigte unmittelbar Wirkung, gingen die Asylbewerberzahlen 1995 im Vergleich zum Vorjahr doch bereits um die Hälfte zurück. Vgl. OECD 1996: 155.

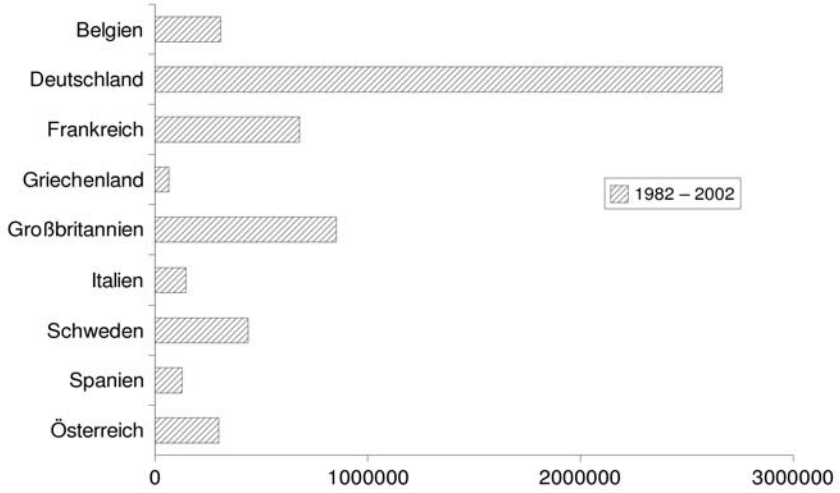


Abbildung 3.4: **Summe der Asylanträge in ausgewählten Europäischen Staaten, 1982-2002**, Quelle: ECRE (2003)

lung getroffen werden, wobei das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) indirekt in die Entscheidungsfindung miteinbezogen wird[95]. Grundlage der Entscheidungen sind Interviews, die Grenzbeamte der nationalen Polizei mit den Antragstellern führen. Wird der Asylantrag im Land gestellt, so gelten überwiegend die gleichen Bedingungen wie an der Grenze, allerdings kann die Entscheidungsfrist dann bis auf 60 Tage ausgeweitet werden[96]. Die Zahl der Flüchtlinge, denen in Spanien Schutz gewährt wird, ist im europäischen Vergleich nach wie vor gering: Im Jahr 2002 waren es 109 Flüchtlinge, die Zahl der Anträge lag bei immerhin 6179. Somit wurden weniger als 2% aller Anträge positiv entschieden.

Um die Zahl der Asylbewerber im Land zu minimieren, bediente sich Spanien in der Vergangenheit mehrfach der Praxis der Visaverordnungen. So wurde 2001 das Visum für Cubaner und 2002 eine Visumspflicht für Kolumbianer eingeführt - in beiden Fällen gingen die Zahlen der Asylantragsteller um mehr als 50% zurück (vgl. Salimbeni 2004: 265).

[95] Bei einem ablehnenden Entscheid muss der Fall UNHCR vorgelegt werden. Kommt UNHCR zu der Einsicht, die Entscheidung sei nicht rechtmäßig, so bleibt dem Antragsteller die Möglichkeit, vor den Nationalen Gerichtshof (Audiencia Nacional) zu gehen. Ist UNHCR allerdings der Meinung, die Ablehnung erfolge berechtigt, kann der Antragsteller unverzüglich abgeschoben werden (vgl. Salimbeni 2004: 255f.).
[96] Zum exakten Verlauf der Antragstellung und -prüfung vgl. Salimbeni 2004.

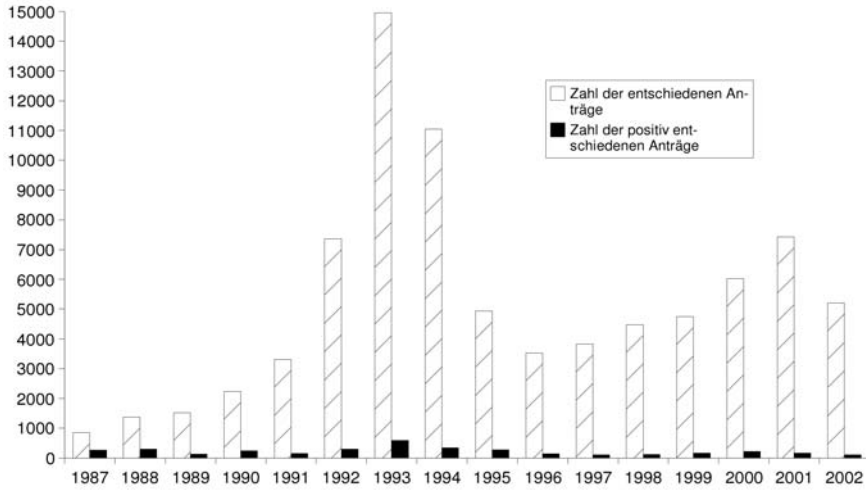


Abbildung 3.5: **Asylanträge und Asylentscheidungen in Spanien 1987-2002**, nach Anuario Estadistico de Extranjería 1999: 158; 2000: 161ff.; 2002: 415ff.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nigeria	373	255	187	843	1254	1440	1688
Kolumbien	98	164	601	1361	1360	1105	577
Cuba	283	208	280	801	2282	1179	125
Rumänien	1515	1066	1033	456	320	131	42
Algerien	273	1595	1342	326	334	350	682
Sierra Leone	104	388	803	823	734	275	128

Abbildung 3.6: **Asylanträge in Spanien nach Herkunftsländern**, Quelle: Anuario de Extranjería: 2002: 417; 2000: 150; 1999: 152

Tatsächlich zeigt sich am Beispiel Spaniens das allgemeine Dilemma des heutigen Flüchtlingsschutzes: Je restriktiver die legalen Zuwanderungsmöglichkeiten jenseits des Asylrechts beschaffen sind, desto mehr wird dieses als Möglichkeit zur Einwanderung aus ganz unterschiedlichen Motiven genutzt. Die ansteigende Zahl an Asylgesuchen steht also in einem direkten Zusammenhang mit der Beschränkung sonstiger legaler Zuwanderungsmöglichkeiten. Und umgekehrt wird genau dies als Argument für eine restriktivere Asylgesetzgebung genutzt, wie nicht zuletzt die Debatte um eine neue Asylgesetzgebung in Spanien zu Beginn der 1990er Jahre und die Begründung für die Gesetzesreform vom Mai 1994 zeigte, in der es hieß, dass »die betrügerische Inanspruchnahme des Systems zum Schutz der Flüchtlinge durch die Wirtschaftsmigration verhindert werden« soll (zitiert nach Rosado Marqués 1995:66).[97]

Zusammenfassend lässt sich die Entwicklung der spanischen Migrationsgesetzgebung als ein geradliniger Weg hin zu einer Migrationsvermeidungspolitik interpretieren. Diese Politik wird einerseits mit Hinweis auf die Vorgaben der Europäischen Union, andererseits mit der Verbindung von »Zuwanderung« und »innerer Sicherheit« durchgesetzt. Im Ergebnis bedeutet dies zum einen eine Kompetenzverschiebung der Migrationspolitik vom Sozial- und Arbeitsministerium hin zum Innenministerium, was andererseits weitreichende Konsequenzen für die Situation des spanischen Arbeitsmarkts hat, stehen ihm doch so nur bedingt ausländische Arbeitskräfte zur Verfügung.

Die Vermutung erscheint plausibel, dass sich dies in letzter Konsequenz auf die Zahl der illegalen Migranten und darüber vermittelt schließlich auf die Zahl der irregulär beschäftigten Migranten auswirkt.

Abwehr illegaler Einwanderung

Die rechtliche Sicherung der Grenze konzentrierte sich daher insbesondere auf die Verhinderung illegaler Einreise ins Land beziehungsweise die Vermeidung der sogenannten 'overstayers', also vormalig legal Eingereister, deren Aufenthalt nach Ablauf einer bestimmten Frist illegal wurde. Priorität wurde der Bekämpfung illegaler Zuwanderung erstmals 1991 mit einem von der PSOE vorgelegten Entschließungsantrag eingeräumt, der sich sowohl auf den illegalen Grenzübertritt als auch den illegalen Aufenthalt im Land sowie die irreguläre Arbeitssituation konzen-

[97] Dies war insbesondere zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht nur eine spanische Debatte, sondern vielmehr findet sich dieser Diskurs, in dem das Asylrecht aus dem eigentlichen Kontext der humanitären Verpflichtung nach der Genfer Konvention herausgelöst und in den allgemeinen restriktiven Zuwanderungsdiskurs aufgenommen wurde, in vielen EU-Mitgliedstaaten; nicht zuletzt führte ja genau diese Debatte 1990 zur Unterzeichnung des Dubliner Abkommens.

trierte.[98] Die Bekämpfung der Illegalität sollte auf verschiedene Weise angegangen werden: Zum einen mittels einer rigideren Vergabepraxis der Visa, was einerseits die Einreisemöglichkeiten generell minimieren, andererseits aber die Zahl der sogenannten 'Overstayer' begrenzen sollte. Dazu kamen die Kontrolle direkt an den Grenzübergängen und die dortige Prüfung der Rechtmäßigkeit der Einreise. Und schließlich (in Folge des Schengener Abkommens) die Verstärkung des Schutzes der EU-Außengrenzen, was die Verabschiedung von Rücknahmeabkommen mit Anrainerstaaten mit einschloss (vgl. Interview mit dem Staatssekretär für Migration im Innenministerium, Madrid, 9.3.2004).

Visapolitik

Grenzsicherung mittels einer kontrollierten Visavergabepraxis bedeutet in erster Linie eine Verlagerung der Kontrollaktivitäten von den Außengrenzen in die Herkunftsländer der Migranten, werden doch in den dortigen spanischen Konsulaten die Visa beantragt und vergeben.[99] In den hier betrachteten Fällen handelt es sich vorzugweise um Einreise- beziehungsweise Touristenvisa, die in der Regel für einen Aufenthalt von 90 Tage vergeben werden.

Dieser am weitesten vergemeinschaftete Bereich europäischer Migrationspolitik verlangte auch von Spanien einige weitreichende Veränderungen, insbesondere im Zuge der Unterzeichnung des Schengener Abkommens. So mussten die bislang visafreien Beziehungen zu Marokko (1991) und später auch zu verschiedenen Staaten Lateinamerikas neu definiert werden; am Ende stand neben einheitlichen Verfahrensregelungen das Ziel einer gemeinsamen Liste visapflichtiger Staaten.

Ziel dieser europäischen Politik war es, den Zustrom legaler Migranten zu kontrollieren und zudem die Möglichkeiten des Zugangs zum Land zu limitieren. Indirekt erhoffte man sich so, den Zustrom derjenigen, deren Aufenthalt im Land ungeregelt war, zu begrenzen und insbesondere gegen die stetig wachsende Zahl Asylsuchender vorgehen zu können (wenngleich dies für Spanien von nachrangiger Bedeutung war).

Grundsätzlich sah sich Spanien mit der Einführung der Visapolitik vor große außenpolitische Probleme gestellt. Denn sowohl zu den Maghrebstaaten, vor allem

[98] Vgl. BOCG 4D, Nr. 165 (22.3.1991); Kreienbrink 2004:186.

[99] Die Vergabe eines Visum ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einer Einreisegenehmigung; vielmehr stellt ein Visum zunächst lediglich eine Aussage des Außenministeriums dar, wonach eine Einreise der betreffenden Person unbedenklich erscheint. Die Kontrolle an der Grenze ersetzt dies, zumindest formal, nicht (vgl. Kreienbrink 2004: 192). Allerdings bleibt den Beamten an den Flughäfen in der Praxis wenig anderes übrig, als genau dieser Empfehlung zu folgen, lassen sowohl zeitliche Probleme als auch sprachliche Hürden oft kaum eine intensivere Befragung der Einreisenden zu (vgl. Interview mit Grenzschutzbeamten, Madrid, 6.10.2003).



Abbildung 3.7: **Visavergabe**, Quelle: Anuario Estadistico de Extranjería 2000: 179ff.

Marokko, als auch gegenüber den Staaten Lateinamerikas hatte Spanien besondere Beziehungen aufgebaut, die auch an erleichterten Einreisemöglichkeit nach Spanien zu erkennen waren. So führte die Einführung von Visapflichten in den betroffenen Ländern zu diplomatischen Verstimmungen. Allerdings konnte Spanien sich hier weitgehend hinter den Harmonisierungsanforderungen der Europäischen Union verstecken und in Folge der Unterzeichnung des Abkommens von Schengen 1991 neue Visaverordnungen für Marokko, Tunesien und Algerien einführen.[100] Ebenso verhielt es sich einige Jahre später bei der Einführung der Visumspflicht für Peru (1992), die Dominikanische Republik (1993), Bolivien, Ecuador und Kolumbien (1999), wobei Ausgangspunkt all dieser Maßnahmen neben den Forderungen seitens der EU beziehungsweise ihrer Mitgliedstaaten der bemerkte Anstieg illegaler Migranten im eigenen Land war (vgl. Closa/Heywood 2004: 228f.).

[100] Diese Visaregelungen beziehen sich nicht auf Afrikaner, die in die beiden spanischen Enklaven Ceuta und Melilla reisen. Auch gelten sie nicht für solche, die legal in einem anderen EU-Mitgliedstaat leben oder für einen anderen EU-Mitgliedstaat ein gültiges Visum besitzen (vgl. Delgado 1993; Mendoza 2000).

Rücknahmeabkommen

Während die Visapolitik den Strom der Migranten bereits im Herkunftsland regulieren sollte, sind Rücknahmeübereinkommen mit den Herkunftsstaaten von Migranten als ein Steuerungselement während oder nach einem versuchten illegalen Zugang zum Land zu verstehen. Ebenso wie die Möglichkeit der Abschiebung und der monetären Strafe bei Verstößen gegen das Ausländerrecht dienen sie in erster Linie der Abschreckung, in zweiter Linie der rechtlichen Regelung im Umgang mit illegal Einreisenden. Grundlage waren Artikel 11 des Ausländergesetzes, in dem Art und Weise der legalen Einreise geregelt werden, und ein Erlass, der in Anlehnung an europäische Vorgaben Grenzbeamten das Recht gibt, Einreisende zum Grund ihrer Reise zu befragen und dies im Zweifelsfall auch zu überprüfen - somit also sicherzustellen, dass es sich nicht um eine Einwanderung, sondern lediglich um einen zeitlich befristeten Aufenthalt handelt.[101] Zu den ausgeweiteten Befugnissen der Beamten an den Grenzkontrollstellen kam eine Ausweitung ihrer Kompetenzen bei der Kontrolle im Land sowie entlang der gesamten Außengrenze (vgl. Kap. 2.2), wobei diese Ausweitung der Kompetenzen der Sicherheitskräfte vornehmlich auf dem 1992 erlassenen Gesetz über den Schutz der öffentlichen Sicherheit basierte.[102] Die Bemühungen Spaniens um Rückführungsabkommen müssen in engem Zusammenhang mit der Ausweitung der Kontrollen an den Grenzen, aber auch im Land selbst gesehen werden. Hierbei ging es in erster Linie darum, nach einem Aufgriff die betreffende Person unter Umgehung bürokratischer Wege abschieben zu können und zwar in denjenigen Staat, aus dem der Migrant ins Land gekommen war.[103] Diese Abkommen bezogen sich sowohl auf Drittstaaten als auch - entsprechend dem Abkommen von Schengen - auf Mitgliedstaaten der Europäischen Union. So schloss Spanien im Laufe der Jahre bilaterale Rücknahmeabkommen mit allen seinen Nachbarn, wobei vor allem die Rücknahme illegal aus oder über Marokko Eingewanderter wegen der spezifischen Situation in den spanischen Exklaven Ceuta und Melilla nicht unproblematisch verlief. Aufgrund immer wieder aufkommender Spannungen und der anhaltenden Weigerung Marokkos, tatsächlich alle an der Grenze aufgegriffenen Marokkaner beziehungswei-

[101] RD 155/1996, Art. 35, Art. 36; vgl. auch Interview mit Grenzsicherungsbeamten, Madrid, 6.10.2003.
[102] Ley Orgánica 1/1992, vom 21. Februar 1992, sobre protección de la seguridad ciudadana. Diese Gesetz war zunächst vor allem zur Bekämpfung des Terrorismus und des Drogenhandels erlassen worden, lieferte aber vor allem im Kampf gegen illegale Einreise die wesentliche rechtliche Grundlage (vgl. Kreienbrink 2004: 211f.).
[103] Im Zuge der Osterweiterung der EU wurde dieses Verfahren erweitert, so dass Spanien Rücknahmeabkommen auch mit einzelnen osteuropäischen Ländern, insbesondere mit Rumänien schloss. Die Notwendigkeit hierzu ergab sich für Spanien aus der Tatsache zunehmender illegaler Migration aus diesen Ländern.

se Drittstaatler, die durch marokkanisches Territorium gereist waren, zurückzunehmen, sah sich Spanien schließlich gezwungen, vom bilateralen Weg weg auf die europäische Ebene zurückzugreifen, da man sich von ihr weitaus effektivere Sanktionen versprach.[104]

Gesetzgebung im Bereich der Arbeitskräftezuwanderung

Die rechtliche Sicherung der Grenze bezieht sich zu einem nicht unerheblichen Teil auf die Frage der Arbeitskräftezuwanderung, versuchte man doch bereits frühzeitig mittels Lenkung und Kontingentierung, die Migrationsströme ins Land insgesamt zu steuern. Am Beispiel der Arbeitsmigration und der Versuche, diese zu kontrollieren, wird eines der bestimmenden Dilemmata spanischer Zuwanderungspolitik sichtbar, nämlich der Konflikt zwischen den zumeist seitens des Innenministeriums lancierten Interessen der Abschottung beziehungsweise Vermeidung von Migration und den Bedürfnissen der spanischen Wirtschaft nach ausländischen Arbeitskräften (vgl. Izquierdo Escribano 1996: 20). Nicht zuletzt die Kompetenzverschiebung in Zuwanderungsfragen vom Arbeits- und Sozialministerium hin zum Innenministerium zeigt sehr deutlich, für welche Richtung sich die spanische Zuwanderungspolitik entschieden hat.

Zuwanderung nach Spanien war lange Zeit die Zuwanderung von Durchwandernden, Spanien diente vor allem als Korridor beziehungsweise als Warteraum von Migranten, die in die zentral- beziehungsweise nordeuropäischen Länder weiterwandern wollten. Migranten wurden daher lange Zeit nicht als potentiell bleibend, sondern vielmehr als Menschen im Transit verstanden, die für eine kurze Periode saisonaler oder doch zumindest zeitlich befristeter Arbeit nachgehen. Auf diesem Verständnis beruhen bis heute die Grundlagen des spanischen Ausländerrechts, welches Migranten vor allem als Gastarbeiter betrachtet und hierfür rechtliche Regelungen schafft, statt sich beispielsweise um Fragen der dauerhaften Integration zu kümmern (vgl. Santos 1993; Cachón Rodriguez 1995; Huntoon 1998).

Das rechtliche Regelwerk, das die Arbeitsmigration nach Spanien und die rechtliche Stellung von Arbeitsmigranten in Spanien festschreibt, ist ambivalent: Da

[104] Das erste Rücknahmeübereinkommen mit Marokko wurden 1992 geschlossen, allerdings war es nicht allzu lange in Kraft, stellte es die spanischen Behörden doch vor erhebliche Probleme: Art. 2 des Abkommens sah vor, dass Marokko dann zur Rücknahme illegaler Migranten verpflichtet sein sollte, »wenn auf irgendeine Weise bewiesen wird, dass der Ausländer, dessen Rückübernahme beantragt wird, tatsächlich aus dem Territorium des ersuchten Staates (Marokko) gekommen ist. ...« (El País, 18.2.2003). Dies war allerdings oft nicht möglich, denn selbst offensichtliche Beweise wurden von den marokkanischen Behörden meist zurückgewiesen, so dass letztlich lediglich marokkanische Flüchtlinge zurückgebracht werden konnten. (vgl. MuB 3/2003).

sind zunächst die recht restriktiven rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union; hinzu kommen bilaterale Abkommen mit unterschiedlichen Staaten, zumeist solchen, die lange historische und kulturelle Wurzeln mit Spanien verbinden, oder aber solche, die vormalige Zielländer spanischer Emigration waren. Die Behandlung von Arbeitsmigranten differiert denn auch deutlich entsprechend ihrer Herkunft: Besitzen sie die Unionsbürgerschaft, haben sie freie Zugangsrechte zum inländischen Arbeitsmarkt und vielen sozialen Leistungen, die damit verknüpft sind. Sind sie hingegen Angehörige eines Staats, mit dem Spanien binationale Abkommen geschlossen hat, oder anderer Drittstaaten, so sind die legalen Zugangsmöglichkeiten zum spanischen Arbeitsmarkt deutlich beschränkt.

Der Beitritt Spaniens zur Europäischen Union und damit auch zu den Übereinkommen, die den freien Verkehr von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern innerhalb der Mitgliedstaaten regeln, brachte eine vollkommen neue Kategorie von Zuwanderern hervor, deren spezifischer Status in den Königlichen Erlassen 766/92 und 1099/86 rechtlich festgelegt wurde (vgl. Salimbeni 2004: 247). Hiermit wurde die Gruppe der ausländischen Arbeitnehmer nachhaltig in zwei Klassen geteilt: Die, die automatisch eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten, welche sich in der Regel automatisch verlängert, und diejenigen, die sich auf der Grundlage anderer Rechtsetzungen um diesen legalen Status bemühen müssen.

Diese rechtliche Unterteilung der Arbeitnehmer schlägt sich in besonders relevanter Weise in der Vergabe von Arbeitserlaubnissen nieder, die zwischen Selbständigen und abhängig beschäftigten Arbeitnehmern unterscheidet, und zudem hinsichtlich der Dauer der Erlaubnis und dem geographischen beziehungsweise arbeitssektorellen Gültigkeitsraum unterschiedlich ausfallen (vgl. Abb. 3.3). [105] Die Arbeitserlaubnisse der Typen A, B und D sind die am häufigsten vergebenen Erlaubnisse und zugleich die instabilsten mit einer Bewilligungsdauer zwischen maximal 9 Monaten und einem Jahr. Sie müssen also wenigstens jedes Jahr wieder verlängert werden. Die stabileren Erlaubnisse, die Typen C und E, sehen hingegen eine Bewilligungsdauer von maximal fünf Jahren vor, können dann aber meist automatisch verlängert werden. Mittels dieser rechtlichen Regelungen werden also zwei Arten legaler Arbeitsmigranten in Spanien geschaffen: Diejenigen, die eine recht stabile und sichere Gegenwart und Zukunft haben, und diejenigen, deren Lebenssituation durch Unbestimmtheit und Unsicherheit geprägt ist.

Grundsätzlich sind Fragen dieser Arbeitsmigration in Artikel 18 des Ausländergesetzes von 1985 und dem Königlichen Erlass RD864/2001 geregelt.[106] Hier wird festgelegt, dass »die Erteilung von Arbeitserlaubnissen oder deren Erneue-

[105] Zur besonderen rechtlichen Stellung selbständiger Migranten in Spanien vgl. Trinidad García 2003.
[106] Ley Orgánica 7/1985, vom 1. Juli, über die Rechte vonAusländern in Spanien (BOE, 3. Juli 1985).

rung von den folgenden Umständen abhängig ist: (a) von der Existenz arbeitsloser spanischer Arbeiter in dem vom Antragsteller genannten Arbeitssektor, (b) dem Mangel oder auch Fehlen spanischer Arbeitskräfte im Bereich der Aktivität, des Berufs oder der geographischen Region, in der der Antragsteller vorhat zu arbeiten, (c) bilateralen Abkommen über die gegenseitige Behandlung ausländischer Arbeitskräfte mit den Herkunftsländern der Antragsteller.«[107] Maßgeblicher Bestandteil dieser »aktiven Einwanderungspolitik« ist die Beachtung der Situation im Inland, insbesondere die Arbeitslosigkeit, die stets als Argument gegen eine unkontrollierte Grenzöffnung ins Feld geführt wird (vgl. Kreienbrink 2004: 181ff.).

Für Drittausländer existieren grundsätzlich vier unterschiedliche Arten, legal in Spanien erwerbstätig zu werden: Erstens über das Arbeitskräftekontingent (Art. 39 LOE), zweitens über das régimen general (Art. 36,3 LOE), drittens in sogenannten 'speziellen Fällen', in denen die 'nationale Situation' bei der Vergabe von Arbeitserlaubnissen nicht beachtet werden muss (RD 864/2001), und schließlich viertens in Ausnahmefällen, in denen auch ohne Arbeitserlaubnis gearbeitet werden darf (wie etwa Wissenschaftler oder ausländische Journalisten) (RD 864/2001) (vgl. Cachón 2004: 34ff.). Eine Neuerung stellt zudem das Visum zur Arbeitssuche (visado para búsqueda de empleo) dar. Nach dem LO 14/2003 ist vorgesehen, dass Kinder und Enkel gebürtiger Spanier das Recht haben, nach Spanien zu kommen, um hier maximal drei Monate lang Arbeit zu suchen - ebenfalls ohne die nationale Beschäftigungssituation berücksichtigen zu müssen. Die rechtlichen Bestimmungen sehen die Beachtung der nationalen Beschäftigungssituation zwar vor, in der Realität wird dies allerdings kaum umgesetzt: Vergleicht man die Zahlen der vergebenen Arbeitserlaubnisse getrennt nach verschiedenen Aktivitätsfeldern mit den jeweils registrierten Arbeitslosen in den betreffenden Sektoren, ist ein deutlicher Widerspruch zu erkennen. Für das Jahr 1992 zeigt sich beispielsweise, dass trotz 279.600 arbeitslos gemeldeten Arbeitnehmern der Baubranche hier 13.497 Arbeitserlaubnisse verteilt wurden. Ebenso im Gaststättengewerbe, wo 167.900 Arbeitskräfte arbeitslos gemeldet waren, jedoch zugleich 11.693 Arbeitserlaubnisse vergeben wurden (vgl. Cachón 1999: 192). Zwar beachten die Zahlen weder die geographische Verteilung noch das genaue Berufsfeld, dennoch sind sie bemerkenswert - und weisen darauf hin, dass die Vorgabe des Ausländergesetzes, wonach nur dann eine Arbeitserlaubnis vergeben werden kann, wenn kein Spanier beziehungsweise anderer Unionsbürger zur Verfügung steht, an spezifischen Gegebenheiten im Land selbst wie etwa den Präferenzen inländischer Arbeitnehmer und auch Ar-

[107] Diese »nationale Präferenz« bei der Vergabe von Arbeitsstellen ist durch den EG-Vertrag erweitert worden und umfasst nun alle EU-Bürger (Art. 39 EGV, VO-EG-1612/68).

beitgeber scheitern[108]. Restriktiv gegenüber ausländischen Arbeitnehmern ist das Gesetz dennoch und zwar »in the sense that, taking as a point of departure the 'national employment situation' (thought this expression is not used in the Law yet), immigrants are being restricted to positions rejected by national workers, that is, positions which are below the Spaniards' 'acceptance threshold'« (Cachón 1999: 180; vgl. auch Kap. 3.3.1).

Grenzsicherungspolitik spielt im Zusammenhang mit der Arbeitskräftezuwanderung eine mehrdeutige Rolle, denn es geht hierbei nicht nur um Kontrolle und Steuerung der Zuwanderung ins Land, sondern diese Politik hat auch Einfluss auf das Geschehen am inländischen Arbeitsmarkt. Im Folgenden werden drei wesentliche Bereiche spanischer Zuwanderungsgesetzgebung vorgestellt, die mittelbar als Teil des Gesamtkonzepts der politischen Steuerung der Arbeitskräftezuwanderung gelten können.

Arbeitskontingente

Entsprechend der generellen Linie spanischer Zuwanderungspolitik hat sich ein System jährlicher Zuwanderungsquoten (cupos) entwickelt, welches unabhängig von den normalen Arbeitserlaubnissen den aktuellen Bedürfnissen des spanischen Arbeitsmarkts entsprechend ausländische Arbeitskräfte gezielt in bestimmte Arbeitsfelder vermittelt. Ziel dieser Einrichtung war und ist die kontrollierte und gesteuerte Befriedigung der Nachfrage inländischer Arbeitgeber nach ausländischen Arbeitskräften.

Bereits vor Etablierung dieses Systems im Jahr 1993 existierten für einige wenige Bereiche Zuwanderungsquoten (etwa Englischlehrer oder Touristenführer), das neue System aber brachte diese Quoten für viele Wirtschaftssektoren, vor allem aber für den Landwirtschaftssektor, den Bereich der privaten Haushalte und das Bauwesen.

Die spanische Regierung reagiert hiermit auf einen bestehenden Mangel an Arbeitskräften, insbesondere für geringqualifizierte Arbeiten; 1993/94 wurden die Kontingente erstmals umgesetzt. Seitdem hat es bis zum Jahr 2000, mit Ausnahme von 1996 und 2000, jährlich diese Kontingente gegeben - 1996 und 2000 waren die Jahre, in denen außerordentliche Legalisierungen stattfanden und dem Arbeitsmarkt auf diesem Weg reguläre Arbeitskräfte zugeführt wurden. Insgesamt wur-

[108] Interessanterweise ist das spanische Beispiel die exakte Umkehrung der Argumentationslogik nord- und zentraleuropäischer Staaten, in denen restriktive Zuwanderungspolitik stets mit einer steigenden inländischen Arbeitslosenrate begründet wurde, und dies lange bevor diese tatsächlich ansteigend war (vgl. hierzu insbesondere Studien von Coleman (1995) für Großbritannien; Hollifield (1992) für Deutschland und Frankreich).

den in den sechs Kontingenten bis zum Jahr 2000 132.664 Arbeitserlaubnisse vergeben. Die Höhe der Arbeitsangebote beläuft sich für diesen Zeitraum auf 148.890 (vgl. Izquierdo Escribano 2000).

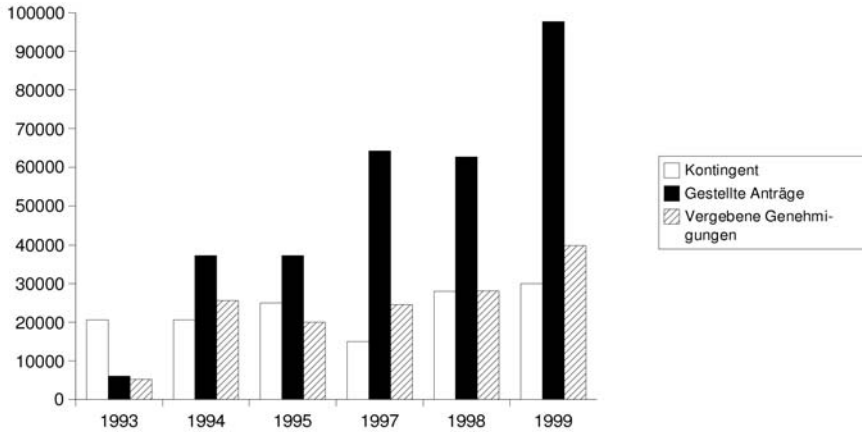


Abbildung 3.8: **Arbeitskontingente**, Quelle: Kreienbrink 2004; OECD 2003: 270

Für 2002 und 2003 wurden von der Regierung neben zeitlich befristeten Stellen zusammen lediglich rund 10.000 langfristige Stellen durch die Kontingente geschaffen.[109] Für 2004 war ein Kontingent von rund 10.900 Arbeitern vorgesehen (vgl. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración 2005). Um Aufnahme in die Kontingente konnten sich in den ersten Jahren neben Arbeitern in den Herkunftsländern vor allem auch bereits in Spanien lebenden Migranten bewerben, die ihren Status legalisieren wollten.[110] Diese Möglichkeit brachte dem System selbst von Beginn an viel Kritik ein, wurde es doch so zu einem Instrument der Legalisierung im Land lebender illegaler Migranten. Die eine Seite kritisierte dies, weil so ein 'effecto llamado', ein Anreiz zur illegalen Einwanderung gegeben werde, da sich im Nachhinein die Aufenthalts- und Arbeitssituation legalisieren ließ.

[109] In die Verhandlungen wurden die Gewerkschaften, anders als sonst, gar nicht (2002) beziehungsweise in nur sehr begrenzter Weise (2003) einbezogen. Lediglich die Unternehmer wurden gebeten, ihre Nachfrage den regionalen Vertretungen der Arbeitsbehörde (Instituto Nacional de Empleo, INEM) mitzuteilen - Ergebnis war die Formulierung einer unglaublich hohen Nachfrage, die durch das INEM selbst nach unten korrigiert werden musste, da selbst dieser Regierungsstelle klar war, dass der angegebene Bedarf weit von jeglicher Realität entfernt war (vgl. Salimbeni 2004: 269; Interview UGT, Madrid, 15.10.2003).

[110] Hierzu kam es aufgrund massiver Kritik seitens der Gewerkschaften nach der ersten Kampagne 1993, die von ihnen, aber auch von der Regierung als gescheitert angesehen wurde, da nur wenige Arbeitgeber überhaupt Arbeitskräfte über das Kontingent nachgefragt hatten. Da die Arbeitgeber die Reisekosten der Migranten übernehmen mussten, griffen viele lieber auf die bereits im Land lebenden illegalen Migranten zurück.

Ein anderes Argument berief sich darauf, dass die Kontingente diese zweifache Legalisierungsfunktion nicht bewältigen konnten, dafür waren sie viel zu klein bemessen (vgl. Pajares 2000). Beiden Problemen begegnete die konservative PP, indem sie nach dem Machtwechsel im spanischen Parlament die an sich von je her ungeliebten Kontingente zwar nicht gänzlich abschaffte, aber immerhin die jährliche Pflicht zur Bestimmung des Kontingents aufhob und darüber hinaus festlegte, dass die Quoten nun nur noch von Migranten besetzt werden können, die in ihren Herkunftsländern einen Antrag stellen und ein Visum beim dortigen Konsulat beantragen.[111]

Tatsächlich können die Arbeitskontingente als ein probates Mittel zur Steuerung der Migrationsströme gelten, und dies nicht nur in Hinblick auf das Migrationsvolumen, sondern auch auf die ethnische, geschlechtliche und professionelle Zusammensetzung der Zuwanderergruppen. So wurden stets mehr als die Hälfte der Arbeitserlaubnisse für den Bereich der Dienstleistungen in privaten Haushalten und ein Drittel an den Landwirtschaftssektor vergeben. Zwischen 1994 und 1999 bekamen zudem zumeist Afrikaner, und besonders Marokkaner diese Arbeitserlaubnisse, gefolgt von Migranten aus Südamerika (vor allem aus Peru und der Dominikanischen Republik), China und zunehmend auch aus Osteuropa (vgl. Abb. 3.9; 3.17). In der Bemessung des Volumens an zu vergebenden Arbeitserlaubnissen kam die Regierung den Interessen der Arbeitgeber zwar von Jahr zu Jahr mehr entgegen, allerdings war auch dies letztlich nur ein kleines Zugeständnis an die Realität einer wachsenden Schattenwirtschaft - von einer tatsächlichen kontrollierten Grenzöffnung in der Absicht, die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes nachhaltig zu befriedigen, war und ist man nach wie vor weit entfernt.

Neben den Arbeitskontingenten kommt den binationalen Abkommen zur Überlassung von Arbeitskräften eine zunehmend gewichtige Rolle beim Versuch der Steuerung der Migrationsströme zu. So wie Spanien bereits seit den 1930er Jahren diverse binationale Abkommen mit europäischen, aber auch lateinamerikanischen Ländern zur Überlassung eigener Arbeitskräfte geschlossen hat, formulierte die Regierung im März 2001 in ihrem »Globalen Programm der Steuerung und Koordination der Ausländer und Zuwanderung« (Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería y la Inmigración), besser bekannt als Plan GRECO, zum ersten mal die Notwendigkeit, selbst über solche Abkommen steuernd in den Prozess der Zuwanderung einzugreifen[112]. Der Plan sieht vor, Abkommen zur

[111] Die hiermit verbundenen Hürden für spezifische Migrantengruppen könnten größer nicht sein, fehlen doch schlicht in einigen Herkunftsstaaten spanische Konsulate, oder sie sind wegen der politischen Situation nicht frei zugänglich (vgl. Apap 2002).

[112] So wurde hier festgehalten, dass »Mechanismen und Instrumente der Koordination und des Informationsaustauschs zwischen den betroffenen administrativen Stellen, den Arbeitgeberorganisationen und

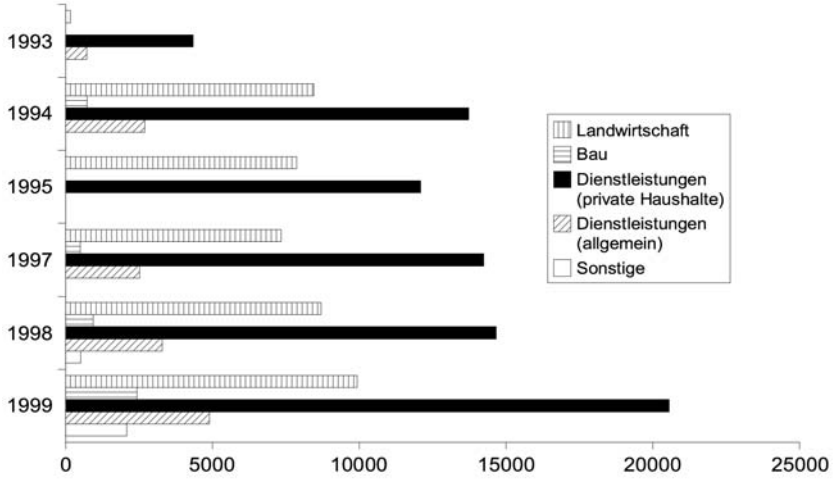


Abbildung 3.9: **Verteilung der Arbeitskontingente nach Beschäftigungssektor**, Quelle: Anuario de Migraciones 1996: 268ff.; 1998: 320ff.; 1999: 152ff.

kontrollierten Anwerbung von Arbeitskräften mit solchen Ländern abzuschließen, mit denen Spanien ohnehin eng verbunden ist, entweder aus historischen, politischen, wirtschaftlichen oder geographischen Gründen oder aber aufgrund ohnehin bestehender Migrationsströme.

Vor diesem Hintergrund unterzeichnete Spanien schließlich seit 2001 zunächst mit acht Staaten bilaterale Abkommen: Kolumbien, Ecuador, Marokko, Dominikanische Republik, Polen, Rumänien, Guinea Bisseau und Bulgarien; mittlerweile sind es mehr als vierzig Staaten, die mit Spanien über den Abschluss eines solchen bilateralen Abkommens verhandeln (vgl. Cachón 2004: 43).

Legalisierungen

Auch die von Zeit zu Zeit stattfindenden Legalisierungen müssen im Zusammenhang mit der Arbeitskräftezuwanderung interpretiert werden, richteten sie sich doch in erster Linie an Migrantinnen und Migranten mit Arbeitsverträgen und erst in zweiter Linie an ihre Familienangehörigen.

---

den Gewerkschaften eingerichtet werden müssen, um die Bedürfnisse des spanischen Arbeitsmarktes [...] angemessen befriedigen zu können«.

Wie oben bereits beschrieben folgten bislang alle Legalisierungskampagnen vorangegangenen Gesetzesänderungen im Bereich des Ausländerrechts (vgl. Charro Baena 2002)[113]. Nicht nur die Aufenthaltstitel konnten bei diesen Gelegenheiten legalisiert werden, sondern die Antragsteller bekamen nun auch gültige Arbeitserlaubnisse ausgestellt. Allerdings war es bei allen diesen Prozessen eine Voraussetzung, dass bis zu einem bestimmten Stichtag entweder eine gültige Arbeits- oder aber Aufenthaltserlaubnis vorliegt (vgl. Valdueza Blanco 2003). Die Verknüpfung von Legalisierung eines Migranten mit dessen Situation auf dem Arbeitsmarkt stellte zugleich immer die größte Hürde für die Antragsteller dar, musste doch entweder ein gültiger Arbeitsvertrag vorgelegt werden (1985) oder vom Antragsteller glaubhaft versichert werden, dass er sich um ein solches reguläres Arbeitsverhältniss bemühe (1996). 2005 musste schließlich der Arbeitgeber selbst den Antrag auf Legalisierung bei den Behörden stellen (vgl. Apap 2002: 177f.).[114]

Die 1996 durchgeführte Legalisierung brachte zudem zu Tage, dass beinahe 30% derjenigen Migranten, die sich im Zuge der Legalisierungskampagne von 1991 um reguläre Papiere bemüht hatten, sich 1996 wiederum um Legalisierung ihres Aufenthalts- und Arbeitsstatus' bemühten. Lediglich 82.000 der 110.000 Migranten, die 1991 legalisiert worden waren, hatten diesen Status auch 1996 noch inne (vgl. OECD 2000: 63)[115].

Neben diesem institutionalisierten Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt und staatlichen Legalisierungsprogrammen muss zudem auf einen indirekten Zusammenhang hingewiesen werden: Anlass für alle Legalisierungen war neben den jeweils stattfindenden Gesetzesreformen die Einsicht, dass die Zahl derer, die illegal im Land lebten, zu groß ist - und damit auch die Zahl derjenigen, die im informellen Sektor tätig waren. Nicht zuletzt die Gewerkschaften setzten sich daher vehement für diese Legalisierungsprogramme ein (vgl. Interview mit CC.OO., Barcelona, 11.10.2003).

---

[113] Ausnahme war die außerordentliche Legalisierung 2004, die in Folge des Attentats des 11. März stattfand; weil viele der Opfer illegale Migranten waren, deren Familienangehörige sich zunächst nicht bei der Polizei oder in den Hospitälern meldeten, beschloss die Regierung, den Status der Opfer und ihrer Familienangehörigen zu legalisieren. Bis August 2004 hatten 2.278 Migranten um Legalisierung nachgefragt, davon 787 Ecuadorianer, 679 Rumänen, 336 Kolumbianer, ebensoviele Bulgaren und 50 Bolivianer (vgl. Diario de Noticias, 18.12.2004).

[114] Letztere Regelungen wurde vor allem von Seiten der Gewerkschaften heftig kritisiert, würde dies doch einen Schwarzmarkt für Arbeitsverträge schaffen - und damit die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts vollkommen verzerrt wiedergeben (vgl. UGT 2002d). Tatsächlich führte diese Regelung dazu, dass viele illegale Migranten sich gar nicht erst um eine Legalisierung ihres Status bemühen konnten, hatten doch nicht wenige Arbeitgeber aus Kostengründen kein Interesse an einem regulären Arbeitsvertrag.

[115] Allerdings gibt es keine Angaben darüber, was aus den anderen 30.000 Migranten geworden ist, wieviele also letztlich den spanischen Arbeitsmarkt ganz verlassen haben und wieviele aus unterschiedlichen Gründen wieder in die Illegalität zurückgekehrt sind.

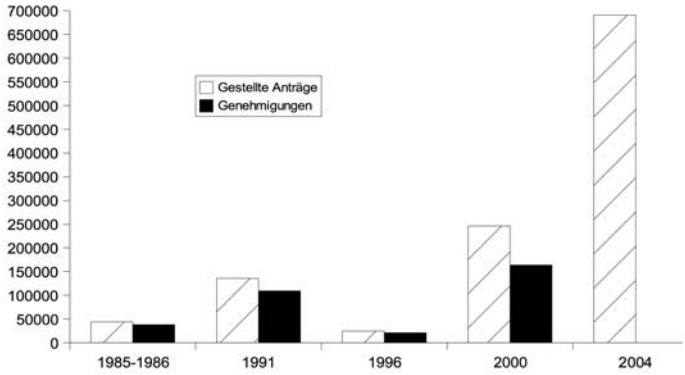


Abbildung 3.10: **Legalisierungen in Spanien 1986-2004**, Quelle: Kreienbrink 2004: 251; Aragón Bombín 1993; OECD 1996: 156; El País 9.5.2005

Sowohl die spanische Politik der Bestimmung eines jährlichen Arbeitskontingents, als auch die episodisch wiederkehrenden Legalisierungskampagnen im Land laufen den Interessen der anderen Mitgliedstaaten und auch der EU-Kommission deutlich entgegen, die hierin lediglich einen weiteren Anreiz für potentielle Migrantinnen und Migranten zur illegalen Einreise sehen, stellen doch sowohl die Legalisierungen als auch die Kontingente »eine Art 'long-term route to legal immigration'« dar (Kreienbrink 2004: 254). Und der hieraus resultierende Konflikt verschärfte sich mit Spaniens Unterzeichnung des Schengener Abkommens und dem daraus resultierenden Abbau der Binnengrenzen noch zusätzlich (vgl. MuB 5/2005; Adam 2003: 93).

Tatsächlich vermochten weder die Legalisierungen noch die jährlichen Kontingente der rasch steigenden Zahl illegaler Migranten im Land und der wachsenden Schattenwirtschaft nachhaltig etwas entgegenzusetzten. Vielmehr beruhigten sie die Interessengruppen des Arbeitsmarkts, insbesondere die Gewerkschaften und verringerten ein wenig von dem Druck, der aufgrund der wachsenden informellen Wirtschaft auf dem formalen Arbeitsmarkt lastete.

Zwischenbilanz

Die rechtliche Sicherung der Grenze verläuft also auf unterschiedlichen Ebenen. In erster Linie zeichnet sie sich jedoch durch das deutliche Bemühen der Migrationsvermeidung aus. Legale Zuwanderung wird zugelassen, jedoch in sehr beschränkter Weise und lediglich für zeitlich befristete Arbeitsaufenthalte. Die spa-

nische Gesetzgebung unterstellt, dass Arbeitsmigranten vor allem zur temporären Überbrückung inländischer Arbeitskräfteknappheit im Land sind. Dies hat neben einer mangelnden Integrationspolitik die häufige Prekarisierung der Aufenthalts- und Arbeitssituation bis hin zur gänzlichen Illegalisierung der Migranten zur Folge. Die legalen Instrumente zur Anwerbung von Arbeitskräften sind zwar vor allem mit der Einrichtung der jährlichen Arbeitskontingente geschaffen worden, lassen in ihrer Umsetzung jedoch manchen Mangel erkennen. Alle weiteren Möglichkeiten zum dauerhaften legalen Aufenthalt im Land werden systematisch eingeschränkt. Dabei bezieht sich diese Politik jedoch nur auf bestimmte Herkunftsstaaten. Die Gesetzgebung selbst schafft unterschiedliche Klassen von Arbeitsmigranten, die sich im Ergebnis getrennt nach Herkunft und Aufenthaltsstatus in den einheimischen Arbeitnehmern gleichgestellten, prekären oder sogar illegalen Lebenssituationen wiederfinden. Denn mit der Zuwanderungskontrolle verfügt die Institution Grenze über ein Instrument, welches im Ergebnis getrennt nach Ethnie, Geschlecht, Alter und Religion gezielt Menschen ins Land lassen oder aber ihnen die legale Einreise verweigern kann. Und hierüber strukturiert die Grenze nicht nur das soziale Gefüge im Herkunftsland der Migranten, sondern nachhaltig auch die soziale Ordnung im Zielland der Migranten. Bevor jedoch diese spezifische Wirkung der Grenze auf das Untersuchungsland Spanien betrachtet wird, soll die Frage nach den Einflussfaktoren dieser Politik geklärt werden.

Die Frage, ob Spanien lediglich europäische Vorgaben adaptiert oder doch selbst den Prozess der Grenzschließung maßgeblich mit vorangetrieben hat, ist nicht nur eine stilistische. Vielmehr gibt diese Betrachtung Aufschluss darüber, ob es sich bei der spanischen Außengrenzsicherung vornehmlich um die Umsetzung europäischer Vorgaben handelt, oder ob und in welchen Fragen die spanische Gesetzgebung hier eigene Wege geht. Dies erst ermöglicht es, die Frage nach der Wirkung der Grenze und den dahinter zu vermutenden Interessen an Grenzschließung beziehungsweise -öffnung zu stellen.

3.2.3 Adaption europäischer Normen? Die Migrationsvermeidungspolitik

Die Analyse der Entwicklung spanischer Zuwanderungs- und Asylpolitik zeigt, dass viele unterschiedliche Einflussfaktoren für die spezifische Entwicklung dieses Politikfelds ausgemacht werden können. Hier sind zum einen innenpolitische Faktoren zu nennen wie beispielsweise der Einfluss unterschiedlicher Interessengruppen und Parteien auf den Entscheidungsprozess. Dies sind aber auch außenpolitische Motive wie etwa die speziellen Beziehungen Spaniens zu den Staaten

Lateinamerikas und dem geographischen Nachbarn Marokko und die eigene historische Erfahrung der Emigration.

Allerdings hat sich die Gesetzgebung im Bereich von Zuwanderung und Integration in Spanien, wie oben ausführlich beschrieben, maßgeblich erst seit 1985 mit Verabschiedung des ersten Ausländergesetzes (Ley de Extranjería) entwickelt. Dieser Zeitpunkt korrespondiert auffallend mit den Verhandlungen über den Beitritt Spaniens zur Europäischen Gemeinschaft. Immerhin wurde das Gesetz genau einen Tag vor Unterzeichnung der Beitrittsakte verabschiedet. Nicht wenige Analysen spanischer Gesetzgebungstätigkeit im Bereich Asyl und Migration kommen so zu dem Schluss, die spanische Zuwanderungspolitik sei in erster Linie Resultat europäischer Einflussnahme beziehungsweise europäischen Drucks auf den Nationalstaat (vgl. beispielsweise Cornelius 1994: 345; Baldwin-Edwards 1997; Arango 2000; Geddes 2003).[116] Diese Vermutung liegt nahe, betrachtet man die Folgen des Schengenbeitritts Spaniens beziehungsweise die grundsätzliche Abschottungspolitik, die die Europäische Gemeinschaft zur Bedingung eines Beitritts machte. Andererseits lässt sich jedoch auch beobachten, dass Spanien schon früh in einigen Bereichen der Zuwanderungspolitik andere Wege gegangen ist, als es die europäische Norm vorsah; so begriff sich Spanien bereits 1991 als ein Zuwanderungsland und schuf damit eine migrationspolitische Grundlage, die in vielen 'alten' Zuwanderungsländern bis heute fehlt. Nicht nur besonders progressiv, sondern auch besonders restriktiv fällt die Migrationsgesetzgebung hingegen seit Ende der 1990er Jahre aus und weicht damit in einigen wesentlichen migrationspolitischen Fragen vom Kurs anderer Mitgliedstaaten ab.

Im Folgenden soll die Frage nach dem Grad der Adaption europäischer Vorgaben innerhalb der spanischen Migrationsgesetzgebung detailliert betrachtet werden. Das Ergebnis wiederum gibt Aufschluss über die Frage, in welcher Weise die europäische Institution Grenze Eingang in nationale Politik und nationales Recht gefunden hat.

Spaniens Wandel zum 'Mainstream': Die Angleichung an europäische Normen

Nach dem Beitritt 1986 begann für Spanien ein Prozess der allmählichen Angleichung von nationaler Politik und nationalem Recht an europäische Vorgaben. Dieser gestaltete sich zunächst nicht einfach, da die Vorstellungen und auch die Bedürfnisse aller Verhandlungspartner gänzlich unterschiedlich waren. Konfliktpo-

[116] Vgl. kritisch hierzu Kreienbrink 2004. Er zeigt in einer Analyse der Parlamentsdebatten um das Gesetzesvorhaben detailliert auf, dass dieser oftmals betonte europäische Druck, unter dem das erste Ausländergesetz von 1985 zustande gekommen sei, nicht existiert habe, sondern eine direkte Einflussnahme erst später tatsächlich nachzuweisen sei (vgl. Kreienbrink 2004: 154ff.).

tential bargen vor allem ökonomische Fragen, insbesondere Fragen der Industrie und Landwirtschaft, zumal eine wesentliche Grundlage des spanischen Beitritts zur EG in der Schaffung neuer Absatzmärkte für industrielle Güter der Mitgliedstaaten im Tausch gegen die Schaffung neuer Absatzmärkte für landwirtschaftliche Produkte Spaniens in den EG-Mitgliedstaaten war (vgl. Closa/Heywood 2004: 20). Tatsache ist, dass Spanien mit seinen landwirtschaftlichen Gütern kaum ein anderer Markt als der der Europäischen Gemeinschaft blieb, wohingegen die Mitgliedstaaten ihre industriellen Güter notfalls auch anderswo hätten absetzen können. Umso erstaunlicher erscheint, mit welchem Erfolg Spanien aus den Verhandlungen hervorging, zumal in Fragen der Verteilung finanzieller Hilfen durch den europäischen Kohäsionsfonds. Die Gründe für diesen positiven Verlauf der Verhandlungen lagen zum einen an der deutlichen Interessenpolitik innerhalb Spaniens, während derer die unterschiedlichen Lobbygruppen (insbesondere der Unternehmerverband und die Gewerkschaften) alles daran setzten, den Preis, den Spanien für eine Mitgliedschaft zahlen sollte, so gering wie möglich zu halten (vgl. Closa/Heywood 2004). Zum zweiten aber an internen Problemen der Europäischen Gemeinschaft. Diese war in den Interessen ihrer Mitgliedstaaten gefangen, die mehr als alles andere darauf bedacht waren, den Status Quo zumindest in finanzieller Hinsicht zu wahren, zugleich jedoch der Notwendigkeit der Einbeziehung der 'Südflanke' in den europäischen Integrationsprozess, vor allem in Hinblick auf langfristige politische und strategische Interessen, zu entsprechen (vgl. Gillespie 2000: 134ff.).

Wesentliche strategische Bedeutung kam Spanien in diesem Erweiterungsprozess schon deshalb zu, weil es bereits seit den frühen 80er Jahren für viele Migranten vornehmlich aus afrikanischen Ländern als Transitland und damit als 'Einfallstor' in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union galt. Die Schließung der Südflanke der Europäischen Gemeinschaft galt daher als vornehmliches strategisches Ziel des Erweiterungsprozesses. Die Einbindung Spaniens in die Europäische Gemeinschaft und das folgende wirtschaftliche Wachstum brachten es allerdings mit sich, dass Spanien selbst bald zum Zielland von Zuwanderung wurde. Zwischen den Jahren 1985 und 2000 vervierfachte sich immerhin die Zahl der im Land lebenden Migranten (vgl. Anuario de Migraciones 1994; 2000). Spanien erfüllte somit nach dem Beitritt zur EG in migrationspolitischer Hinsicht zweierlei Funktion: Zum ersten war es nun angehalten, die Südflanke seinerseits zu schließen, zum anderen aber diente es aufgrund der eigenen wachsenden Attraktivität als

Puffer zwischen dem europäischen Zentrum und den armen Anrainerstaaten des Südens.[117]

Als eine hinreichende Begründung für die Mitte der achtziger Jahre einsetzende restriktive Zuwanderungspolitik können diese gewandelten Bedingungen im Land allerdings nicht geltend gemacht werden, bekam doch der 'melting pot' in Spanien erst gegen Ende 2000 überhaupt ein Gesicht (s. Abb. 3 und 4, Anhang). Ebenso verhielt es sich mit der 1984 durchgeführten Reform der Asylgesetzgebung, welche wohl eher Gegenstand einer allgemeinen Modernisierung der Bürokratie war, zumal die Antragszahlen doch nach wie vor sehr gering waren (vgl. Arango 2000: 267; aber kritisch: Apap 2002: 173.)

Alles spricht also dafür, die Entwicklung der spanischen Migrationsgesetzgebung tatsächlich unter dem Blickwinkel der Einflussnahme durch die EU und ihre Mitgliedstaaten zu betrachten.

Europäische Vorlagen und spanische Reaktionen? Vergleich der Rechtslage

Tatsächlich zeigt eine Analyse parlamentarischer Debatten in Spanien in dieser Zeit, welch großen Einfluss die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft auf die Gestaltung nationaler Migrationspolitik hatte: So betonten im Juni 1990 bei einer Aussprache zur Ausländergesetzgebung im Parlament die meisten Parteien die Notwendigkeit, auf gemeinsame europäische Regelungen in diesem Bereich zu drängen und keine nationalen Alleingänge zu unternehmen, da man mit der Unterzeichnung des Dubliner Übereinkommens und der geplanten Vollendung des europäischen Binnenmarktes vor weitreichenden Veränderungen stünde (vgl. Kreienbrink 2004: 176). Die Kompetenzen, die die EU zu diesem Zeitpunkt in Fragen von Asyl- und Migrationspolitik hatte, waren allerdings nicht besonders groß und rechtfertigten kaum ein Verharren auf europäischem Gemeinschaftsrecht; immerhin stellte die 1986 verabschiedete Einheitliche Europäische Akte (EEA) noch deutlich die führende Rolle der Mitgliedstaaten in diesen Fragen heraus. Das im Vertrag von Amsterdam 1997 formulierte Ziel, einen *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, also einen Raum ohne Grenzen zu schaffen, in dem der freie Verkehr von Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet sein sollte, machte eine Harmonisierung der unterschiedlichen nationalen Regelungen allerdings unabdingbar. Diese war jedoch lange nicht so voraussetzungsvoll, wie von spanischen Politikern behauptet. Vielmehr beinhaltete die angestrebte Harmonisierung der Zuwanderungsgesetzgebung (wie auch in allen anderen Politikbereichen) zunächst eine Annäherung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und war zu-

[117] Vgl. hierzu die theoretischen Überlegungen zur Erweiterungslogik, insbesondere das Konzept des 'Cordon Sanitaire' bei Vobruba (1997a; 1999).

dem als weitestgehend unverbindlich konzipiert. Der Vertrag von Amsterdam änderte hieran vorerst nur oberflächlich etwas, indem zwar die Bereiche Visa, Asyl und Einwanderung in die erste Säule des Vertrags überführt und damit vergemeinschaftet wurden, zugleich jedoch eine fünfjährige Übergangsfrist eingerichtet wurde, während der Entscheidungen in diesen Bereichen nur einstimmig gefällt werden konnten (vgl. Kap. 2.1). Der Rückzug spanischer Politik auf Bedingungen und Notwendigkeiten europäischer Vorgaben kann, mit Ausnahme des Asylbereichs[118], somit mehr als politische Finesse denn als tatsächliche Anforderung seitens der Union gedeutet werden.

Ein Vergleich der aktuellen Rechtslage zwischen europäischen Regelungen und dem spanischen Gesetz über Rechte und Pflichten der Ausländer 8/2000 zeigt schließlich auch deutlich, dass das spanische Gesetz in vielen Punkten sehr nah an den europäischen Vorlagen entlanggeht, in einigen Bereichen jedoch weit restriktiver als diese ist.

Von Interesse ist dies vor allem in Hinblick auf die Möglichkeiten, die die entsprechenden Gesetzestexte für einen legalen Aufenthalt von Migranten im Land vorsehen. Beide Quellen nennen hierfür drei Gründe: Zum ersten einen legalen Aufenthalt aus Arbeitsgründen, zum zweiten aus familiären Gründen und zum dritten aufgrund eines langjährigen Aufenthalts im Land. Allerdings zeigen sich bei der Analyse der Texte auch deutliche Unterschiede: Während die EU in ihrer Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit (COM(2001) 386 endgültig) vorschlägt, das bisherige duale System von Aufenthaltserlaubnis und Arbeitserlaubnis für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu einer unselbständigen Tätigkeit »durch eine kombinierte Genehmigung zu ersetzen, die sowohl den Aufenthaltstitel als auch die Arbeitserlaubnis in einem Verwaltungsakt einschließt«, um damit »(...) die Verfahrensschritte zu vereinfachen, die ein Drittstaatsangehöriger, der eine Erwerbstätigkeit in der EU ausüben möchte, ergreifen muss« (Art. 2d), sieht das spanische Ausländergesetz nach wie vor eine duale Lösung vor (Art. 36.1).[119]

Ob eine Arbeitsgenehmigung erteilt wird, hängt nach beiden Gesetzestexten von der jeweils auftretenden Notwendigkeit zur Anwerbung dritter Personen ab. Allerdings bleibt das spanische Ausländergesetz hier sehr allgemein, indem es festlegt, dass vor Erteilung einer Arbeitserlaubnis die »nationale Beschäftigungssi-

[118] Nur das 1990 unterzeichnete Abkommen von Dublin über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrags wurde konkreter und im Ergebnis tatsächlich verpflichtend für die Unterzeichnerstaaten.

[119] Artikel 2e strebt eine ebensolche Vereinfachung für selbständige Erwerbstätige an, indem gefordert wird, einen »Aufenthaltstitel - Selbständiger« zu schaffen.

tuation geprüft werden muß« (Art. 38.1). Diese Regelung wird allerdings durch das Dekret 864/2001 dahingehend konkretisiert, dass eine Arbeitserlaubnis an einen Drittstaatsangehörigen erst dann erteilt werden darf, wenn nachweislich kein Spanier, EU-Angehöriger oder Drittstaaten-Angehöriger mit gültiger Arbeitserlaubnis diese Arbeitskräftenachfrage befriedigen kann.[120] Gerade in Bezug auf die Drittstaatsangehörigen, die vor Vergabe einer Arbeitsgenehmigung bedacht werden müssen, wird die EU-Richtlinie konkreter: Nach Art. 6 der Richtlinie müssen solche Drittstaatler bedacht werden, denen nach Art. 3 Abs.1 oder aufgrund nationalen Rechts oder Gemeinschaftsrechts vollständiger Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wurde, und solche, die entweder rechtmäßig in einem Mitgliedstaat leben und seit mehr als drei Jahren als Arbeitnehmer in einem Mitgliedstaat beschäftigt sind oder in diesem Mitgliedstaat leben und innerhalb der vergangenen fünf Jahre mehr als drei Jahre lang eine rechtmäßige Tätigkeit in diesem Mitgliedstaat ausgeübt haben. Der Vergleich zeigt, dass die europäische Richtlinie deutlich mehr um die Möglichkeit von Ausländerbeschäftigung bemüht ist, vor allem im Bereich der Vereinfachung der Zugangsbedingungen zum inländischen Arbeitsmarkt als die spanische Gesetzgebung.

Ebenfalls restriktiver als die europäischen Vorgaben ist das spanische Ausländergesetz im Bereich der Familienzusammenführung. Während die Europäische Richtlinie (KOM(2002) 225 endgültig) in Art. 4 festhält, dass auch unverheiratete Lebenspartner und deren Kinder mittels einer Familienzusammenführung legal in einen Mitgliedstaat einreisen und sich dort niederlassen können, sieht das spanische Gesetz dies nur für verheiratete Paare vor. Indes die europäische Richtlinie in Art. 14 sehr detailliert die Rechte der Familienangehörigen regelt (Recht auf Ausbildung; Zugang zur Beschäftigung als Arbeitnehmer oder zur selbständigen Erwerbstätigkeit; Zugang zur beruflichen Beratung, Bildung, Fortbildung und Umschulung), wird dies im spanischen Gesetz nicht spezifisch festgelegt. Den Familienangehörigen werden allgemein alle Rechte zuerkannt, die Ausländern in Spanien gewährt werden.

Grundsätzlich ist gerade im Bereich der Familienzusammenführung von einem großen Einfluss europäischer Politik auf die spanische Gesetzgebung auszugehen. Ihr kam lange Zeit in der spanischen Gesetzgebung entsprechend der Wahrnehmung von Zuwanderung als temporär befristete Arbeitsmigration keinerlei Bedeutung zu. Erst vor dem Hintergrund der rechtlichen Aktivitäten auf europäi-

[120] Ebenfalls konkretisiert werden durch das Dekret die Bedingungen für die Erteilung einer Erlaubnis für selbständige Arbeit. Diese kann nur dann erteilt werden, wenn hierdurch unter anderem nachweislich Arbeitsplätze geschaffen, Kapital erwirtschaftet oder neue Technologien entwickelt werden. Zudem muss ausreichend Eigenkapital vorhanden sein, um die Tätigkeit auszuüben und die notwendige Qualifikation des Antragstellers muss gewährleistet sein (vgl. RD 864/2001).

scher Ebene, die die Fragen der Familienzusammenführung bereits früh vor dem Hintergrund der Visumsregelungen behandelte, und erster Forderungen nach einer Integrationspolitik durch NGO's kam es auch in Spanien zu Gesetzgebungsaktivitäten.

In der Erteilung einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung aufgrund eines langjährigen Aufenthalts im Land unterscheiden sich spanische Gesetzgebung und europäische Richtlinie im Wesentlichen nicht voneinander. Im Falle eines langjährigen Aufenthalts in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union sieht die europäische Richtlinie KOM(2001) 127 vor, dass nach einem fünfjährigen, ununterbrochenen, legalen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat der Union eine langfristige Aufenthaltsgenehmigung ausgegeben werden kann. Dies wird ebenfalls im Ausländergesetz 8/2000 festgelegt. Migranten mit einer so erteilten dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung werden in beiden Rechtstexten die gleichen Rechte zuerkannt, die auch die Inländer besitzen (KOM(2001) 127, Art. 12 und L.O. 2000/8, Art. 30.1).

Dieser Vergleich der aktuellen Rechtslage in ausgewählten Fragen des Ausländerrechts zeigt deutlich, dass die spanische Gesetzgebung in allen Fragen den europäischen Vorgaben folgt, diese jedoch in einigen wesentlichen Punkten noch restriktiver im Sinne einer Zuwanderungsvermeidung formuliert.

Spaniens Rolle in der europäischen Migrationsvermeidungspolitik

Die Geschichte der spanischen Migrationspolitik innerhalb der Europäischen Union ist allerdings nicht nur die Geschichte zustimmenden beziehungsweise vorauseilenden Gehorsams, sondern vielmehr ist Spanien selbst gewichtiger Akteur in den Verhandlungen um gemeinschaftliche Regelungen in diesem Bereich. Dies zeigte sich vor allem, nachdem die europafreundliche Politik der Regierung Gonzales durch die Politik der Betonung nationaler Interessen der konservativen Regierung Aznar 1996 abgelöst worden war (vgl. Kreienbrink 2004: 450ff.). Gewicht bekam die Betonung nationaler Interessen beispielsweise sehr deutlich in Fragen der Visapolitik, wo Spanien seinen Einfluss innerhalb der EU geltend machte, um so lange wie möglich die Einführung einer Visumspflicht für Staaten Lateinamerikas zu verhindern, da man die guten gewachsenen außenpolitischen Beziehungen nicht gefährden wollte.[121] Und auch in der Asylpolitik, die Spanien zwar nicht originär berührte, denn die Bewerberzahlen lagen immer weit unter denen ande-

[121] So beispielsweise im Falle Kolumbiens, der man angeblich nur unter Protest zugestimmt hatte (vgl. Closa/Heywood 2004: 229). Aber auch bei der Einführung der Visumspflicht für Marokko hielt man sich zunächst bedeckt und führte diese erst ein, nachdem andere EU-Mitgliedstaaten ein Visum verlangten, um sich so hinter den 'europäischen Notwendigkeiten' verstecken zu können.

rer EU-Mitgliedstaaten, lavierte Spanien zwischen Anpassung und Durchsetzung nationaler Interessen hin und her, wie der Konflikt mit dem Mitgliedstaat Belgien um Asylgewährung für ETA-Mitglieder im Jahr 1995 zeigte (vgl. Fungairiño 1995: 100; Closa/Heywood 2004: 233)[122]. Ebenfalls von Spanien ging die Initiative für den Barcelona-Prozess (1995) aus, der mit dem anvisierten Ziel der Migrationsverhinderung mittels Wohlstandssteigerung in den Mittelmeeranrainern einen wesentlichen Teil spanischer Migrationspolitik auf europäischer Ebene ausmacht.

Darüber hinaus machte Spanien seinen Einfluss in der EU vor allem im Bereich der praktischen Grenzsicherung geltend; so setzte es sich maßgeblich für eine Stärkung von Europol und für eine direktere zwischenstaatliche Zusammenarbeit der jeweiligen nationalen Gerichte ein. Hintergrund dafür waren zum einen das innenpolitische Problem der ETA, zum anderen aber das nun verstärkt als Problem wahrgenommene Phänomen der Zuwanderung. Vor diesem Hintergrund setzte die spanische Regierung in der Zeit ihrer EU-Ratspräsidentschaft eine Reihe von Initiativen zur Implementierung der Ergebnisse des Gipfels von Tampere auf die Tagesordnung. Zuwanderung und Asyl wurden zu den zwei maßgeblichen Themen ihrer Präsidentschaft, wobei sowohl Anregungen zur weiteren Harmonisierung der Gesetzgebung als auch zur weiteren Kooperation in praktischer Hinsicht gegeben wurden, umgesetzt beispielsweise im Rahmen einer Asien-Europa Ministerkonferenz zum Thema »Cooperation for the Management of Migratory Flows between Europe and Asia«, die unter spanischer Regie im April 2002 auf Lanzarote mit dem Ziel, weitere Fortschritte in der Kooperation zur Verhinderung von Migration zu erzielen, veranstaltet wurde.[123]

Die Frage also, wer wem in der Migrationspolitik folgte, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Vielmehr bietet es sich wohl an, im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen Spanien und der EU von einem Kreislauf zu sprechen, da zum einen Spanien selbst maßgeblich an Verhandlungen migrationspolitischer Aspekte innerhalb der EU beteiligt war und diese Plattform auch dazu nutzte, nationale Interessen durchzusetzen, sich zum anderen aber in der nationalen Politik

[122] Die Haltung gegenüber der spanischen Separatistenorganisation war innerhalb der EU nicht eben einheitlich. Sowohl in Frankreich (1989 und 1995) als auch in Italien verhinderten Gerichte mehrmals die Auslieferung von Aktivisten an Spanien mit Verweis auf den politischen Gehalt ihrer Taten. 1993 und 1996 beantragten Mitglieder der ETA in Belgien und Portugal politisches Asyl. Spanien hatte daher in den Verhandlungen 1996 ein großes Interesse daran, durchzusetzen, dass kein Bürger eines EU-Mitgliedstaates in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragen kann - dieser Vorschlag scheiterte allerdings an dem nachhaltigen Protest einiger NGO's und verschiedener Regierungen (vgl. Closa 1998).

[123] Allerdings weisen Closa und Heywood darauf hin, dass alle diese Anstrengungen letztlich vom innenpolitischen Bedürfnis Spaniens getragen waren, europäische Regelungen im Bereich des Kampfes gegen den Terrorismus zu erzielen (vgl. Closa/Heywood 2004: 228ff.).

auf die Harmonisierungsanforderungen der EU berief und so interne Probleme mittels der EU-Ebene lösen konnte (vgl. Interview CC.OO., Barcelona, 11.10.2003).

Wie bereits in Teil II ausführlich gezeigt, ist vor allem in solchen Fragen eine Harmonisierung der Politik zu erkennen, in denen es um Abschottung, das heißt um restriktive Ausgestaltung der Migrationspolitik, besonders bezüglich des Asylrechts und der Sicherung der Außengrenzen, geht.

Anders hingegen sieht es bei der grundsätzlichen Frage des Zugangs zum Territorium aus: Bedingungen des Zugangs und Aufenthalts, vor allem zum inländischen Arbeitsmarkt, sind nach wie vor größtenteils nationalstaatlich geregelt - und werden es wohl auch vorerst bleiben, wie der Streit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission um die Zugangsrechte von Drittausländern zu den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten im Sommer 2003 zeigte (vgl. Frankfurter Rundschau, 6.6.2003). Alles, was in diesem Bereich auf europäischer Ebene bislang verabschiedet wurde, sind rechtlich unverbindliche politische Übereinkommen, die maximal eine intergouvernementale Zusammenarbeit vorschlagen. Im Innern wurden zwar diese unverbindlichen Regelungen gerne zur Argumentation für noch restriktivere Bedingungen herangezogen - tatsächlich entbehrte dies jedoch zumeist einer rechtlich verbindlichen Grundlage.

Festzuhalten bleibt so, dass die Wechselwirkungen zwischen tatsächlichen externen europäischen Anforderungen, herbeizitierten angeblichen Anforderungen und eigenen nationalen Ansprüchen in einer recht restriktiven migrationspolitischen Agenda Spaniens münden. Die Europäische Union hat also mit der Implementierung der Institution Grenze ein Gerüst geschaffen, dessen inhaltliche Ausgestaltung noch immer maßgeblich in den Händen ihrer Mitgliedstaaten liegt. Welche Interessen dort hinter der Ausgestaltung der Institution Grenze stehen, soll im Folgenden beantwortet werden.

3.3 Die Wirkung der Grenze

Staatsgrenzen markieren Territorien. Sie sind hierarchisierende Demarkationslinien (Newman 2003), an denen sich entscheidet, wer Zugang nach innen bekommt und wer nicht. Im vorherigen Kapitel ist beschrieben worden, wie diese Demarkationslinien gesichert werden und wonach sich entscheidet, wer die Grenze passieren darf und wem dies verwehrt bleibt. Deutlich geworden ist, dass die spanische Grenze sowohl in praktischer als auch in juristischer Hinsicht gesichert ist, indem legale Grenzübertritte nunmehr nur einer kleinen, exklusiven Gruppe von Menschen gestattet werden. Im folgenden Abschnitt soll sich der Blickwinkel auf die Grenze verschieben, indem ich nach den Konsequenzen dieser Grenzsi-

cherungspolitik frage. Im Mittelpunkt stehen hierbei die Konsequenzen einer Politik der Grenzschließung für das Inland. Diese Konsequenzen ergeben sich aus zwei Faktoren: Erstens aus der Beschneidung der legalen Zugangsmöglichkeiten zum Land. Es wird gezeigt, dass diese Grenzschließung in Spanien nicht zu einer Vermeidung von Migration, sondern lediglich zu einer Illegalisierung der Migranten führt. Zweitens ergeben sich Konsequenzen aus der Grenzschließung unter Beachtung der inländischen Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften. Die Grenzschließung führt in diesem Zusammenhang nicht zu einer Vermeidung von Ausländerbeschäftigung, sondern zu einer zunehmenden irregulären Ausländerbeschäftigung und damit zu einer Zunahme von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft. Diese Entwicklung steht jedoch dem eigentlichen Ziel der Steuerung und Kontrolle von Migration diametral entgegen. Interessant ist daher die Frage, welche politischen Konsequenzen diese Entwicklungen nach sich ziehen, und wie sich die unterschiedlichen politischen Akteure hierzu positionieren.

Im ersten Teil dieses Kapitels wird es darum gehen, die soziodemographische Entwicklung der Zuwanderung nach Spanien seit 1980 darzustellen und anhand der Beschreibung der Migrationsbewegungen den spezifischen Zusammenhang zwischen Zuwanderung und dem inländischen Arbeitsmarkt aufzuzeigen. Anhand der Angaben zu Herkunft, Alter und Qualifikation der Migranten einerseits sowie zu Zielregion und Beschäftigungssituation in Spanien andererseits kann gezeigt werden, dass sich Migrationsgeschehen und inländische Arbeitskräftenachfrage auffallend decken.

Der zweite Abschnitt widmet sich der Frage nach dem Zusammenhang zwischen illegaler Zuwanderung und der irregulären Ausländerbeschäftigung beziehungsweise der wachsenden Schattenwirtschaft in Spanien. Ich werde zeigen, dass der mittels rechtlicher Regelungen geschaffene Pool an illegalen Migranten im Land den Interessen und Bedürfnissen wesentlicher Teile der spanischen Wirtschaft entgegenkommt. Dass dies Resultat einer Politik zwischen Wohlwollen und Ignoranz ist, werde ich anschließend anhand der Analyse spanischer Interessengruppen darstellen.

3.3.1 Migration nach Spanien: soziodemographische Daten

Seit 1882 werden Wanderungsbewegungen in Spanien statistisch erfasst. Bei Betrachtung der Daten ergibt sich ein recht simples Bild: Bis Ende der achtziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts ist der Wanderungssaldo Spaniens in der Regel negativ, erst 1986 kehrt sich dieser Trend langsam um, und man kann von Spanien als einem Einwanderungsland sprechen.

Seit den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts fungierte Spanien als arme Peripherie Europas und sandte bis in die siebziger Jahre hinein ca. 2 Millionen Arbeitsmigranten vorzugsweise nach Frankreich, Deutschland, in die Schweiz, nach Großbritannien und in die Niederlande. Jedoch wirkten die Wirtschaftskrisen der sechziger und siebziger Jahre und der darauf folgende Anwerbestopp für die sogenannten Gastarbeiter auch auf das Migrationsgeschehen in Spanien: Seit den siebziger Jahren ist die Emigration von Spaniern daher stark rückläufig. Migrierten 1971 noch etwa 121.000 Spanier, waren es 1976 bereits nur noch rund 15.500 - seitdem bewegen sich die Zahlen in etwa dieser Größenordnung. Demgegenüber wächst die Zahl der Zuwanderer nach Spanien seit den achtziger Jahren kontinuierlich: Lebten 1980 rund 182.000 Ausländer im Land, so waren es 1985 bereits 241.971 und 1989 bereits rund 400.000 (vgl. Anuario de Migraciones 2002). Die Zahlen steigen weiter an, erstmals wurde im Jahr 2001 die Millionenmarke überschritten.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU	295.259	312.203	306.203	331.352	362.858	406.199	498.875
Rest Europa	39.269	31.353	50.218	81.170	107.574	154.001	168.900
Afrika	179.487	213.012	261.385	304.149	366.518	432.662	498.507
Lateinamerika	129.928	149.298	184.720	283.778	364.569	514.485	649.122
Nordamerika	17.272	17.411	15.244	15.020	15.774	16.163	16.964
Asien	60.700	66.500	71.000	91.600	104.665	121.455	142.762
Ozeanien	1.000	1.000	900	900	1.024	1.018	1.112
Staatenlos	700	500	1.000	1.100	1.019	1.028	1.049
Zuwanderung gesamt	**725.613**	**793.276**	**892.670**	**1.111.070**	**1.326.003**	**1.649.014**	**1.979.295**

Ausgewählte Regionen	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Katalunien	148.800	183.700	215.000	280.200	328.461	383.938	462.046
Madrid	148.100	158.900	163.000	231.300	272.692	355.035	412.367
Andalusien	96.000	109.100	132.400	157.200	163.942	208.523	222.773
Comunidad Valencia	70.000	80.600	87.000	101.400	138.421	180.011	227.103
Kanarische Inseln	68.800	68.300	77.600	87.500	92.149	113.339	125.542

Abbildung 3.11: **Zuwanderungszahlen nach Herkunft und Zielregion, 1998-2004 (Stichtag jeweils 31.12.)**, Quelle: OECD 2003; Anuario Estadístico de Extranjerá 1999; 2000; 2002; 2004

Für das Jahr 2002 gibt das Innenministerium die Zahl der Ausländern mit 1.324.001 an (vgl. Anuario Estadístico de Extranjería 2002: 69). Allerdings sind in dieser Zahl weder Migranten, die jetzt die spanische Staatsangehörigkeit besitzen, noch ausländische Studierende oder anerkannte Flüchtlinge enthalten. Ebenfalls nicht mit-

gerechnet werden Migranten, die sich ohne gültige Aufenthaltsgenehmigung illegal im Land aufhalten.

Gemessen an der Gesamtbevölkerung macht der Anteil an Ausländern nach diesen Angaben rund 3,24% aus. Selbst wenn man hierzu die in diese Zahl nicht mitgerechneten Migranten aufnehmen würde, läge der prozentuale Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung noch deutlich unter der anderer europäischer Staaten.

in Tsd.	1985	1988	1989	1990	1992	1994	1995	1997	1998	2000
Belgien	846,5	868,8	880,8	904,5	909,3	922,3	909,8	903,2	892	861,7
Deutschland	4378,9	4489,1	4845,9	5342,5	6495,8	6990,5	7173,9	7365,8	7319,5	7296,8
Finnland	17	18,7	21,2	26,3	46,3	62	68,6	80,6	85,1	91,1
Irland	79	82	78	80	94,9	91,1	96,1	114,4	111	126,5
Italien	423	645,4	490,4	781,1	925,2	922,7	991,4	1240,7	1250,2	1388,2
Luxemburg	97,9	105,8	106,9	113,1	122,7	132,5	138,1	147,7	152,9	164,7
Niederlande	552,5	623,7	641,9	692,4	757,4	757,1	725,4	678,1	662,4	667,8
Österreich	304,4	344	387,2	456,1	623	713,5	723,5	732,7	737,3	757,9
Schweden	388,6	421	456	483,7	499,1	537,4	531,8	522	499,9	477,3
Spanien	242	360	249,6	278,7	393,1	461,4	499,8	609,8	719,6	895,7

in Prozent	1985	1988	1989	1990	1992	1994	1995	1997	1998	2000
Belgien	8,6	8,8	8,9	9,1	9	9,1	9	8,9	8,7	8,4
Deutschland	7,2	7,3	7,7	8,4	8	8,6	8,8	9	8,9	8,9
Finnland	0,3	0,4	0,4	0,5	0,9	1,2	1,3	1,6	1,6	1,8
Irland	2,3	2,4	2,3	2,3	2,7	2,7	2,7	3,1	3	3,3
Italien	0,7	1,1	0,9	1,4	1,6	1,6	1,7	2,1	2,1	2,4
Niederlande	3,8	4,2	4,3	4,6	5	5	4,7	4,3	4,2	4,2
Österreich	4	4,5	5,1	5,9	7,9	8,9	9	9,1	9,1	9,3
Schweden	4,6	5	5,3	5,6	5,7	6,1	5,2	6	5,6	5,4
Spanien	0,6	0,9	0,6	0,7	1	1,2	1,2	1,6	1,8	2,2

Abbildung 3.12: **Zuwanderung in europäischen Staaten im Vergleich** , Quelle: OECD 1992; 2000

Dennoch ist Migration nach Spanien von Interesse: Erstens ist die regionale Verteilung der Zuwanderer in Spanien sehr different. So ist sie in einigen Zonen kaum wahrnehmbar, in anderen hingegen sehr signifikant. Zweitens steigen die Zuwanderungszahlen nach Spanien exponentiell - im Gegensatz zur gegenwärtigen Entwicklung in den alten Zentren der Zuwanderung. Für 2004 ermittelte Eurostat erstmals Spanien als Fluchtziel Nummer eins: Schätzungen zufolge ließen sich 23% der in die EU gelangten Flüchtlinge 2003 hier nieder, gefolgt von Italien (21%) und Deutschland (16%). Und drittens ist genau Letzteres Ausdruck des Wandels Spaniens von der Peripherie zum Zentrum, welches aufgrund der eigenen wachsenden ökonomischen Potenz umso größere Anziehungskraft einerseits,

vor allem aber ein gesteigertes Bedürfnis nach ausländischen Arbeitskräften andererseits entwickelt.

Wer kommt, woher und wohin?

Migration nach Spanien zeichnet sich in erster Linie durch Vielfalt aus: Die Migranten kommen sowohl aus der sogenannten Ersten Welt als auch aus der Dritten Welt nach Spanien, sie kommen sowohl zum Arbeiten als auch ohne einer Tätigkeit nachzugehen, sie lassen sich in den armen ländlichen Regionen Spaniens ebenso wie auch in die Großstädte und den reichen Teilen des Landes nieder.

Allerdings lassen sich doch auch klare Muster im Migrationsgeschehen feststellen: Bis Mitte der 90er Jahre kommt die Mehrzahl der Zuwanderer aus der sogenannten Ersten Welt, vornehmlich Rentner und Pensionäre aus den Mitgliedstaaten der EU, die, angezogen vom touristischen Angebot, den guten klimatischen Bedingungen und den günstigen finanziellen Bedingungen ihren Lebensmittelpunkt nach Spanien verlagern; dies wendet sich erstmals 1997 zugunsten der Zuwanderung aus Schwellen- und Entwicklungsländern. Seither bilden sie das Gros der Migranten in Spanien. Beobachter sprechen bereits von einer »tercermundalización«, einer »Verdritteweltlichung« der Zuwanderung (vgl. Calvita 2005: 27).

Generell zeigt die Grafik sehr deutlich, dass die Zuwanderung nach Spanien seit Mitte der achtziger Jahren enorm wächst. Dies ist zugleich der Zeitpunkt, zu dem die zuvor recht geringe Zuwanderung aus Staaten der Dritten Welt exponentiell zu steigen beginnt. Nach dem Ende der Diktatur Francos konnte Spanien nicht nur politisch, sondern vor allem auch wirtschaftlich wieder an Europa Anschluss finden. Höhepunkt dieser Bemühungen markierte 1986 der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft. Investitionen in Infrastruktur und Industrie waren die unmittelbaren Folgen, so dass erste Schübe von Arbeitsmigration, vor allem aus dem benachbarten Marokko, folgten.[124]

Im Unterschied zur Zuwanderung in die nordeuropäischen Staaten im Laufe der fünfziger und sechziger Jahre war die sozioökonomische Situation in Spanien in dieser Zeit jedoch schwierig. Weder konnte im Spanien der achtziger Jahre von Vollbeschäftigung die Rede sein, noch wurden die Arbeitskräfte gezielt und von den Gewerkschaften überwacht angeworben, so dass es fast unmittelbar zu einer Prekarisierung von Arbeitssektoren und vor allem der Lohnniveaus kam (vgl. Colectivo IOÉ 2000a: 29).

[124] Verstärkend auf diesen Trend wirkte auch der Anwerbestopp in den alten Zuwanderungsregionen Europas, die mit einem Wandel ihrer industriellen Strukturen auf die neuen Gegebenheiten nach den Ölschocks reagiert hatten und vermehrt arbeitskräftesparend produzierten. (vgl. Reyneri/Baganha 2001; vgl. auch Baldwin-Edwards/Shain 1994).

Interessanterweise sind nun Mitte der achtziger Jahre die ehemaligen Empfängerländer der spanischen Emigranten, neben den europäischen Staaten in erster Linie Länder Lateinamerikas aber auch Nordafrikas, die vornehmlichen Senderländer der neuen Zuwanderung nach Spanien (vgl. Anuario de Migraciones 2002: 24).

Bis zum Jahr 2001 kamen die meisten Migranten aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach Spanien, gefolgt von Südamerikanern und den Migranten aus Afrika. In Folge der Legalisierung von 1996 tauchen in der Statistik von 1997 erstmalig mehr afrikanische Migranten auf als Lateinamerikaner, 2001 dann zum ersten Mal mehr afrikanische Migranten als solche aus den Mitgliedsländern der EU. Betrachtet man neben den Herkunftsregionen auch die Nationalitäten der Zuwanderer, so stellt man fest, dass 2001 die weitaus größte Gruppe der Migranten aus Marokko stammt (21,35%), gefolgt von Ecuadorianern (8,72%), Briten (6,81%) und Kolumbianern (5,38). Auch dies ist eine neue Entwicklung: Bis ins Jahr 2000 wurde der erste Platz zwar bereits von Marokko belegt, die fünf folgenden wurden aber immer von europäischen Migranten besetzt. Erst 2001 wird Großbritannien als zweitgrößtes Herkunftsland durch Ecuador abgelöst. Bemerkenswert ist darüber hinaus der Wandel, den die osteuropäischen Staaten als Senderländer von Migranten erfahren: Zwischen 1999 und 2000 nimmt ihre Gruppe um gut 60% zu, auch 2001 und 2002 steigt ihr Anteil fast um das doppelte an, mittlerweile liegt ihr Anteil an der ausländischen Bevölkerung bei immerhin 7,4%. Der Grund hierfür liegt neben den gewandelten Bedingungen in ihren Herkunftsländern in einem gesteigerten Bedarf an osteuropäischen Arbeitskräften[125].

Ebenfalls wichtig und bislang noch nicht erwähnt ist die Zuwanderung aus Asien, vornehmlich aus China. 2002 kommen immerhin rund 3,5% der Zuwanderer aus der Volksrepublik - auch dies eine Verdoppelung innerhalb von nur drei Jahren (vgl. ausführlich Nieto 2003).

Generell ist festzustellen, dass zwar nach wie vor neben Marokko und Ecuador die wesentlichen Senderländer der Migranten europäische Mitgliedstaaten sind, die Verhältnisse jedoch anscheinend einem grundlegendem Wandel unterworfen sind und die Zuwanderung aus Ländern der sogenannten Dritten Welt immer wichtiger für das Zuwanderungsgeschehen in Spanien wird.

[125] Sie gelten bei den Arbeitgebern als »weniger problematisch«, weil sie im Gegensatz zu ihren marokkanischen Kollegen bislang nicht gewerkschaftlich oder in Migrantenverbänden organisiert sind (vgl. Carrasco 1999: 132; Arnal Sarasa 1999). Bei der legalen Arbeitskräfteanwerbung mittels der Kontingente werden sie zudem aufgrund der geringeren Reisekosten Südamerikanern vorgezogen. Schließlich kann ein weiterer Grund in der bevorstehenden beziehungsweise bereits angebahnten Einbindung dieser Staaten in die Europäische Union gesehen werden (vgl. Cachón 2004: 68ff.).

Unabhängig von dieser Entwicklung bleibt die räumliche Verteilung der Migranten im Land über die Jahre fast gleich: Die meisten Migranten lassen sich 2002 in Katalonien (24,88%), Madrid (20,65%), Andalusien (12,42%), der Comunidad Valencia (10,48%), den Kanarischen Inseln (6,98%) und den Balearen (4,6%) nieder - eine ähnliche prozentuale Verteilung wie bereits zehn Jahre zuvor. Somit leben gut 80% aller Migranten in nur sechs der insgesamt neunzehn Comunidades Autónomas.

Innerhalb der Provinzen ist die ethnische Verteilung jedoch recht unterschiedlich: Leben Migranten aus den europäischen Mitgliedsstaaten in Andalusien vorwiegend in der Provinz Málaga, lassen sich Afrikaner meist in Almeria nieder. Und auch zwischen den Comunidades Autónomas gibt es deutliche Unterschiede: Während beispielsweise auf den Balearen, den Kanaren und in der Comunidad Valencia der überwiegende Teil der Migranten aus den europäischen Mitgliedsländern stammt, sind Afrikaner in der Extremadura, in Aragon und in Katalonien unter den Einwanderern deutlich in der Mehrheit, Lateinamerikaner hingegen in Cantabrien und in Madrid.

Die Konzentration unterschiedlicher Zuwanderergruppen in unterschiedlichen Regionen lässt sich zum einen mit dem Phänomen der sogenannten Kettenmigration erklären[126]; dies trifft beispielsweise für gambische Migranten in Spanien zu, die sich bislang ausschließlich in Katalonien niederlassen (vgl. Colectivo IOÉ 2000b: 41). Zum anderen aber lassen sich als Erklärung die unterschiedlichen Arbeitsmöglichkeiten in den Regionen korreliert mit Qualifikationsgrad der Migranten (+ ethnische Diskriminierung - Zuteilung bestimmter Arbeiten) heranziehen.

Betrachtet man die Verteilung nach Geschlecht und Alter innerhalb der Migrantengruppen, so fallen zumindest zwei Dinge ins Auge: Erstens ist die Mehrzahl der lateinamerikanischen Migranten weiblich, die Mehrzahl der afrikanischen hingegen männlich, während dies bei Asiaten und Europäern nahezu ausgeglichen ist. Zweitens sind Migranten aus den europäischen Mitgliedstaaten mit 44 Jahren im Durchschnitt 9 Jahre älter als Lateinamerikaner und 15 Jahre älter als Afrikaner.

Diese Daten sind insbesondere für die Interpretation der Bedeutung der unterschiedlichen Migrantengruppen für den spanischen Arbeitsmarkt von Interesse. Wenngleich selbstverständlich weder alle Migranten im arbeitsfähigen Alter sind, noch alle arbeitsfähigen Migranten auch tatsächlich einer Lohnarbeit nachgehen. Jedoch können gewisse Schlüsse sowohl vom Herkunftsort als auch vom Zielort,

[126] Daneben stellen auch die sogenannten Netzwerk-Ansätze die sozialen Netzwerke bei der Analyse von Migrationsbewegungen in den Vordergrund (vgl. z.B. Faist 1995) und betonen die persönlichen Beziehungen, die Migranten untereinander sowie mit ihren Herkunftsländern verbindet und so die internationale Arbeitsmigration beeinflussen, was schließlich Kettenmigration bewirken kann (vgl. Massey et al. 1993; Haug 2000; Haug 2000a).

dem Alter und dem Geschlecht der Migranten auf die Situation auf dem Arbeitsmarkt gezogen werden.

	Männer	Frauen	Landwirtschaft	%	Industrie	%	Bau	%
Europa	297119	261242	47370	11,95	26959	6,80	72329	18,24
Afrika	291642	140120	166065	33,48	32368	6,53	121800	24,55
Nordamerika	8328	7792	35	1,20	149	5,11	173	5,93
Lateinamerika	233955	280163	60426	10,82	35200	6,31	112584	20,17
Asien	72167	49109	8267	10,26	8886	11,03	11590	14,39
Ozeanien	538	475	488	18,34	183	6,88	715	26,87
Rest	582	252	216	8,46	142	5,56	454	17,78
Gesamt	904331	739153	282867	18,37	103887	6,75	319645	20,76

Abbildung 3.13: **Ausländische Beschäftigte in Spanien, nach Geschlecht, Herkunft und Arbeitssektor 2003**, Quelle: Anuario de Extranjería 2003, eigene Berechnungen

Arbeitsmarkt und Migration: eine theoretische Annäherung

Auf die Frage, weshalb Menschen die Entscheidung zur Wanderung treffen, geben unterschiedliche theoretische Modelle in unterschiedlicher Akzentuierung Auskunft (vgl. umfassend hierzu Massey et al. 1993; Haug 2000; Cohen 1996). Menschen verlassen ihre Heimat, um ihre Lebenssituation zu verbessern, so die grundlegende Formel, auf die sich die Ansätze wohl bringen lassen.

Aber die hierbei jeweils stillschweigend mitgedachte Annahme, wonach Armut, Arbeitslosigkeit oder Lohnunterschiede zu Wanderungsentscheidungen führen, ist, wenngleich regelmäßig wiederholt, empirisch nicht haltbar.[127] Denn dann müsste im Umkehrschluss doch gefragt werden, weshalb so viele arme Menschen ihre Heimatländer der Dritten Welt nicht verlassen, oder weshalb die türkische Migrationsrate doppelt so hoch ist wie die aus Bangladesh, das bekanntermaßen das Armenhaus der Welt ist (vgl. Parnreiter 2000: 25). Seit den 1970er Jahren haben sich neuere theoretische Ansätze von dieser Annahme gelöst und verschiedene andere Wanderungsmotive in das Zentrum ihrer Analysen gerückt, wobei nach wie vor in allen theoretischen Auseinandersetzungen ein Hauptaugenmerk auf den Arbeitsmärkten liegt.

[127] Die Konzentration auf Armut, Arbeitslosigkeit und Lohndifferenzen zur Erklärung des Migrationsgeschehens geht insbesondere auf die neoklassische Schule, auch bekannt als Push- und Pull- Modelle, zurück: »Individuals migrate because it is in their benefit [...] to do so.« (Borjas 1989: 457, zit. nach Parnreiter 2001:4).

Die auf den Ökonomen Michael J. Piore zurückgehende Theorie des dualen Arbeitsmarkts erklärt das Phänomen der Arbeitsmigration anhand einer Analyse der Staaten mit industrieller Massenproduktion. Diese weisen, so Piore, ein primäres und ein sekundäres Arbeitsmarktsegment auf, wobei das sekundäre durch prekäre Arbeitsverhältnisse gekennzeichnet ist. Da inländische Arbeitskräfte in diesen Segmenten aufgrund dieser prekären Verhältnisse, aber auch aufgrund des geringen sozialen Prestiges und der fehlenden Aufstiegschancen nicht arbeiten wollen, entsteht hier eine Arbeitskräfteknappheit, die durch die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte überwunden wird. Migranten können dies vor allem deshalb leisten, weil sie ihren Aufenthalt selbst als temporär begreifen und darüber hinaus in die inländischen sozialen Hierarchien, die die Annahme eines solchen Jobs verhindern, nicht eingebunden sind (vgl. Piore 1979: 33ff.). Entgegen der herkömmlichen Betrachtung des Migrationsgeschehens formuliert Piore: »Thus, it is the employers, not the workers, and the jobs, not the incomes, that are strategic. Certain conditions in the donor country are required for the process to take place at all. But the active agent seems to be the evolution of the developed country and the forces emanating from it.« (Piore 1979: 19) Der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften bestimmt nach Piore also die Migrationsbewegungen maßgeblich, und dieser Bedarf entsteht durch die Segmentierung des Arbeitsmarktes in, vereinfacht gesagt, gute und schlechte Jobs. »Gut« und »schlecht« wiederum orientiert sich laut Piore an Bezahlung, Arbeitszeiten, allgemeinen Arbeitsbedingungen und vor allem an Arbeitsplatzsicherheit und Arbeitsplatzstabilität. Wenn wir die Segmente, in denen Migranten in Spanien vor allem arbeiten, nach diesen Kriterien untersuchen, müssen wir feststellen, dass diese für unseren Fall nur bedingt anzuwenden sind. Zwar trifft die Saisonalität der Arbeitsverhältnisse nach wie vor auf das Bauwesen und die Tourismusindustrie zu, in der Landwirtschaft hingegen, in der nunmehr in vielen Teilen mittels neuer Anbautechniken ganzjährig produziert werden kann, und noch viel mehr im Bereich der privaten Haushalte sind dauerhafte Anstellungen die Regel und nicht die Ausnahme. Die Prekarität der Arbeitsverhältnisse ergibt sich hier vielmehr aufgrund anderer Faktoren. Gewiss ist hingegen, dass alle drei Arbeitsmarktbereiche für Inländer wenig attraktiv sind (private Haushalte, bestimmte Bereiche des Bauwesens), oder aber Inländer hier nur zu sehr viel höheren Löhnen arbeiten als Migranten (Landwirtschaft).

Migration und Arbeitsmarkt

Für Spanien ergaben sich die Bedürfnisse nach Arbeitskräftezuwanderung mit der Aufnahme Spaniens in die Europäische Gemeinschaft im Jahr 1986 und des Bei-

tritts zum Europäischen Währungssystem 1989, in deren Folge es zur Integration zweier sehr ungleich entwickelter Volkswirtschaften kam (vgl. Salmon 2000). Der Beitritt bewirkte einen raschen ökonomischen Transformationsprozess, der schon bald zu Veränderungen vor allem im Bereich des Außenhandels führte: Die Abschaffung von Zöllen, Handelskontingenten und steuerlichen Beschränkungen und die Einführung einer Mehrwertsteuer ließen nicht nur den Handel mit den anderen EG-Mitgliedstaaten wachsen, sondern bedingten eine generelle Steigerung der Außenhandelsaktivitäten (vgl. Nohlen/Hildenbrand 1992: 146ff.). Zwar führte der EU-Beitritt zu Einschränkungen in althergebrachten Wirtschaftszweigen wie der Viehproduktion, Milch- und Molkereierzeugnisse, Getreide, Kartoffeln et cetera, also denjenigen Produkten, die in der EG zur Überschussproduktion gehörten. Zugleich wuchsen jedoch die Absatzmärkte für andere Agrarprodukte, beispielsweise Olivenöl und Zitrusfrüchte. Die neu hinzugekommenen Absatzmärkte wiederum forderten die Etablierung neuer Produktionsformen in der Landwirtschaft, beispielsweise die Forcierung des Obst- und Gemüseanbaus unter Plastikplanen. Ebenfalls positiv vom Beitritt zur EU war die spanische Tourismusindustrie betroffen, vor allem die nun vereinfachten Einreisemodalitäten ließen den Tourismus aus den europäischen Mitgliedstaaten zu einem wesentlichen Wirtschaftszweig werden (vgl. Domínguez Rodríguez 2004). Diffiziler verlief die Entwicklung durch den EG-Beitritt für Spaniens industrielle Bereiche, da im Rahmen des europäischen Wettbewerbsrechts staatliche Subventionen nun vollkommen eingestellt werden mussten und Spanien im europäischen Wettbewerb so in vielen industriellen Sektoren das Schlusslicht bildete.

Zugleich aber wurde mittels großzügiger Subventionen seitens der EG die Entwicklung neuer und der Ausbau alter, nun erfolgversprechender Produktionszweige betrieben; zwischen 1993 und 1999 erhielt Spanien immerhin 8.787 Millionen Euro aus dem Kohäsionsfond für den Ausbau der Infrastruktur und den Aufbau neuer Wirtschaftszweige (vgl. Closa/Heywood 2004: 191).

Vor allem in den ärmeren südlichen Provinzen um die großen Metropolen Madrid und Barcelona herum und im Nordosten des Landes machten sich die europäischen Investitionen bemerkbar - und eben diese Gebiete waren dann ja auch, wie unter ... beschrieben, erste Zielgebiete der Migration aus der sogenannten Dritten Welt nach Spanien. Denn einhergehend mit dem wirtschaftlichen Transformationsprozess, maßgeblich mit dem Aufbau einer Exportwirtschaft, begann ein gesellschaftlicher Transformationsprozess, der den aufkommenden Trend der Arbeitskräfteknappheit noch verschärfte. Nur durch den massiven Zuzug ausländischer Arbeitskräfte konnte dieser Entwicklung begegnet werden.

2002 waren 5,36% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Spanien Ausländer. Das sind 1,4 Prozentpunkte mehr als noch 2001 und bereits 3,2 Punkte mehr als 1999. Trotz dieser Steigerung erscheint das zunächst nicht viel; betrachtet man die Zahlen allerdings in ihrer regionalen Verteilung, so ergibt sich ein anderes Bild: 2002 sind immerhin rund 2/3 aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer auf nur vier Comunidades Autónomas verteilt (Madrid, Katalonien, Valencia, Andalusien) und machen hier bis zu knapp 9% der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten aus, in Murcia und auf den Balearen sogar 11% und in Melilla mehr als 18% (vgl. Anuario de Migraciones 2002: 280).

Wie in Abb. 3.14 zu sehen, ist die Erwerbsquote[128] der Ausländer in Spanien deutlich höher als die der Inländer (vgl. auch Miguélez 2003). Allerdings zeigen sich innerhalb der ausländischen Bevölkerung auch signifikante Unterschiede: Während die Erwerbsquoten der Migranten aus den europäischen Mitgliedstaaten nur wenige Punkte über der spanischen liegen, weichen die Erwerbsquoten der Migranten aus dem restlichen Europa (vorzugsweise Osteuropa), Marokko, anderen afrikanischen Staaten, Lateinamerika und Asien deutlich von denen der Inländer ab. Es ist zu sehen, dass die Erwerbsquoten der Migranten aus der sogenannten Dritten Welt deutlich über der Quote der Spanier und auch deutlich über der Quote der Migranten aus den Mitgliedstaaten der EU liegen. Das weist darauf hin, dass es sich bei der Migration aus Drittweltländern nach Spanien vorzugsweise um Arbeitsmigration handelt.[129]

Unterstützt wird diese Vermutung darüber hinaus durch die Tatsache, dass das Verhältnis von Aufenthaltsgenehmigungen zu Meldungen in der Sozialversicherung bei Migranten aus der Dritten Welt im Gegensatz zu Migranten aus der ersten Welt nahezu deckungsgleich ist. Allerdings ist zu bemerken, dass die Zahl derjenigen, die nicht in der Sozialversicherung gemeldet sind, seit Mitte der 90er Jahre zunimmt. Bedeuten kann dies zweierlei: Zum einen könnte man hieraus eine Normalisierung der Migrationsverhältnisse in Spanien ableiten, da somit das Migrantenkollektiv nicht mehr ausschließlich aus Arbeitsmigranten besteht, sondern eben auch Inaktive mehr und mehr mit einschließt (vgl. Colectivo IOÉ 2002: 65ff.). Zum anderen kann dies aber auch als Ergebnis einer zunehmend restriktiven Politik bei der Vergabe von Arbeitserlaubnissen gewertet werden (vgl. Abb. 3.15).

[128] Erwerbsquote = Anteil der in der Sozialversicherung gemeldeten Menschen über 15 Jahre.

[129] Wenngleich die verwendeten absoluten Zahlen des INE nur einen Teil der Realität abbilden, sind in der Statistik doch all diejenigen Arbeitskräfte nicht miteinbezogen, die sich illegal im Land aufhalten und arbeiten; zu vermuten ist, dass daher die Erwerbsquote ausländischer Arbeitskräfte nach oben korrigiert werden müsste.

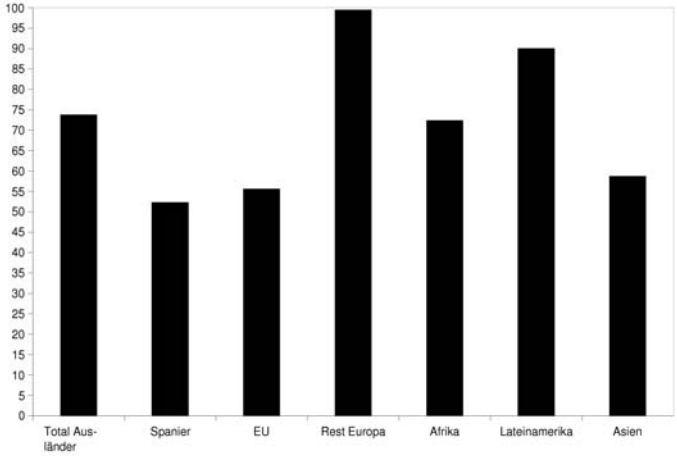


Abbildung 3.14: **Erwerbsquoten Spanien 2002**, Quelle: Cachón 2003: 85.

	Gesamt	Landwirtschaft	Industrie	Bau	Dienstleistungen gesamt	Dienstleistungen in privaten Haushalten	sonstige Dienstleistungen	anderes
1990	51.210	4,3	13	8,11	73,8	6	0,9	0,4
1991	126.140	10,8	10,3	12,4	65,3	16	0,6	0,9
1992	94.955	12,3	8,9	14,2	64	17	0,6	0,8
1993	93.696	14	9,5	13,4	69,3	16	0,5	2,6
1994	88.620	13,7	7,7	10,57	57	20	0,4	0,1
1995	100.290	18,7	7,4	10,3	57	25,6	0,3	6,3
1996	126.407	20,5	6,8	9,6	57,5	27,2	0,4	5,4
1997	86.841	21	7	8,2	62	32	0,4	2,3
1998	85.526	21,4	5,2	5,9	64	38	0,3	1,8
1999	118.538	23,7	7,2	9,23	56,6	28,09	0,45	3,04
2000, Jan/Feb.	110.185	24,2	7,3	9,19	56,2	27,8	0,45	3,01
	absolut	**in Prozent**						

Abbildung 3.15: **Arbeitserlaubnisse nach Sektor**, Quelle: UGT 2002c: 23

Aufgeschlüsselt nach unterschiedlichen Migrantengruppen ergibt sich folgendes Bild: Inaktive Migranten aus den europäischen Mitgliedstaaten sind vor allem Rentner und Pensionäre, daneben Studenten an Universitäten und außeruniversitären Bildungseinrichtungen. In der Gruppe der lateinamerikanischen Migranten sind die meisten Inaktiven ebenfalls Studenten, während in der Gruppe der afrikanischen Migranten vor allem Frauen nicht in der Sozialversicherung gemeldet sind (vgl. Anuario de Extranjería 2002).

Gerade die nicht in der Sozialversicherung gemeldeten Frauen stellen jedoch für die Interpretation der Daten ein Problem dar, sind doch gerade viele klassischen Arbeitsbereiche von Migrantinnen solche, die nicht in der Sozialversicherung gemeldet werden, etwa Dienstleistungen in privaten Haushalten und Prostitution, beziehungsweise prostitutionsähnliche Berufe.

Ebenfalls deutliche ethnische Unterschiede können bei der Frage, wo die Migranten Arbeit finden, festgestellt werden. Generell sind 2002 mehr als die Hälfte aller Migranten im Dienstleistungsbereich beschäftigt, 20% arbeiten auf dem Bau und in der Landwirtschaft sind rund 17% beschäftigt. Wie Abb. 3.16 zeigt, sind in der Landwirtschaft jedoch mehr als doppelt so viele Migranten beschäftigt wie einheimische Arbeitnehmer und in privaten Haushalten mehr als elfmal so viele, hingegen finden nur 6,8% der ausländischen Arbeitnehmer in der Industrie Arbeit gegenüber 20,6% der Inländer.

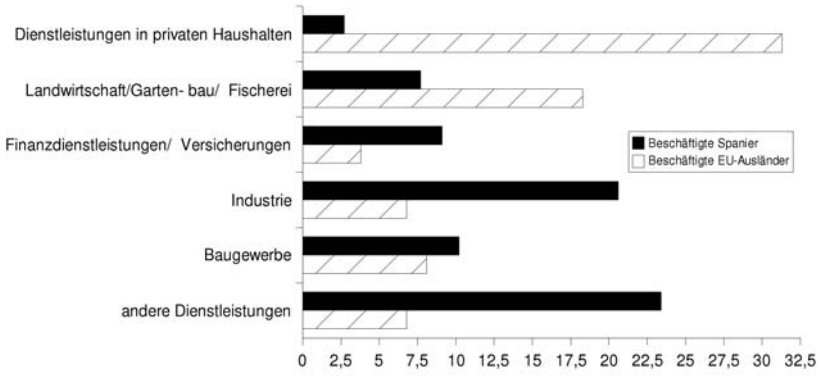


Abbildung 3.16: **Erwerbsquoten nach Herkunft/ Beschäftigungssektor in Spanien 2000**, Quelle: Colectivo IOÉ 2000b: 56

Gründe für diese ethnische Segmentierung des Arbeitsmarkts lassen sich vor allem in den Arbeitsbedingungen finden: Erstens handelt es sich vorzugsweise um

befristete Anstellungen aufgrund des zumeist saisonalen Charakters der Arbeit (mit Ausnahme der Dienstleistungen in privaten Haushalten und der Landwirtschaft unter Plastikplanen). Daher ist auch der größte Teil der Arbeitsverträge von Migranten befristet (seit 1992 zwischen 50% und 60%). Zweitens handelt es sich zum größten Teil um Jobs, die keine oder nur eine geringe Qualifikation erfordern und dementsprechend schlecht bezahlt werden - Schätzungen zufolge beträgt das durchschnittliche Einkommen von Migranten zur Zeit ca. 4 Euro die Stunde (in einigen Branchen allerdings lediglich 2,5 Euro) im Unterschied zum Durchschnittseinkommen der Inländer von ca. 14 Euro (vgl. Carrasco Carpio 1999: 115ff.).[130] Drittens liegt die wöchentliche Arbeitszeit ausländischer Arbeitnehmer im Schnitt bei rund 47 Stunden, wobei der Anteil derjenigen ausländischen Arbeitskräfte, die wöchentlich mehr als 50 Stunden arbeiten, beständig steigt und mittlerweile bei immerhin rund 18% liegt. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Inländer liegt hingegen bei rund 38 Stunden (vgl. Carrasco Carpio 1999: 117).

Ausländische Arbeitskräfte aus peripheren Regionen unterscheiden sich also gegenüber den inländischen darin, dass sie in der Regel bereit sind, länger zu arbeiten, einen geringen Lohn zu akzeptieren und temporäre Anstellungen anzunehmen[131]; darüber hinaus besetzen sie andere Arbeitssektoren als die Inländer.[132]

Aber auch innerhalb der Migranten aus Entwicklungsländern, die nach Spanien kommen, gibt es eine deutliche ethnische und auch geschlechtliche Segmentierung des Arbeitsmarkts: Wie Graphik 11.7 zeigt, sind in einigen Provinzen vor allem afrikanische Migranten beschäftigt, in anderen hingegen mehr lateinamerikanische. Betrachtet man zudem die Arbeitssektoren, für die in den jeweiligen Comunidades Autónomas Arbeitserlaubnisse vergeben werden, so zeigt sich, dass in den Gebieten, in denen vornehmlich Afrikaner Arbeitsverträge haben, wie beispielsweise der Extremadura, Andalusien und Murcia, die Mehrzahl der Arbeitsverträge in der Landwirtschaft vergeben wird. Ausnahmen hiervon stellen ledig-

[130] Diese große Differenz im Durchschnittseinkommen zwischen inländischen und ausländischen Arbeitskräften ergibt sich natürlich vornehmlich aus den unterschiedlichen Arbeitsmarktsegmenten, die die beiden Gruppen besetzen. Allerdings sind die Einkommen zwischen Inländern und Ausländern auch bei gleicher Tätigkeit sehr unterschiedlich (vgl. Colectivo IOÉ, 1998: 167).

[131] Dies trifft selbstverständlich nicht in allem und für alle Migranten zu, sondern die Arbeitsbedingungen variieren innerhalb der ethnischen Gruppen deutlich - aber schlechtere Arbeitsbedingungen sind die Regel und nicht die Ausnahme.

[132] Einer Untersuchung von Reimers (1985) zufolge maximieren sich diese schlechten Arbeitsbedingungen, je mehr Migranten aus einer ethnischen Gruppe an einem Ort sind; in seiner Untersuchung am Beispiel der Arbeitsbedingungen hispanischer Migranten in den USA stellt er fest, dass »Mexican and Other Hispanic men, but not the other minority groups, have significantly lower wages in states where Hispanics are a larger fraction of the population. This may be evidence of 'crowding' in a discriminatory environment, or of a preference for locating, despite lower earnings, where there are many other Hispanics« (Reimers 1985: 56).

lich die beiden Exklaven Ceuta und Melilla dar, denen allerdings aufgrund ihrer besonderen geographischen und politischen Lage eine entsprechende Sonderrolle zukommt. In den Gegenden hingegen, in denen vornehmlich Lateinamerikaner Arbeitsverträge bekommen (Cantabrien, Galizien, Madrid und Navarra), sind Migranten zum überwiegenden Teil im Dienstleistungssektor beschäftigt (vgl. Abb 1 und 2, Anhang).

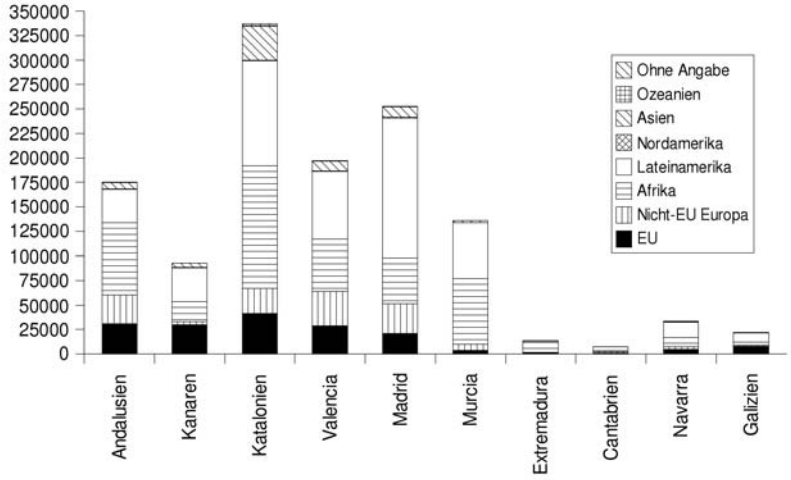


Abbildung 3.17: **Ausländische Beschäftigte nach Regionen und Herkunft 2003**, Quelle: Anuario de Extranjería 2004: 316

Wenngleich inzwischen auch die meisten Afrikaner im Bereich der Dienstleistungen legal beschäftigt werden (37,7%) und daneben auf dem Bau (22,8%) und erst an dritter Stelle in der Landwirtschaft und Fischerei (16,15%), so stammt dennoch mehr als die Hälfte (59,58%) aller in der Landwirtschaft beschäftigten Migranten aus Afrika, wohingegen lediglich rund 20% der in der Landwirtschaft Beschäftigten aus Lateinamerika stammt (vgl. Anuario de Extranjería 2002: 358f.). Diese Migranten arbeiten zum überwiegenden Teil in privaten Haushalten (33,6%) und in anderen Dienstleistungsbereichen (57,7%). Asiaten hingegen finden sowohl in Restaurants (39,7%) als auch in privaten Haushalten (34,5%) Arbeit (vgl. Carrasco Carpio 1999: 88).

Sowohl im Baugewerbe als auch in der Landwirtschaft sind keine beziehungsweise nur wenige Frauen beschäftigt, wohingegen Männer nur selten in privaten Haushalten Arbeit finden (vgl. Carrasco Carpio 1999; Anuario de Extranjería 2000:

127). Diese einerseits ethnische und andererseits geschlechtliche Segmentierung des Arbeitsmarktes entspricht denn auch den bereits oben erwähnten unterschiedlichen geschlechtlichen Zusammensetzungen der Migrantengruppen aus den einzelnen Herkunftsländern: Frauen migrieren vor allem aus Lateinamerika, Männer aus afrikanischen Ländern. Das lässt den Schluss zu, dass die Gestalt der Migrationsströme zunächst zumindest hinsichtlich des Geschlechts der Migranten von der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt bestimmt wird.

Denn dass Migranten aus afrikanischen Ländern vornehmlich männlich sind, erstaunt zunächst nicht - dies kann in kulturellen und religiösen Gegebenheiten der Herkunftsländer begründet sein. Dass ein großer Teil der Migranten aus Südamerika jedoch weiblich ist, lässt sich vor allem auf die bestehende Arbeitskräftenachfrage im Bereich der privaten Haushalte zurückführen, da in diesen besonders von Frauen zu besetzenden Arbeitsmarktbereichen (beispielsweise als Haushaltshilfen und Kindermädchen) vornehmlich spanischsprachige Personen nachgefragt werden[133]. Und dies ist schließlich auch ein deutlicher Hinweis auf eine ethnische Steuerung der Migration durch die Nachfrage am Arbeitsmarkt.

Der Stellenwert der direkten Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften lässt sich darüber hinaus daran ablesen, dass offensichtlich eine direkte Arbeitskräfterekrutierung ausländischer Arbeitnehmer stattfindet. Dieses gezielte Anwerben von Arbeitskräften ist daran zu erkennen, dass der überwiegende Teil der ausländischen Arbeitnehmer angibt, Arbeit entweder gar nicht gesucht zu haben oder mittels Beziehungen gefunden zu haben. Nur ein verschwindender Teil hat selbst aktiv Arbeit gesucht (vgl. Carrasco 1999:131). Wie wichtig die Möglichkeit zur andauernden Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften ist, zeigt die Abbildung 3.18. Wie hier zu sehen, verändern sich die Arbeitsbedingungen von Migranten mit der Zeit ihres Aufenthalts deutlich: Je länger Migranten im Land sind, desto höher ist ihr Einkommen, desto seltener werden Jobs ohne Vertrag angenommen, desto häufiger kommen unbefristete Arbeitsverhältnisse zustande (vgl. hierzu auch ausführlich Borjas 1999: 127ff.; Calavita 2003). Je weiter also die Migranten in die Aufnahmegesellschaft integriert sind, desto weniger sind sie selbst bereit, die für sie vorgesehen Arbeitsmarktsegmente auszufüllen.

Gängige Art der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte ist die direkte Anwerbung durch Migranten, die bereits vor Ort sind. Für den Bereich der privaten Haushalte beschreibt beispielsweise Martínez Veiga die Kettenmigration aus

[133] Cornelius macht bereits 1994 auf einen Anstieg der Zuwanderungsrate alleinstehender marokkanischer Frauen aufmerksam, die ebenfalls direkt für den Dienstleistungssektor angeworben wurden. Allerdings scheint diese Entwicklung sich bislang nicht weiter manifestiert zu haben; nach wie vor ist der ganz überwiegende Teil der Arbeitsmigranten aus Afrika männlich (rund 69%) (vgl. Anuario de Extranjería 2002: 70).

Jahre Aufenthalt im Land	Durchschnitts einkommen (in Ptas.)	ohne Vertrag beschäftigt (%)	Vornehmlicher Beschäftigungssektor (%)
4,9	63.173	96%	Priv. Haushalte (67%)
			Straßenverkauf (17%)
5,6	75.163	85%	Andere Dienstl.(70%)
			Handel (13%)
5,9	102.825	78%	Priv. Haushalte (56%)
			Baugewerbe (30%)
12,7	172.289	-	Handel (31%)
			Professionelle Dienstl. (23%)

Abbildung 3.18: **Status, Einkommen, Beschäftigungsbereich nach Dauer des Aufenthalts im Land**, nach Carrasco Carpio 1999

der Dominikanischen Republik: »Die ersten, die kamen, wurden von jemandem angeworben, der in der Dominikanischen Republik Urlaub machte. Ein anderes mal waren es Nonnen, die den Kontakt zu spanischen Familien herstellten. [...] Inzwischen sind es Freundinnen, die für ihre Freundinnen Arbeit suchen, oder Schwestern und Cousinen füreinander. So wuchs ihre Anzahl langsam aber beständig.«[134] (Martínez Veiga 2000: 77 - eigene Übersetzung)

Diese Kettenmigration ist für einige Arbeitsbereiche ganz typisch, in anderen wiederum kaum anzutreffen. Neben den Jobs in privaten Haushalten, die ganz überwiegend über solche Mechanismen vergeben werden, handelt es sich zumeist um Arbeitsbereiche im informellen Sektor beziehungsweise in weniger stark regulierten Sektoren wie dem Restaurant- und Hotelwesen, einigen Dienstleistungsbereichen und der Landwirtschaft, daneben um Sektoren, in denen vielfach mit Subunternehmern gearbeitet wird, wie beispielsweise dem Baugewerbe (vgl. Fellini et. al. 2003). Diese Art der Netzwerkbildung zur Rekrutierung von Arbeitskräften trägt so wesentlich zur ethnischen Segmentierung des Arbeitsmarktes bei. Aber auch für stark regulierte Arbeitsmarktbereiche gibt es das Phänomen der direkten Arbeitskräfterekrutierung: Mittels der Arbeitskontingente können, wie oben bereits ausführlich beschrieben, Firmen an die entsprechenden staatlichen Stellen die Nachfrage nach Arbeitskräften richten, das heißt exakt angeben, für welche

[134] Laut Ramírez (1996) sind die Migranten aus der Dominikanischen Republik die am besten vernetzte und organisierte Gruppe innerhalb Spaniens; andere Migrantenkollektive nutzen hingegen vor allem familiäre Kontakte, um ins Land zu kommen und hier Arbeit zu finden (vgl. z.B. Izquierdo Escribano 1996: 11ff.).

Tätigkeiten sie welche Art von Arbeitern benötigen, und darüber hinaus aus welchem Land der Arbeitsmigrant kommen soll.

	Osteuropa	Asien	Afrika	Lateinamerika	Gesamt
INEM	0,8	3,3	5,5	5,4	4,9
Agenturen	4,8	1,9	3,1	6,6	4,3
Freunde	23,7	40,4	38,7	34,1	36,6
Direkte Angebote	5,2	7,9	8,9	4,6	6,9
Vereine	1,1	1	6,5	4,8	4,8
Medien	2,7	1	1,6	7,2	3,7
Andere	1,1		2,3	2	1,9
Ich habe keine Arbeit gesucht	60,6	43,3	33,5	35	36,7
Keine Angaben		1,2		0,3	0,3

Abbildung 3.19: **Wege der Jobsuche, nach Herkunftskontinent**, Quelle: Carrasco Carpio 1999: 131.

Ausländische Arbeitskräfteanwerbung und inländische Arbeitslosigkeit: Ein Widerspruch?

Angesichts der relativ hohen Arbeitslosigkeit in Spanien von derzeit rund 11,2% und einer Jugendarbeitslosigkeit von sogar 22,3%[135] stellt sich die Frage, wie die anhaltende Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften in Spanien überhaupt zu erklären ist.

Als Grund gilt eine relative Arbeitskräfteknappheit in ausgewählten Arbeitsmarktsektoren und -segmenten.

Liest man Arbeitskräfteknappheit nicht als absolute Angabe, sondern hinsichtlich derjenigen Arbeitskräfte, die aufgrund ihrer Qualifizierung bestimmten Arbeitsmarktbereichen zur Verfügung stehen, anderen aber nicht (auch aufgrund einer Höherqualifizierung), dann kann man von einer bestehenden Arbeitskräfteknappheit für Spanien ausgehen.

Die Möglichkeit, Arbeitsangebote trotz Arbeitslosigkeit ausschlagen zu können, ist in Spanien in erster Linie der besonderen Stellung der Familie geschuldet. Es ist nichts Ungewöhnliches, aus Mangel an eigenem Einkommen bis ins mittlere Alter hinein bei den Eltern zu leben und sich durch die Familie versorgen zu lassen.

[135] Arbeitslosigkeit im Jahr 2003, Angaben nach INE, Encuesta de Población Activa; die Angabe zur Jugendarbeitslosigkeit bezieht sich auf die Altersgruppe zwischen 16-24 Jahren. Das EU-Mittel liegt hier bei 5,1%! (vgl. Cachón 2003: 256).

Auch andere Substitutionen, insbesondere das System sozialer Sicherung, erlauben es, unattraktive Arbeitsplatzangebote abzulehnen (vgl. Naldini 2003).

Die hieraus resultierende 'Unbeweglichkeit' des spanischen Arbeitsmarkts wird durch die Anwerbung von Arbeitskräften für unqualifizierte Arbeiten ausgeglichen - dies, so könnte man meinen, sei der natürliche Prozess auf dem Weg Spaniens von der Peripherie zum Zentrum (vgl. Interview CEOE, Madrid, 24.10.2004). Unbeweglich sind zum einen die inländischen Arbeitskräfte, die prestigearme Jobs gar nicht annehmen. Unbeweglich sind aber auch die Gesetze, die das Zustandekommen befristeter Arbeitsverhältnisse, wie sie vor allem im Dienstleistungssektor und in der Landwirtschaft bevorzugt werden, in Spanien erschweren: »It is easy to hire workers [...], but very difficult to fire them, and large indemnization payments are required when workers are laid off or dismissed.« (Cornelius 1994: 343) Allerdings hatten verschiedene Reformen des Arbeitsrechts in den vergangenen Jahren das Ziel, besonders befristete Arbeitsverhältnisse für Inländer rechtlich zu ermöglichen und finanziell attraktiver zu gestalten beispielsweise durch eine Ermäßigung der Selbstbeteiligung an den Sozialversicherungsbeiträgen. Hierdurch ist der Anteil temporär beschäftigter Inländer zwar generell gestiegen, allerdings lediglich in einigen Arbeitsbereichen. Für geringqualifizierte, schlecht bezahlte Arbeiten besteht seitens der spanischen Arbeitnehmer nach wie vor keine ausreichende Nachfrage.

Arbeitskräfteknappheit entsteht daneben aufgrund des recht jungen Trends der berufstätigen Frauen; bis in die achtziger Jahre hinein waren nur sehr wenige Frauen im offiziellen Arbeitsmarkt beschäftigt, die meisten Frauen arbeiteten im eigenen Haushalt oder aber waren in informellen Arbeitsverhältnissen in der Landwirtschaft oder in privaten Haushalten beschäftigt.[136] Seit Ende der siebziger Jahre drängen auch sie auf den offiziellen Arbeitsmarkt - und dies hat in einigen Arbeitsbereichen, vor allem in privaten Haushalten, der Kinder- und Altenpflege, den Abzug dieser vormals unentgeltlichen Arbeitskräfte zur Folge. Da das spanische System sozialer Sicherung hier auftretende Betreuungsengpässe nicht ausgleicht (beispielsweise mittels einer Pflegeversicherung oder ähnlichem), müssen für diese Bereiche nun externe Arbeitskräfte angeworben werden. Neben den schlechten Arbeitsbedingungen in Bezug auf Arbeitszeiten, Arbeitsplatzsicherheit und Bezahlung sind es vor allem das geringe soziale Prestige und die nicht vorhandenen Aufstiegschancen, die diesen Jobs anhaften - diese Strukturen bringen es

[136] Die Stellung der Frau auf dem Arbeitsmarkt war vor allem durch die lange Zeit der Diktatur und deren Frauen- und Familienbild geprägt, wonach der Mann als Ernährer und Familienoberhaupt, die Frau hingegen als Hausfrau und Mutter zu fungieren hatte (vgl. Naldini 2003).

mit sich, dass für diese Segmente kaum inländische Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, sondern ausländische angeworben werden müssen.

Hinsichtlich der Arbeitssektoren stellt sich die Situation in Spanien allerdings grundlegend anders dar, als von Piore Ende der 1970er Jahre beschrieben: Gerade in der Industrie sind in Spanien heute kaum ausländische Arbeitnehmer zu finden, dafür sind in der Landwirtschaft vielfach Migranten beschäftigt und zu einem großen Teil besetzen sie die Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich, Pugliese (1993) spricht daher auch von »postindustrial migrations« (vgl. Pugliese 1993: 513). Jedoch hat die Migration ausländischer Arbeitskräfte nach Spanien ebenso wie in den 1960er und 70er Jahren die Migration in die industriellen Zentren Europas neue Produktionsformen überhaupt erst hervorgebracht und ermöglicht wie beispielsweise in der Landwirtschaft den ganzjährigen Anbau von Obst und Gemüse unter Plastikplanen. Gerade in der Landwirtschaft sind diese neuen Produktionsformen aufgrund ihrer Arbeitkräfteintensität unausweichlich an die Existenz ausländischer Arbeitskräfte geknüpft - oder, wie Pedreño Cánovas schreibt, sind sie Voraussetzung für »la triunfalmente denominada 'huerta de Europa'«, den Siegeszug Spaniens als 'Gemüsegarten Europas' (vgl. Pedreño Cánovas 1999: 87)[137]. Denn um im globalen Wettbewerb mithalten zu können, ist Spanien auf flexible, temporär befristete Arbeiter angewiesen, die bereit sind in diesen prekären Verhältnissen zu arbeiten und so die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Unternehmen zu sichern (vgl. Castells 1997).[138]

Zwischenbilanz

Es kann festgehalten werden, dass Zuwanderung nach Spanien vermehrt Zuwanderung aus sogenannten Entwicklungs- beziehungsweise Schwellenländern ist und dass hier das Migrationsvolumen deutlich wächst, wenngleich die politischen Restriktionen vor allem gegenüber diesen Migranten ebenfalls unaufhörlich zunehmen. Diese Migranten kommen zum überwiegenden Teil als Arbeitsmigranten ins Land beziehungsweise werden ins Land geholt, um die fehlenden

[137] Cornelius (1998) hat für die Region San Diego, Californien, nachgewiesen, dass als Substitut für ausländische Arbeitskräfte für die Arbeitgeber lediglich Mechanisierung beziehungsweise Rationalisierung der Produktion in Frage kämen. Nur wenige können ihre Produktion tatsächlich verlagern oder aber durch verbesserte Beschäftigungsbedingungen der Inländer kompensieren (vgl. Cornelius 1998: 135). Für Spanien ist ähnliches anzunehmen. Auch hier lassen sich insbesondere die Bereiche Landwirtschaft und Dienstleistungen nicht verlagern. Jedoch sind auch der Rationalisierung beziehungsweise Mechanisierung hier enge Grenzen gesetzt, zumal im Bereich der Landwirtschaft viele der Innovationen gerade zu einer Intensivierung der Produktion, insbesondere in Hinblick auf die Arbeitskräfteintensität, geführt haben.

[138] So werden beispielsweise mittlerweile noch gerade mal 30 Cent pro Kilo Tomaten auf dem Großmarkt an die Bauern gezahlt, die ihrerseits den Preisdruck an die Arbeitskräfte weitergeben müssen - sind sie doch der einzige Faktor, der eine gewisse Preisflexibilität aufweist.

inländischen Arbeitskräfte in einigen bestimmten Arbeitsmarktsektoren zu ersetzten. Die hierbei augenscheinlich auftretende paradoxe Situation von ausländischer Arbeitskräfterekrutierung bei gleichzeitig hoher inländischer Arbeitslosigkeit lässt sich durch die Struktur der zu besetzenden Arbeitsplätze und die Entwicklung innerhalb der spanischen Gesellschaft erklären; so unterscheidet sich der Fall Spanien auch von den Erfahrungen der nord- und zentraleuropäischen Länder der 60er und 70er Jahre, da in Spanien nicht von einer absoluten, sondern lediglich von einer relativen Arbeitskräfteknappheit gesprochen werden kann (vgl. Hoggart/Mendoza 2000).

Die Migrationsströme wiederum entsprechen in Richtung, Gestalt und Umfang auffallend den Bedürfnissen des spanischen Arbeitsmarkts. Auch diese Bedürfnisse unterscheiden sich deutlich von jenen der 1960er und 70er Jahre in den alten industriellen Zentren Europas, da nicht Industriearbeiter, sondern vornehmlich Arbeitskräfte in der Landwirtschaft und den Dienstleistungsbereichen nachgefragt werden. Charakteristika der hier angebotenen Arbeiten sind ein geringes Qualifikationsniveau und zumeist prekäre Beschäftigungsverhältnisse.

Die Frage, warum die Migranten nach Spanien kommen, kann mit Verweis auf die Theorie des dualen Arbeitsmarkts beantwortet werden: Der spanische Arbeitsmarkt ist augenscheinlich ein segmentierter Arbeitsmarkt mit Migranten, die vornehmlich im sekundären Sektor Arbeit finden, unabhängig von ihrer Qualifikation und dafür oftmals in Abhängigkeit von ihrer Ethnie. Ergänzend muss für das Fallbeispiel Spanien allerdings bemerkt werden, dass der sekundäre Sektor, anders als von Piore für die 1970er und 80er Jahre beschrieben, nicht an eine wachsende Industrie gebunden ist, sondern es sich um eine postindustrielle Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt handelt. Daneben bestimmt in Spanien nicht, wie von Piore angenommen, die Stabilität von Arbeitsverhältnissen über die Prekarität von Jobs, sondern auch langfristige Arbeitsverhältnisse können als prekär gelten und werden daher vornehmlich von Migrantinnen und Migranten besetzt. Jedoch gilt auch in Spanien heute, dass die Dauer des Aufenthalts der Migranten darüber bestimmt, wo der Migrant arbeitet. Auch in Spanien zeigen die Daten, dass eine dauerhafte Rekrutierung neuer Arbeitskräfte zur Stillung der inländischen Nachfrage nach Arbeitskräften für den sekundären Arbeitsmarkt notwendig ist, da auch hier Migranten nach einer gewissen Zeit des Aufenthalts für diese Arbeitsmarktsegmente nicht mehr zur Verfügung stehen beziehungsweise lediglich zu anderen, für den Arbeitgeber schlechteren Konditionen. In der heutigen Situation Spaniens kommt allerdings erschwerend hinzu, dass temporäre Arbeitsmigration kaum noch stattfindet, da die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften staatlicherseits allgemein stark beschränkt wird und Migranten, die es einmal ins Land geschafft

haben, nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses nicht mehr ohne weiteres das Land verlassen und ihren Aufenthalt als sogenannte *overstayer* ohne die gültigen Papiere fortsetzten.[139] Sie gehören dann allerdings der besonderen Gruppe der illegalen Arbeitsmigranten an - die Piore in seiner Theorie des dualen Arbeitsmarktes nicht betrachtet hat, die für das Verständnis der südeuropäischen Arbeitsmärkte, insbesondere des spanischen, aber grundlegend sind.

Die Konzentration der Theorie des dualen Arbeitsmarktes auf strukturelle Faktoren zur Erklärung des Migrationsgeschehens vernachlässigt zudem die Frage nach politischer Steuerbarkeit dieser Prozesse, ebenso wie sie den Einfluss bestimmter Interessengruppen auf den politischen Prozess oder auch den Wandel der Politik selbst, etwa die Herausbildung sozialer Sicherungssysteme, nicht beachtet (vgl. beispielsweise Calavitta 1984; Castels 1989; Hollifield 1992). Gerade aber für die Erklärung des Zusammenhangs zwischen Grenzschließung beziehungsweise -öffnung, illegaler Migration und Schattenwirtschaft sind diese Variablen einzubeziehen, denn nur im Zusammenspiel zwischen Migration und Politik kann Illegalität überhaupt erst entstehen (vgl. Vogel 2003).

Eine Analyse illegaler Migration kann also nicht einseitig nach ökonomischen Effekten fragen, will sie zu einem Ergebnis kommen, sondern muss sich zuvorderst auf den dahinterstehenden politischen Prozess konzentrieren: Denn ob Migration illegal ist und ob eine Migrant irregulär in einem Land arbeitet, ist letztlich das Ergebnis politischer Entscheidungen und Prozesse.

Wie gezeigt, hat die spanische Regierung bereits mit dem ersten Gesetz von 1986 versucht, Zuwanderung stark zu regulieren und den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte restriktiv zu begrenzen. Diese ersten Initiativen waren vornehmlich auf europäisches Drängen zurückzuführen wie beispielsweise die Bestimmung der nationalen Präferenz, wonach Inländer beziehungsweise Unionsbürger vor Drittstaatsangehörigen bevorzugt einzustellen sind. Der EU ging es zu diesem Zeitpunkt in erster Linie um den Schutz der inländischen Arbeitsmärkte vor Konkurrenz aus Drittstaaten.

Die späteren Verschärfungen in der spanischen Rechtsprechung übertrafen aber bald, wie in Kap. 3.4 gezeigt, die Gesetzgebungsaktivitäten in Bereichen des Zuwanderungsrechts der anderen Mitgliedstaaten.

Trotz der bestehenden Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften wurden die Grenzen für Arbeitsmigranten mit der Zeit dadurch immer undurchlässiger und die gezielt entwickelten Mechanismen, die die hieraus resultierenden Proble-

[139] Der Zusammenhang zwischen einer Intensivierung der Grenzkontrollen und der Aufenthaltsdauer von Migranten im Land ist vor allem für das Beispiel der Migration in die USA mehrfach belegt worden (vgl. Andreas 1998: 350).

me auffangen sollten, wie etwa die jährlichen Arbeitskräftekontingente konnten an der nun herrschenden Situation der Arbeitskräfteknappheit in einigen Sektoren grundlegend auch nichts ändern (vgl. Kap. 3.2.2).

Zur Arbeitskräfteknappheit im Inland tritt die prekäre Situation in den Herkunftsländern der Migranten: Der Mangel an Arbeitsplätzen, Lohndifferenzen und andere Wohlfahrtsunterschiede lassen die Arbeit in Spanien auch bei Lohnzahlungen, die weit unter dem inländischen Lohnniveau liegen, hochgradig attraktiv erscheinen. Den inländischen Wirtschaftszweigen kommt diese Bereitschaft der Migranten, zu geringen Löhnen in unattraktiven Branchen zu arbeiten, sehr entgegen, führt dies doch zu einer Verbilligung ihrer auf dem Weltmarkt angebotenen Güter und macht sie hierdurch im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähiger.

Durch die vermehrte Ausländerbeschäftigung wurde jedoch nicht nur eine bestehende Arbeitskräfteknappheit ausgeglichen, sondern es wurden in einigen Branchen wie in der Landwirtschaft oder in der häuslichen Pflege auch inländische durch ausländische Arbeitskräfte ersetzt. Die Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten ist somit sowohl Begleiterscheinung als auch notwendige Voraussetzung des ökonomischen Wachstumsprozesses in Spanien. Grenzsicherung und restriktive Zuwanderungsgesetze standen dem von Anbeginn entgegen; beziehungsweise sie strukturierten die Form dieser Zuwanderung nach ihren eigenen Regeln.

3.3.2 Illegale Migration und Schwarzarbeit

Migration und Zuwanderung werden in den heutigen europäischen politischen Diskursen zumeist in Zusammenhang mit der Notwendigkeit zur Migrationskontrolle, zur Zuwanderungsbegrenzung thematisiert. Es geht dabei um eine quantitative, oftmals aber auch um eine qualitative Begrenzung von Migration, um Ausbildungsgrad, finanzielle Mittel oder schlicht die ethnische Herkunft der Migranten.[140] Beides ist nicht neu, vielmehr finden wir Bemühungen um die Begrenzung von Zuwanderung, sowohl qualitativ als auch quantitativ, beinahe seit es Wanderungsbewegungen gibt. Allerdings zeigt sich aus der Geschichte eines sehr deutlich: Die Begrenzung von Zuwanderung führt nicht unweigerlich zu einem gerin-

[140] Vgl. zum Beispiel das im deutschen Zuwanderungsrecht angestrebte (und dann doch nicht umgesetzte) Punktesystem, wonach ein Zuwanderer hinsichtlich Ausbildungsgrad und anderer *skills* Punkte zugeschrieben bekommen sollte - je mehr Punkte, desto höher die Wahrscheinlichkeit einer Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung.

geren Immigrationsvolumen, sondern bringt lediglich vermehrt illegale Migration hervor.[141]

Die Erscheinungsformen illegaler Migration sind mannigfaltig, sowohl hinsichtlich der Wege, die ins Land hinein gewählt werden, als auch hinsichtlich der Gestalt im Land selbst (vgl. Jahn/Straubhaar 1998: 18f.). Gemein jedoch ist all diesen Migranten, die über keine gültige Aufenthaltsgenehmigung verfügen, dass sie keiner regulären Arbeit nachgehen können, da der Erhalt einer Arbeitserlaubnis in allen europäischen Mitgliedstaaten an einen legalen Aufenthaltsstatus gebunden ist - und sie somit in der Schattenwirtschaft für ihre Subsistenz sorgen müssen.

Illegale Zuwanderung und die damit einhergehende irreguläre Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer ist jedoch nicht bloßes Nebenprodukt einer zu strikten Grenzschließungspolitik, sondern vielmehr Teil einer sich immer weiter ausdifferenzierenden globalen Wirtschaft, die um ihrer Konkurrenzfähigkeit willen auf diese Arbeitskräfte angewiesen ist. Entsprechend dieser These muss der Blick auf das Migrationsgeschehen selbst verändert werden. Migration ist mehr als die bloße Interaktion zwischen relativ armen und/oder unterdrückten Menschen und entwickelten, demokratischen Ländern. Migration und ihre Verwaltung muss vielmehr in Zusammenhang mit Kapitalbewegungen und Arbeitsprozessen betrachtet werden beziehungsweise mit den Regierungen, die hierfür die Regeln setzten (vgl. Jordan/Düvell 2003: 54).

Um diese These zu unterstützen, werde ich im Folgenden zunächst die Formen illegaler Migration nach Spanien beschreiben, um dann die Charakteristika des irregulären Arbeitssektors im Allgemeinen und den Fall Spanien im Besonderen zu erläutern. Ob in einem Land Arbeitnehmer irregulär beschäftigt werden, ob diese Beschäftigungsform vornehmlich von Migranten oder von Inländern genutzt wird und auch welcher Art sich der Schwarzarbeitsmarkt gestaltet, ist von unterschiedlichen Faktoren abhängig. Wesentliche Variablen stellen in diesem Zusammenhang die verschiedenen politischen Kräfte und deren Einflussmöglichkeiten auf die Politikgestaltung dar. Folgende Fragen müssen geklärt werden: Welche Positionen nehmen die unterschiedlichen politischen Akteure hinsichtlich des Zusammenhangs von illegaler Migration und Arbeitsmarkt ein? Wie problematisieren sie die bestehende Schattenwirtschaft im volkswirtschaftlichen Zusammenhang? Und welchen Einfluss haben diese politischen Kräfte schließlich auf das Politikergebnis selbst?

[141] Vgl. beispielsweise Lee 2003; Zincone 1998; Alt 1999; Autorinnenkollektiv 2000; Tapinos 2000.

Methodik - Bemerkungen zur Quellenlage

Es ist evident, dass quantitative Aussagen zu Gestalt und Volumen von Schattenwirtschaft und illegaler Migration schwer zu treffen sind, da naturgemäß weder verlässliche Zahlen zum Umfang illegaler Migration noch irregulärer Beschäftigung in Spanien und in Europa existieren. Wie können wir dennoch etwas über diese zwei clandestinen Bereiche erfahren? Ist es angesichts der Datenlage überhaupt sinnvoll, mit Zahlen und mit Schätzungen zu operieren? Wie erfolgreich können Schätzungsverfahren in diesen Bereichen überhaupt sein?

Im Zusammenhang mit den Themen illegale Migration und Schattenwirtschaft werden sowohl der wissenschaftliche als auch der öffentliche Diskurs von zwei Argumentationsmustern bestimmt: Die einen weigern sich, aufgrund der Unquantifizierbarkeit des Phänomens überhaupt mit Zahlen zu operieren, die anderen nennen Zahlen, jedoch zumeist ohne Angabe der Quelle beziehungsweise ohne Offenlegung der dahinterstehenden methodischen Verfahren (vgl. Vogel 2002: 66). Tatsächlich, so werde ich zeigen, lassen sich für beide Bereiche Schätzwerte ermitteln, die nicht eine exakte Abbildung der Realität, wohl aber eine Annäherung versprechen können. Diese Schätzwerte helfen nicht nur, die vorliegende Situation annähernd realistisch einschätzen zu können, sondern auch anhand von wahrgenommenen Veränderungen Rückschlüsse auf politisches Handeln zu ziehen.

Die Wege zur Schätzung sowohl illegaler Migranten als auch des Volumens der Schattenwirtschaft sind vielfältig. Oft bringt erst der Kontakt mit staatlichen Behörden, insbesondere der Polizei, als illegitim definiertes Handeln zum Vorschein, die Kontrolldichte entscheidet hier nicht selten über die erzielten »Aufdeckungserfolge«. Aber auch andere Daten stehen uns zur Verfügung, etwa aus den Geburts- und Sterberegistern, den Statistiken des Arbeitsamtes, den sozialen Sicherungssystemen oder monetären Statistiken wie etwa des Bargeldumlaufs (vgl. Tapinos 2000: 19). Die hierüber gewonnen Angaben sind selbstverständlich ebenfalls reine Schätzwerte und müssen genau als solche interpretiert werden - eingedenk der Tatsache, dass Realitäten nicht erst dann entstehen, wenn die vermeintliche Wirklichkeit möglichst getreu abgebildet wird, sondern wenn sie Eingang in den politischen und öffentlichen Diskurs finden.

Illegale Migration

Für eine quantitative Annäherung an den Bereich der illegalen Migration nach Spanien stehen uns unterschiedliche Quellen zur Verfügung. Wie folgende Abbildung verdeutlicht, folgt jede der zur Verfügung stehenden Methoden einer anderen Spur, die im Kern eine Information enthält, eine konkrete Beobachtung indi-

viduellen Verhaltens, welches Illegalität nach sich zieht, wie etwa im Moment der Grenzüberschreitung (Daten zu Abweisungen an der Grenze; Aufgriffe bei versuchten illegalen Übertritten), des illegalen Aufenthalts im Land (Legalisierungsanträge; ablehnende Asylbescheide). Allerdings bieten all die so gewonnen Daten lediglich »the basis for only an imperfect measure«, wie Tapinos richtig bemerkt (Tapinos 2000: 19). Es lassen sich auch mit anderen Methoden, insbesondere den indirekten Methoden zur Schätzung des Volumens illegaler Migration in einem Land wie beispielsweise mittels der Geburten- und Sterberaten, keine verlässlichen Daten ermitteln - ganz im Gegenteil: Schon kleine Abweichung in einer der bestimmenden Variablen kann zu weitreichenden Fehleinschätzungen des zu ermittelnden Volumens illegaler Migration führen (vgl. ebd.).

Direkte Erhebungsmethoden		
Amtliche Statistiken	Ablehnungen	Visavergabe Politisches Asyl Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse
	Übertretungen	Grenze Bleiberecht Arbeitsplatz
	Legalisierungen	allgemein/außerordentlich
Indirekte Erhebungen		
Surveys	Ohne Stichprobe	Delphi
	Mit Stichprobe	Schneeballsystem
	Rückschlüsse aus anderen Erhebungen	Allgemeine Rechtsverletzungen Geburts- und Sterberaten Schulbesuche Sozialleistungen/Gesundheitssystem
	Arbeitsstatistiken	Nationale Statistik

Abbildung 3.20: **Erhebungsmethoden illegaler Migration**, nach Delaunay/Tapinos 1998

Für den Untersuchungsgegenstand Spanien bieten sich die Daten aus den Legalisierungen an, die seit 1985 in regelmäßigen Abständen verlässliche Zahlen über ein Mindestmaß illegaler Migranten im Land hervorgebracht haben (vgl. hierzu auch Bratsberg 1995).

Zudem lassen sich weitere Daten den Aufgriffstatistiken der spanischen Polizei entnehmen, die sowohl an den Küsten wie auch an Flughäfen und bei Kontrollen im Land Menschen ohne gültige Papiere feststellen. Die Anzahl derjenigen, die in keiner der jeweiligen Statistiken auftauchen, bleibt jedoch im Dunkeln. Hochrechnungen, die unter anderem auf der Grundlage offizieller Kriminalstatistiken, Erhebungen der unterschiedlichen Polizeistellen und des Arbeitsamts gesicherte

Aussagen über das Volumen illegaler Migration treffen wollen, sind unseriös, unabhängig davon, wie oft sie später zitiert worden sind.[142]

Ein Hauptproblem bei der Bestimmung des illegalen Immigrationsvolumens ist die oben bereits angedeutete Diversität illegaler Migration, da ganz unterschiedliche Kategorien von Migranten und damit ganz unterschiedliche Wege, die ins Land hineingeführt haben, darunter fallen und es so unmöglich machen, tatsächliche Dunkelziffern zu errechnen. So können beispielsweise Erfahrungen US-amerikanischer Forschung in diesem Bereich kaum auf Europa übertragen werden, da wir es, anders als in den USA, in Europa Schätzungen zufolge vornehmlich mit dem Phänomen so genannter *overstayers* zu tun haben, also mit Menschen, die nach Ablauf eines legalen Aufenthalts das Land nicht wieder verlassen. Schätzungen über ihr Volumen lassen sich näherungsweise lediglich vergangenen Legalisierungskampagnen beziehungsweise Bewerbungen für die Arbeitskontingente in Spanien entnehmen. [143]

Ich werde mich größtenteils an den Daten der Legalisierungen orientieren. Auch hierzu muss allerdings einschränkend bemerkt werden, dass es sich dabei per se nur um veraltete Angaben handeln kann, dass die Legalisierungen selbst jeweils unterschiedlich strikte Auflagen über Zulassungsvoraussetzungen vorsahen, und dass über die Illegalen, die nicht in die Legalisierungen einbezogen wurden, selbstverständlich so keinerlei Aussagen getroffen werden können.

Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit

Bei der Bearbeitung des Themas Schattenwirtschaft treten ähnliche Probleme auf - auch hier haben wir es mit einem Bereich zu tun, der eigentlich per definitionem quantitativ nicht zu fassen ist. Allerdings sind die methodischen Verfahren, um Näherungswerte zu ermitteln, hier weit ausgereifter, wenngleich auch in diesem Bereich die Ergebnisse deutlich voneinander abweichen - je nachdem, welches

[142] So haben sich beispielsweise die von Widgren (1994) in einer Studie unternommenen Schätzungen zur illegalen Einreise in die EU quasi verselbständigt, indem sie wieder und wieder zitiert worden sind. Die Erhebungsmethode selbst wurde hierdurch jedoch nicht seriöser. Widgren hatte nach Gesprächen mit einigen Dienststellen an der europäischen Grenze Schätzungen vorgelegt, wonach fünf bis sechs mal mehr Menschen als aufgegriffen werden tatsächlich unerlaubt die Grenze überschreiten. Ebenso argumentierte Espenshade (1995), als er für die Zeit zwischen 1977 und 1988 die Aufgriffe an der US-amerikanisch-mexikanischen Grenze mit 2,2 multiplizierte und so angeblich exakte Zahlen zur illegalen Einwanderung in die USA ermittelte.

[143] Da ein legaler Aufenthalt auch ohne an ein Visum gebunden zu sein zeitlich befristet ist, kann mittels der Anzahl an vergebenen Visa keine Aussage über das Volumen der overstayer gemacht werden. Zudem werden die Rückkehrer bislang statistisch nicht erfasst. Diese Informationslücke soll laut der Ergänzung des Ausländergesetzes von 2003 geschlossen werden, indem nun die Fluggesellschaften verpflichtet sind, staatliche Stellen über nicht ausgereiste Passagiere zu informieren.

methodische Design der Datenerhebung gewählt wurde (vgl. umfassend hierzu Schneider et al. 2002; Portes 1994; die Anwendung eines Methodenmixes stellen Lamnek et al. (2000) vor). Bereits die Definitionen dessen, was als informell gelten kann, weichen nach wie vor deutlich voneinander ab, ebenso wie auch die Begriffswahl recht vielfältig ausfällt.[144] Auf einen Nenner gebracht können diese wirtschaftlichen Aktivitäten als »Emigration aus den etablierten Arbeitsformen« (Stützel 1980: 453) bezeichnet werden.

Unterschieden werden können vier unterschiedliche Formen der Schattenwirtschaft: a) die illegale Ökonomie, die all jene wirtschaftlichen Aktivitäten umfasst, bei denen illegale Güter in Umlauf gebracht werden, wie etwa Drogenhandel, Prostitution oder Glücksspiel; b) die ungemeldete Ökonomie: Sie umfasst all jene ökonomischen Vorgänge, die »circumvent or evade established fiscal rules as codifed in the tax code« (Feige 1990: 991); c) die unregistrierte Ökonomie, die die staatliche Meldepflicht umgeht und schließlich d) die informelle Ökonomie, die all jene ökonomischen Transaktionen beinhaltet, die an den staatlichen Stellen vorbei und auch außerhalb des staatlichen Schutzraums agieren, indem sie ohne Arbeitsverträge, Lizenzen, soziale Absicherungen etc. auskommen (vgl. Feige 1990: 992; Portes 1994: 428).

Im Folgenden werden als Teil der Schattenwirtschaft beziehungsweise des informellen Sektors all diejenigen ökonomischen Aktivitäten verstanden, die einerseits selbst illegal sind oder aber illegal ausgeübt werden. Besonders konzentriere ich mich hierbei auf den Bereich der illegalen Ausländerbeschäftigung.

Auch diese lässt sich per se nicht messen, wohl aber können recht glaubhafte Näherungswerte ermittelt werden. Hierzu liegen unterschiedliche Methoden vor, gesicherte Daten ergeben sich auch hier nur aus den offiziellen Statistiken, in denen die Zahl an aufgedeckten illegalen Ausländerbeschäftigungen angegeben ist. Hinzu treten Befragungen, denen zufolge nicht nur das Ausmaß der Schattenwirtschaft erfasst, sondern nach einzelnen Branchen aufgeschlüsselt ermittelt werden kann (vgl. Schneider et al. 2002: 23). Gerade für den Bereich der illegalen Ausländerbeschäftigung ist dies jedoch eine lediglich begrenzt anzuwendende Methode, weil sich Arbeitgeber ungern offen dazu äußern.[145]

[144] So werden die deutschen Begriffe Untergrundwirtschaft, Schattenwirtschaft, Parallelwirtschaft, Informeller Sektor, Irregulärer Sektor, ebenso wie die englischen Begriffe Black Economy, Hidden Economy, Informal Sector, Unofficial Economy, Parallel Economy, Shadow Economy etc. parallel und bisweilen synonym gebraucht (vgl. Enste 2002: 6).

[145] Anders als bei der Steuerhinterziehung, die quasi als 'Kavaliersdelikt' angesehen und daher zumeist freimütig offengelegt wird, gilt die irreguläre Ausländerbeschäftigung als Straftatbestand, so dass hierüber lieber Stillschweigen gewahrt wird.

Direkte Methoden	Bevölkerungsumfragen Befragungen zur Steuerhinterziehung
Indirekte Methoden	Ansätze basierend auf der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (z.B. Differenz zwischen tatsächlicher und offizieller Erwerbsquote)
Monetäre Ansätze	z.B. Bargeldumlauf, Bargeldnachfrage
Kausale Methoden	Modellansätze

Abbildung 3.21: **Erhebungsmethoden Schattenwirtschaft**, nach Enste 2002

Im Folgenden orientiere ich mich zum einen an den Ergebnissen von Befragungen, die von der spanischen Regierung und den Landesregierungen in Auftrag gegeben wurden (vgl. Consejo Económico y Social de Andalucía, CES 2002; Mateman/Renooy 2001; Carrasco Carpio 1999). Zum anderen an Erhebungen zum Volumen der Schattenwirtschaft im internationalen Vergleich, die von Schneider (1999; 2002) insbesondere mittels des Bargeldansatzes erhoben worden sind[146]. Dies sind zugleich die Zahlen, die im politischen Diskurs am häufigsten zitiert werden, die also die Grundlage politischen Handelns bilden.

Illegale Migration nach Spanien

Für eine Analyse illegaler Migration ist es zunächst unerlässlich, eine Begriffsbestimmung vorzunehmen. Undocumented, sin papelles, Illegale - die Bezeichnungen für Menschen, die ohne gültigen Aufenthaltsstatus in einem Land leben, sind mannigfaltig.[147] Gemeint sind alle diejenigen Menschen, die ohne gültige Aufent-

[146] Der Bargeldansatz ermittelt das Volumen der Schattenwirtschaft mittels einer Simulation der Bargeldhaltung in der ökonometrisch geschätzten Bargeldfunktion unter Konstanthaltung all derjenigen Faktoren, die für das Aufkommen von Schattenwirtschaft ausgemacht werden können. Indem man die Entstehungsursachen für Schattenwirtschaft beseitigt, kann aus der positiven Differenz zwischen tatsächlicher und theoretischer Bargeldhaltung auf das Volumen der Schattenwirtschaft geschlossen werden. Indem schließlich diese Bargelddifferenz mit der Geldumlaufgeschwindigkeit multipliziert wird, lässt sich die korrespondierende Größe der Wertschöpfung im informellen Sektor ermitteln (vgl. Schneider 1999: 11). Schneider weist allerdings selbst darauf hin, dass zwar der Bargeldansatz am ehesten geeignet scheint, Schätzwerte zum Volumen der Schattenwirtschaft zu ermitteln, diese aber ebenfalls lediglich eine Näherung an die Realität darstellen (vgl. Schneider 1999: 15).

[147] Wenngleich sich in der politischen Diskussion viele gegen die Bezeichnung 'Illegale' wenden, weil Illegalität als solche nicht existiere, sondern lediglich einer Definitionsmacht von Staaten entspringe, folglich auch Menschen nicht illegal sein könnten (vgl. z.B. Lee 2003: 149f.; Vogel 2002; die Initiative 'Kein Mensch ist illegal'), nutze ich im Folgenden bewusst diesen Terminus. Denn genau darum geht es mir: Die Definitionsmacht über den Status, den ein Mensch in einem Land genießt, obliegt alleine der jeweiligen nationalen Souveränität. Diese betrachtet Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere als außerhalb der Legalität stehend. Sicherlich ist es aber richtig, darauf hinzuweisen, dass der jeweils von der Politik und Gesellschaft gewählte Begriff selbst politisches Programm ist und über den Diskurs hinaus auch die Realität der Migranten bestimmt (vgl. Gutiérrez 1995; Bade 2001).

haltspapiere in einem Land leben. Dies umfasst sowohl alle, die bereits ohne gültige Papiere illegal eine Grenze ins Land überschritten haben, als auch Menschen, die legal ins Land gekommen sind, ihren legalen Aufenthaltsstatus jedoch mit der Zeit verloren haben.[148]

Letztlich obliegt die Entscheidung, wer legal und wer illegal im Land ist, den einzelnen Staaten und ihrer Definitionsmacht. Ebenfalls von Staat zu Staat variieren die politischen Reaktionen auf illegale Migranten: Mitunter wird ihre Existenz schlicht ignoriert, bisweilen werden Legalisierungsprogramme durchgeführt, um sie aus der Illegalität in einen legalen Status zu überführen, oder aber der Tatbestand der Illegalität wird mittels Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen strafrechtlich verfolgt und geahndet.[149] Welche Strategie im Umgang mit illegalen Migranten in einem Staat verfolgt wird, ist in erster Linie vom politischen und gesellschaftlichen Druck, gegen illegale Migration vorgehen zu müssen, abhängig.

Eine Vermutung liegt aber nahe: Gestalt und vor allem Größe illegaler Migration sind abhängig von der verfolgten Zuwanderungspolitik im Land. Zuwanderungspolitik ist der erste Grund für die Existenz illegaler Migration (vgl. Castles/ Miller 1998: 96; vgl. auch OECD 2000: 54). Anschaulicher Beleg dieser Annahme ist die Beobachtung, dass illegale Migration in Zeiten des wirtschaftlichen Booms in Europa schlicht nicht existierte und sich dies erst 1974 nach Ausbruch der wirtschaftlichen Krise und beginnender restriktiven Zuwanderungspolitik änderte (vgl. Romaniszyn 2000: 125). Hinzu kommt, dass Form und Umfang illegaler Migration in einem Land immer auch verbunden sind mit Form und Umfang der legalen Migration, denn »social and economic networks of legal migrants are one of the most important conditions for the existence of illegal migrants. Illegals need the support of these networks to survive in their illegality« (Jahn/Straubhaar 1998: 21).

Wie oben bereits angedeutet, ist es per se schwierig, quantitative Angaben zu Umfang und Volumen illegaler Migration zu machen. Das einzige, was als gesichert gelten kann, ist das rasche Wachstum illegaler Migration innerhalb der vergangenen Jahre. So schätzte die International Organization for Migration (IOM) die Zahl illegaler Migranten in Europa für das Jahr 1998 auf gut zwei Millionen - im Jahr 2000 beliefen sich ihre Schätzungen bereits auf rund 3 Millionen (vgl. IOM 2000: 198; 2000a: 12). Und mehr als die Hälfte dieser Illegalen leben, so die

[148] Diese sogenannten 'overstayers' setzten sich aus unterschiedlichen Gruppen zusammen: Eintritt ohne Visum, Eintritt mit Touristenvisum, zu Studienzwecken, nach abgelehntem Asylverfahren oder aber nach Beendigung einer legalen, zumeist temporären Beschäftigung: Schätzungen zufolge bleiben immerhin rund 75% aller abgelehnten Asylbewerber ohne gültige Aufenthaltserlaubnis im Land (vgl. Baldwin-Edwards et al. 1994: 4).

[149] Auch die Ahndungen illegaler Migration variieren von Land zu Land von Geldbußen über Arrestierung bis hin zur Ausweisung aus dem Land.

Schätzungen, in den vier Mittelmeeranrainern Frankreich, Italien, Griechenland und Spanien. Hiernach stellen die Mittelmeeranrainer mittlerweile die attraktivste Region Europas für illegale Migranten dar.

Diese südlichen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme Frankreichs, unterliegen im Kontext illegaler Zuwanderung ähnlichen Voraussetzungen. So sind alle diese Länder erst spät zu Zuwanderungsländern geworden, nachdem sie sich einerseits selbst einem wirtschaftlich prosperierenden Raum anschließen konnten, zum anderen aber als Folge der zunehmend restriktiven Migrationspolitik der Nord- und Zentraleuropäischen Staaten. Netzwerke auf seiten der Migranten und Arbeitskräfteknappheit auf seiten der südlichen EU-Staaten führten bald in allen betrachteten Ländern zu einem verstärkten Migrationsaufkommen. Weiteres gemeinsames Merkmal der südlichen Mitgliedstaaten ist der recht hohe Umfang der Schattenwirtschaft - zumal im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten (vgl. King 2000).

In Spanien war der Sachverhalt der illegalen Migration bis in die 80er Jahre hinein weitgehend unbekannt. Als Straftat wurde der Aufenthalt im Land ohne Genehmigung erst mit dem Zuwanderungsgesetz vom Dezember 2000 definiert. Dies erstaunt umso mehr, als doch bereits seit 1985 periodisch Legalisierungen im Land ermöglicht wurden. Dennoch wurden illegale Migranten vom Gesetzgeber und auch in der öffentlichen Wahrnehmung lange Zeit weitgehend ignoriert.

Zwar wurden Arbeitgebern, die illegale Migranten beschäftigten, bereits im Gesetz von 1985 Sanktionen in Form von Geldbußen angedroht, tatsächliche Vermeidungsstrategien mittels verstärkter Grenzsicherungspolitik wurden allerdings erst auf massiven Druck der europäischen Mitgliedstaaten seit Anfang der 1990er Jahre verfolgt, Kontrollen im Land werden auch heute noch kaum durchgeführt (vgl. Kapitel 3.2.1).[150]

Den Legalisierungsstatistiken (vgl. Abb. 3.23, 3.29) zufolge lebten Anfang der neunziger Jahre wenigstens rund 133.000 illegale Migranten im Land, Ende der neunziger Jahre belief sich ihre Zahl laut Antragstellungen bereits auf 247.600 (vgl. OECD 1992: 77; Anuario de Migraciones 2002: 298f.). Angesichts der Anfang der

[150] Allerdings hat gerade in diesem Bereich die neue Regierung einen Wandel angekündigt: Insbesondere verstärkte Kontrollen auf dem Arbeitsmarkt sollen gegen irreguläre Ausländerbeschäftigung eingesetzt werden. Ob diese Ankündigungen auch in die Tat umgesetzt und schließlich effektiv wirksam werden, bleibt allerdings noch abzuwarten. Zweifel an einer erfolgreichen Implementierung sind allerdings auch jetzt noch mehr als berechtigt, ist doch ein wesentlicher Faktor erfolgreicher Bekämpfung irregulärer Ausländerbeschäftigung die Sanktionierung durch die Gesellschaft (vgl. Tapinos 2000: 36). In Spanien stößt das Thema allerdings nach wie vor auf wenig Resonanz, selbst die Gewerkschaften halten sich in den Forderungen nach Kontrollen vielfach zurück (vgl. auch Kap. 3.4.1). Und schließlich geht die neue Regierung selbst die Reformen nur halbherzig an, indem sie insbesondere an der Konzentration am Arbeitsmarkt festhält, wie nicht zuletzt die Auflagen der jüngsten Legalisierung zeigen.

neunziger Jahre registrierten 415.000 legalen Migranten im Land war also mindestens jeder dritte im Land lebende Ausländer ohne Papiere, Ende der neunziger Jahre immerhin fast jeder vierte. Zwar brachten alle Legalisierungen eine Reduzierung der illegal im Land lebenden Migranten, der Strom derer, die weiterhin versuchten, illegal ins Land zu gelangen und dort zu leben, ist jedoch kaum abgerissen wie einerseits die Statistiken der Aufgriffe an der Grenze sowie die Zahlen der jeweils folgenden Legalisierung zeigten (vgl. Abb. 3.22[151]; 3.23).

	An der Grenze Zurückgewiesene	Rückführungen	Ausgeführte Abschiebungen
1988	24729	-	-
1989	35162	-	-
1990	73959	959	-
1991	53722	1888	-
1992	15030	2357	-
1993	12982	803	-
1994	271909	18170	-
1995	173988	19353	-
1996	-	4549	-
1997	-	23023	-
1998	-	17198	5525
1999	-	18608	5232
2000	-	22716	1226

Abbildung 3.22: **An den Grenzen zurückgewiesene Personen 1988-2000**, Quelle: Kreienbrink 2004: 208; Anuarios Estadisticos del Ministerio del Interior.

Auch für die jüngste Zeit ist anzunehmen, dass illegale Migration nach Spanien weiterhin im Wachsen begriffen ist.[152] Gründe hierfür liegen zunächst in der immer restriktiver werdenden Zuwanderungspolitik, die immer weniger Menschen die Möglichkeit lässt, legal ins Land zu gelangen und sich legal im Land aufzuhalten. Für ein Nichtabreißen der Migrationsströme spricht neben der Situation in den Herkunftsländern der Migranten die Einbindung Spaniens in den prosperierenden Wirtschaftsraum der EU und die damit verbundenen Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften sowie die Öffnung des Eisernen Vorhangs und die da-

[151] Die Abweisungen an der Grenze bieten deshalb einen weiteren Indikator für das im Innern des Landes anzutreffende Volumen an illegalen Migranten, da jeder abgewiesene Migrant ein potentiell illegaler Migrant ist (vgl. Interview policía nacional, Madrid, 3.3.2004)

[152] Den vorläufigen Statistiken der neuesten Legalisierungswelle in Spanien im Januar 2005 zufolge hielten sich bis zu diesem Zeitpunkt wenigstens 700.000 Menschen illegal im Land auf (vgl. MuB 05/2005). Aufgrund der recht restriktiven Vorgaben, die zur Erlangung eines legalen Aufenthaltstitels erfüllt sein müssen, liegt die Dunkelziffer jedoch vermutlich um einiges höher.

mit (wieder-)erlangten Wanderungsmöglichkeiten aus osteuropäischen Staaten.[153] Mit den Legalisierungsstatistiken lassen sich auch Vermutungen zur Herkunft illegaler Migranten in Spanien anstellen. Die Legalisierung von 1991/1992 ergab, dass sich ein großer Teil an Marokkanern illegal im Land aufhielt, daneben vor allem lateinamerikanische Migranten und Chinesen. Fast ein Viertel aller Anträge wurden von Frauen gestellt, besonders von Lateinamerikanerinnen. Die betroffenen Arbeitssektoren waren vornehmlich der Dienstleistungssektor, die Landwirtschaft und der Bau (vgl. Anuario de Migraciones 1998: 310ff.).

1985-1986			1991		
Arbeitssektor	**Anzahl**	**%**	**Sektor**	**Anzahl**	**%**
Dienstleistungen	4923	33,6	**Private Haushalte**	23289	21,2
Handel	3517	24	**Bau**	16784	15,2
Landwirtschaft	2381	16,3	**Landwirtschaft**	15719	14,3
Hotelwesen	1461	10	**Hotel**	13437	12,2
Bau	944	6,4	**Einzelhandel**	8685	7,9
Erziehung	594	4,1	**Business activities**	8997	8,2
Eisen- und Stahlindustrie	544	3,7	**Andere**	23202	21
Chemie	274	1,9			
Total	**14638**	**100**	**Total**	**110113**	**100**

1996			2000	
Arbeitssektor	**Anzahl**	**%**	**Sektor**	**Anzahl**
Private Haushalte	2814	21,6	**Private Haushalte**	24151
Hotel	2231	17,2		
Bau	2187	16,8	**Bau**	23566
Landwirtschaft	1839	14,1	**Landwirtschaft**	52855
Einzelhandel	1311	10,1		
Andere Dienstleistungen	1945	15		
Industrie	679	5,2		
Nicht festgelegt	70		**Andere**	143410
Total	**13076**	**100**	Total	**243982**

Abbildung 3.23: **Legalisierungen in ausgewählten Arbeitsbereichen**, Quelle: OECD 2000: 61; Apap 2002: 189

Weitere Aussagen zu Umfang, Reiserouten und Lebensbedingungen illegaler Migranten im Südraum der EU lassen sich mit Hilfe polizeilicher Aufgriffsstatistiken

[153] Icduygu und Unalan (2001) belegen diese Annahme mit statistischen Angaben der spanischen Polizei, deren Aufgriffe sich an der Meerenge von Gibraltar zwischen 1996 und 1998 verdoppelt hätten und auch danach weiter sprunghaft gestiegen seien. Allerdings ist dies kein stichhaltiger Beleg für das Wachsen der Migrationsströme, sondern kann ebenso als Beleg einer deutlich verbesserten polizeilichen Arbeit und moderneren technischen Ausrüstung gelesen werden.

machen: Grundsätzlich gibt es drei unterschiedliche Möglichkeiten für illegale Migranten, über die EU-Außengrenzen nach Spanien zu gelangen: Erstens, zumeist mit Hilfe von Schleppern und Schleusern, über die Wassergrenzen. Vor allem die Einreise über die Meerenge von Gibraltar wird Schätzungen der zuständigen Polizeistellen zufolge allerdings immer seltener gewählt, haben hier die Kontrollen doch bereits eine Dichte erreicht, die einen erfolgreichen Grenzübertritt schwierig werden lassen. Dennoch, so zeigen insbesondere die Aufgriffstatistiken aber auch die gezählten Toten an diesem Grenzabschnitt, wird diese Route nach wie vor gewählt (Siehe Abb. 3.24[154]).

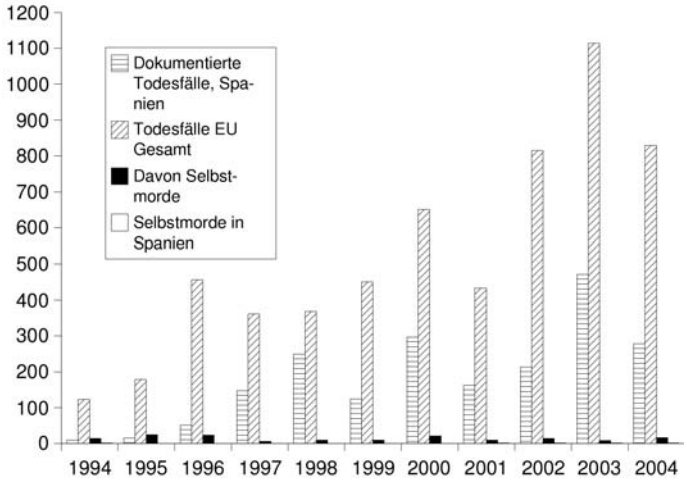


Abbildung 3.24: **Tote an der Grenze**, Eigene Berechnungen

Zweitens wird versucht, mit Hilfe gefälschter Visa über die Flughäfen ins Land zu gelangen.[155] Und drittens vollkommen legal, beispielsweise mit einem dreimonatigen Touristenvisum - ohne jedoch nach Ablauf des Visums das Land wieder zu

[154] Da es keine offiziellen Statistiken über Todesfälle an der Europäischen Außengrenze gibt, habe ich mich an Agentur- und Zeitungsmeldungen orientiert; dies kann sicherlich nicht den Anspruch der Vollständigkeit erfüllen, wohl aber Annäherungswerte liefern. Genutzte Quelle: UNITED 2004

[155] Ein Grenzschutzbeamter bewertet die Situation in Spanien wie folgt: »Visaerschleichung ist natürlich auch ein wichtiges Thema. Passfälschung von Südamerikanern, naja, von allen Nationalitäten, die visapflichtig sind, also die nicht die Möglichkeit haben, sich ein Visum zu erschleichen, für die ist das eine Möglichkeit. Also was sehr stark zunimmt insbesondere im Hafen von Algeciras - hier haben wir ein enormes Aufkommen an gefälschten Papieren, was offenbar für die spanische Grenzüberwachung spricht, weil es offenbar mit Booten nicht mehr so leicht ist, reinzukommen. Außerdem: Die Schleusung ist sehr teuer, man zahlt rund 500 Euro für die Schleusung, vielleicht kriegt man damit die Garantie für drei Versuche, aber wenn sie an Land geschnappt werden, dann war's das. Und es ist auch eine gefährliche Angele-

verlassen. Da Migranten je nach Herkunft unterschiedliche Reiserouten wählen, findet hier eine erste ethnische Differenzierung über die ins Land kommenden illegalen Migranten statt. So werden Bootsschleusungen nach Spanien vornehmlich von Migranten aus afrikanischen Ländern genutzt. Die Einreise über die Flughäfen wählen hingegen vorzugsweise Südamerikaner.[156] Hier treten sowohl Visafälschungen als auch Visaerschleichungen auf. Viele Südamerikaner brauchen jedoch kein Visum und kommen so vollkommen legal ins Land und verlieren diesen legalen Titel erst, nachdem sie nach drei Monaten legalen Aufenthalts das Land nicht verlassen.

Eigene Interviews mit illegalen Migranten in Spanien ergaben, dass Spanien für sie aufgrund der Arbeitsmöglichkeiten attraktiv ist und der illegale Status einer Arbeitsaufnahme nicht im Wege steht. Das Risiko, von der Polizei aufgegriffen zu werden, wurde als minimal bezeichnet, da umgreifende Kontrollen öffentlicher Plätze oder auch des Arbeitsplatzes kaum vorkämen (vgl. ebenfalls Baganha 2000; Carrasco Carpio 1999). Die Zahl der beschlossenen Abschiebungen aufgrund illegalen Aufenthalts beliefen sich in den 1990er Jahren auf 10.000 bis 20.000 pro Jahr - tatsächlich abgeschoben wurden allerdings lediglich rund 5.000 (vgl. Abb. 3.22). Die Gefahr für den Einzelnen abgeschoben zu werden, war also recht gering, zumal offensichtlich auch noch nach einem Aufgriff genügend Gelegenheit bestand, um eine Abschiebung herum zu kommen.

Über die Lebensbedingungen von Illegalen in Spanien liegen bislang wenige Erkenntnisse vor. Anzunehmen ist, dass sich die illegalen Migranten ebenfalls vornehmlich dort niederlassen, wo es Arbeit für sie gibt und wo sie auf ihre Netzwerke zurückgreifen können. Besonders scheint dies in den Metropolen Madrid und Barcelona, aber auch im Süden des Landes und in der Provinz Katalonien der Fall zu sein. 63% aller Legalisierungsanträge wurden im Jahr 1991 in den Provinzen Madrid und Katalonien gestellt (vgl. Aragón Bombín/ Chozas Pedrero 1993: 90ff.; vgl. auch Cornelius 1994: 337).

Schätzungen zufolge arbeitet ein Großteil der illegalen Migranten im Dienstleistungsbereich, vor allem in privaten Haushalten, dem Gaststätten- und Hotelgewerbe, der Landwirtschaft und auf dem Bau, wie die Aufschlüsselung der Anträge auf Legalisierung belegen (s. Abb. 3.23; vgl. auch Colectivo IOÉ 1993; Anuario de Migraciones 1998; Anuario de Migraciones 2002). Rund 60% der Migranten, die 1991 die Legalisierung ihres Status beantragt hatten, arbeiteten im Dienstleistungsbereich, gefolgt von der Landwirtschaft (15,8%) und dem Bausektor (15,2%)

genheit und da sagt so mancher, mir ist es lieber, mit einem gefälschten Dokument einzureisen.« (vgl. Interview mit Grenzschutzbeamten, Madrid, 6.10.2003).

[156] Die hier nicht betrachtete illegale Zuwanderung über den Landweg wird hingegen vorzugsweise von Osteuropäern genutzt, da an den Binnengrenzen zu Frankreich kaum noch Kontrollen stattfinden.

(vgl. Aragón Bombín/Chozas Pedrero 1993: 93). Hinzu kommen viele Migranten, legal wie illegal, die selbständig tätig sind, etwa im Straßenhandel. Laut Cornelius gibt es außer im Bereich der privaten Haushalte keine organisierte Rekrutierung der Arbeitskräfte, sondern die meisten illegalen Migranten finden mittels ihrer sozialen Netzwerke selbst rasch nach ihrer Ankunft im Land Arbeit (vgl. Cornelius 1994: 338).

Illegale Migranten arbeiten demnach in den gleichen Arbeitsmarktsegmenten wie auch Migranten, die legal im Land sind. Ein wesentlicher Unterschied besteht für sie zunächst darin, dass sie nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, also keinerlei Schutz gegen Risiken, insbesondere Krankheit und Unfall, genießen. Sie haben zudem keinerlei einklagbare Rechte gegenüber ihrem Arbeitgeber (vgl. Tarabini-Castellani 2002; Hierro Hierro 2003). Darüber hinaus können sie sich nicht gewerkschaftlich organisieren und so ihre Arbeitsbedingungen verbessern (vgl. Peña 2001; Kahale Carrillo 2003). Ihre Arbeitssituation gestaltet sich also zunächst aufgrund fehlender Rechtssicherheit prekärer als die legaler Migranten. Hinzu kommen oft eine noch schlechtere Bezahlung und längere Arbeitszeiten, mitunter auch körperliche und sexuelle Ausbeutung durch die Arbeitgeber (vgl. Momsen 1999).

Im Ergebnis zeigen die vorliegenden Legalisierungsstatistiken aber interessanterweise eine geradezu auffällige Ähnlichkeit der Charakteristika illegaler und legaler Migranten, sowohl Herkunft und Geschlecht als auch Arbeitssektor betreffend. Illegale Migration nach Spanien orientiert sich in ihrem Auftreten demnach deutlich an der Form der legalen Migration. Sie unterscheiden sich lediglich insofern von den legal arbeitenden Migranten, als sie einerseits keinerlei Rechtssicherheit besitzen und andererseits gezwungen sind, Arbeit im informellen Sektor anzunehmen, da ihnen der reguläre Arbeitsmarkt verschlossen bleibt. So liegt die Schlussfolgerung nahe, dass insbesondere die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes das Migrationsgeschehen beeinflussen, und dass diese Bedürfnisse im Zusammenspiel mit einer restriktiven Zuwanderungspolitik zu einer Zunahme an illegaler Migration führen.

Der informelle Sektor in Spanien

Nachdem der Begriff des informellen Sektors Anfang der 1970er Jahre in einer Studie der ILO über die Situation des urbanen Arbeitsmarktes in Ghana geprägt worden war, galt er lange Zeit als Synonym oder zumindest als typisch für die Ökonomien der sogenannten Dritten Welt, als ein Bereich der Wirtschaft in diesen Ländern, der vollkommen autark, ohne Verbindung mit der formalen Ökonomie

eine Wirtschaft der Armen, der Marginalisierten bildet (vgl. Hart 1973; kritsch: Portes/Sassen 1987). Laut Castells und Portes (1989) ist der informelle Sektor jedoch das genaue Gegenteil: »The informal sector is not a set of survival activities performed by the destitute people on the margins of society. [...] The informal economy is not an euphemism for poverty. [...] The informal economy is thus not an individual condition but a process of income-generation characterized by one central feature: *it is unregulated by the institutions of society, in a legal and social environment in which similar activities are regulated*« (Castells/Portes 1989: 12, Hervorhebungen im Original). Der informelle Sektor ist demnach also jener Bereich der Wirtschaft, in dem für gewöhnlich als legal eingestufte wirtschaftliche Aktivitäten nicht reguliert werden, staatliche Kontrolle fehlt, es sich also um einen »untamed market« (Hart 1990) handelt.[157]

Dies ist unabhängig vom Entwicklungsgrad der Volkswirtschaft; wir finden informelle Sektoren sowohl in Ländern der sogenannten Dritten Welt als auch in OECD-Staaten und in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Der durchschnittliche Anteil der Schattenwirtschaft am BIP in allen OECD-Staaten liegt Schätzungen zufolge seit 1997/98 bei ca. 16,8% und wächst zur Zeit anscheinend in allen Ländern stärker als das BIP selbst (vgl. Schneider et al. 2002: 33).

Daneben zeigt sich, dass informeller und formeller Sektor in vielerlei Bereichen symbiotisch miteinander verbunden sind. Eigenen Befragungen zufolge beschäftigen Arbeitgeber, die irregulär Arbeitnehmer anstellen, den größten Teil ihrer Arbeitnehmer in regulären Arbeitsverhältnissen. Dies sind dann zumeist Teilzeitarbeiten, die am untersten Segment des formellen im Übergang zum informellen Sektor, rangieren. Dies ist umso häufiger anzutreffen, je fragmentierter der Arbeitsmarkt insgesamt ist (vgl. Parnreiter 1997: 209; Sassen 1991; Williams/Windebank 1995).

Ebenso 'dual' gestalten sich andere informelle Aktivitäten von Firmen innerhalb der Schattenwirtschaft. Nach Portes und Sassen existieren ganz unterschiedliche Formen des *making it underground*, alle mit dem Ziel, die Kosten zu senken, die Gewinne zu steigern und die Flexibilität zu erhöhen, indem regulierte Arbeitsmärkte umgangen werden (vgl. Portes/Sassen 1987). In Bezug auf den Anbieter informeller Arbeitskraft können folgende Typen unterschieden werden: Schwarzarbeit als Ergänzung einer regulären Tätigkeit, als Substitut einer regulären Tätigkeit, als einzige Möglichkeit der Erwerbsarbeit und als Ergänzung zu Leistungen der sozialen Sicherungssysteme. Es ist zu erkennen, dass der informelle Arbeitsmarkt

[157] Portes (1994) unterscheidet in diesem Zusammenhang zudem zwischen illegalen Unternehmen und informellen Unternehmen: »Illegal enterprise involves the production and commercialization of goods that are defined in a particular place and times as illicit, while informal enterprise deals, for the most part, with licit goods.« (Portes 1994: 428)

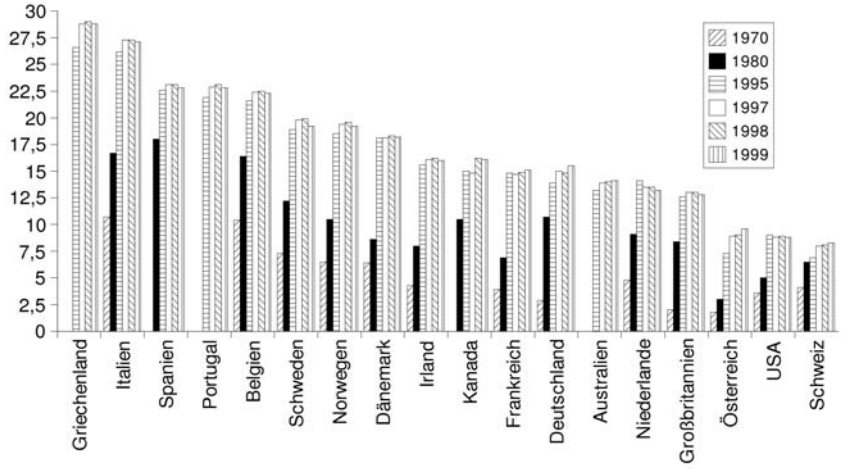


Abbildung 3.25: **Schätzungen der Schattenwirtschaft/BIP in ausgewählten Staaten, 1970-1999**, Quelle: Enste 2002: 23; Methode: Bargeldansatz

sehr unterschiedliche Erscheinungsformen aufweist, von unterschiedlichen sozialen und ethnischen Gruppen genutzt wird und auch die Reaktionen der Politik auf Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit ganz unterschiedliche sind.

Wesentlicher Bestimmungsfaktor für Gestalt und Charakter des informellen Sektors ist die Nachfrage nach irregulärer Arbeit. Diese Nachfrage ergibt sich ceteris paribus aus der Tatsache, dass in der Informalität erzeugte Produkte günstiger sind als vergleichbare Produkte der formellen Ökonomie. Dass dennoch nicht nur Angebot, sondern auch Nachfrage nach Produkten des informellen Sektors (Arbeitskraft etc.) von Land zu Land differieren, ergibt sich, so meine Annahme, aus den unterschiedlichen Reaktionen des Staates auf schattenwirtschaftliche Aktivitäten.

Gründe für Schattenwirtschaft in der industrialisierten Welt

Nachdem erkannt worden war, dass Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit keine Phänomene sind, die ausschließlich die Straßen der Dritten Welt beherrschen, sondern in zunehmendem Maße auch in den Zentren der Industrienationen zu beobachten sind, entstanden verschiedene Theorien, die die Entstehung und Entwicklung dieser unregulierten Wirtschaft erklären sollten. Erste Ansätze, die Informalität als Importprodukt im Zuge sich ausweitender Immigration betrachteten,

quasi als Mitbringsel der Migranten aus ihrer Heimat, hatten kurz Konjunktur, ließen sich jedoch nicht lange halten (vgl. Sassen 1997; 1989; Portes/Sassen: 1987).

Vielmehr setzten sich vor allem drei Ansätze durch, das Aufkommen von Schattenwirtschaft in der industrialisierten Welt zu erklären: Erstens werden strukturelle Veränderungen des Arbeitsmarktes für Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit verantwortlich gemacht. Der sich immer mehr verschärfende internationale Konkurrenzkampf um die geringsten Produktionskosten und die günstigsten Endprodukte habe in einigen speziellen Wirtschaftszweigen zur Folge, dass Teile der Produktion an informell arbeitende Subunternehmen übertragen werden beziehungsweise dass selbst teilweise informell produziert werde (vgl. Ybarra 1982; Langthaler 1997). Dieser Überlegung steht jedoch die Tatsache entgegen, dass auch in Sektoren, die sich nicht dem internationalen Wettbewerb stellen müssen (wie die Dienstleistungen im Bereich der privaten Haushalte, das Baugewerbe etc.), Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit weit verbreitet sind.

Zweitens gibt es Ansätze, die einen Wertewandel konstatieren und hierüber die Ausweitung des informellen Sektors erklären (vgl. Schneider et al. 2002: 17). Diese These setzt allerdings voraus, dass es Länder gibt, in denen sich Schwarzarbeit aufgrund eines moralischen Codizis verbietet, in anderen hingegen dieser 'Wertewandel', der Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit gesellschaftlich legitimiert, stattgefunden habe - letztlich also keine rationale, sondern eine Werteentscheidung getroffen werde. Plausibler erscheint mir, die Frage eines Wertewandels in Zusammenhang mit staatlichen Handeln (und insbesondere der Möglichkeit zur Kontrolle und Sanktionierung) zu setzten, denn auch Werte entstehen nicht aus dem Nichts, sondern werden maßgeblich durch unterschiedliche gesellschaftliche Kräfte beeinflusst.[158]

Die häufigste gewählte Erklärung schließlich sieht die Entstehung und Ausweitung von Schattenwirtschaft als unmittelbare Folge starker Gewerkschaften beziehungsweise eines den Arbeitsmarkt zu stark regulierenden Staats - entsprechend sehen die einen in Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit ein Problem, die anderen hingegen erblicken Freiräume, die sich positiv auf Wirtschaft und Gesellschaft auswirken könnten (vgl. Brusco 1982; 1986 (positiv); Schneider 2002; vgl. ausführlich Enste 2002). Sowohl Sassen und Portes (1987: 52) als auch Hjarnø (2003) weisen jedoch darauf hin, dass die Existenz starker Gewerkschaften auch gegenteilige Effekte haben kann, indem sie Unternehmen davon abhalten, überhaupt in die informelle Ökonomie abzuwandern.

[158] Vgl. hierzu etwa auch die periodisch wiederkehrenden Kampagnen der Bundesregierung, mit dem Versuch, Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit gesellschaftlich zu diskreditieren (vgl. z.B. Die Bundesregierung 1999).

Für den hier betrachteten speziellen Fall der irregulären Ausländerbeschäftigung greifen allerdings alle drei Erklärungsansätze zu kurz, da sie lediglich die Nachfrage nach Schwarzarbeit erklären können, die Angebotsseite aber gänzlich vernachlässigen. Die Existenz und die Größe von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit in einem Land ist aber einerseits von der Möglichkeit beziehungsweise der Notwendigkeit, Arbeit informell anzubieten, abhängig und andererseits von der Möglichkeit beziehungsweise der Notwendigkeit, Arbeit informell nachzufragen.

Die Möglichkeiten sowohl zu Angebot als auch zu Nachfrage informeller Arbeit ergeben sich nicht nur aus Globalisierung der Ökonomien und den daraus folgenden wirtschaftlichen Transformationen (Portes 1994), nicht nur aufgrund der Transformationsprozesse innerhalb der Städte in Folge des postfordistischen Wandels (Sassen 1983; 1984) und auch nicht allein aufgrund der zunehmenden Migration aus Entwicklungsländern (Hart 1990). Gestalt und Größe des informellen Sektors resultieren vielmehr maßgeblich aus der Abwesenheit von effektiven Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Die Notwendigkeiten zu Angebot beziehungsweise zu Nachfrage informeller Arbeit ergeben sich zudem aus einem Mangel an Alternativen - und auch dies ist vornehmlich politisch determiniert.

Neben Staat und Regierung spielen auch die beiden Arbeitsmarktparteien, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, eine wesentliche Rolle bei der Frage, ob und wie sich ein informeller ökonomischer Sektor in einer Volkswirtschaft auszubreiten vermag.

Hjarnø zeigt in seiner Studie von 2003, dass Form und Gestalt des Korporatismus im Land eine maßgebliche Variable im Aufkommen von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit darstellen: »In Denmark there are practically no illegal immigrants in the labour market. The close collaboration between the organisations concerned, both employees and employers, hinders employers from hiring illegal immigrants. There is thus no great need for State control in the workplace to uncover the employment of illegal immigrants.« (Hjarnø 2003: 11)

Die Angebotsseite informeller Arbeit variiert in ihren Erscheinungsformen ebenso: Menschen, die ausschließlich im informellen Sektor beschäftigt sind, neben Menschen, die einer informellen Beschäftigung als Supplement zu ihrer formellen Arbeit nachgehen. Menschen, die im informellen Sektor arbeiten, weil sie hierdurch mehr verdienen, neben Menschen, die ausschließlich im informellen Sektor Arbeit finden.

Ob Schwarzarbeit für den Beschäftigten positive oder eher negative Auswirkungen hinsichtlich der Arbeitsbedingungen und des Lohns mit sich bringt, ist maßgeblich davon abhängig, ob seine Arbeitskraft auch im entsprechenden anderen Arbeitsmarkt nachgefragt wird. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden,

dass Migranten, die aufgrund ihrer Herkunft oder aber aufgrund ihres illegalen Status im Land nicht im formellen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können, zu gleichen oder aber zu schlechteren Arbeitsbedingungen arbeiten als im formellen Arbeitsmarkt, jedoch nie bessere Bedingungen vorfinden.[159] Die Attraktivität irregulär beschäftigter Ausländer ergibt sich aus dem Umstand, dass sie zum einen in für Migranten typischen Arbeitsmarktsegmenten bereit sind zu arbeiten und darüber hinaus keinerlei arbeitsrechtlichen Schutz hinsichtlich der Arbeitsbedingungen und der Löhne haben[160]. Die bereits oben beschriebene ethnische Segmentierung des spanischen Arbeitsmarktes setzt sich ebenso ungebrochen auch im informellen Arbeitsmarkt fort. Wenngleich eine solche Ethnisierung der Wirtschaft nicht notwendigerweise auf die Schattenwirtschaft bezogen ist, hängt sie doch oft mit ihr zusammen, zumeist ist ein Teil einer solchen ethnic economy formell und nur ein Teil informeller Art (vgl. insbesondere Light/Karageorgis 1994; Cobas 1987).

Für bestimmte Sektoren ist die Möglichkeit, zumindest Teile in die Schattenwirtschaft auszulagern, Voraussetzung und Garantie des wirtschaftlichen Erfolgs: »It can be argued that entire sectors of economies would not exist without illegal workers« (Baldwin-Edwards et al. 1994: 4). Und vice versa: Beispielsweise trägt die Expansion des Dienstleistungssektors maßgeblich zur Ausweitung des informellen Sektors bei, da es sich hier vornehmlich um sehr arbeitsintensive - und damit eigentlich auch lohnintensive - Tätigkeiten handelt, die zugleich nicht in der Art mobil sind, dass sie sich in Niedriglohnregionen auslagern ließen (vgl. Parnreiter 1997: 209). Zudem handelt es sich zumeist um schlecht kontrollierbare Arbeitsfelder, das heißt, selbst angedrohte Sanktionen verlieren angesichts der Unmöglichkeit der Kontrolle ihren Schrecken.

Schattenwirtschaft, so lässt sich zusammenfassend feststellen, ist schon lange nicht mehr nur in der Dritten Welt beheimatet, sondern mehr und mehr Realität der industrialisierten Zentren. Wesentliche Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Rolle des Staats zu. Zum einen bei der Herausbildung der Schattenwirtschaft, denn wie Portes argumentiert, kann die Schattenwirtschaft »be viewed as a constructed response on the part of civil society to unwanted state interference. [...] The more state policies prevent the satisfaction of individual needs and

[159] Douglas Massey zeigt in einer Studie zu Migration zwischen Mexiko und den USA, dass ein illegaler Aufenthaltsstatus nicht unbedingt zu einer schlechteren Bezahlung der Arbeit führen muss, aber das durchaus ein indirekter Zusammenhang besteht (vgl. Massey 1987).

[160] Umgekehrt bietet der informelle Arbeitsmakt den Migranten bisweilen die Möglichkeit, strukturelle Ungleichheiten des formellen Arbeitsmarktes auszugleichen, indem sie als Subunternehmer beziehungsweise Selbständige vereinzelt auch in hoch entwickelten Sektoren Arbeiten übernehmen (vgl. Mingione/Quassoli: 2000).

.

access to inputs by firms, the wider the scope of informalization that they encourage« (Portes 1994: 444). Zum anderen jedoch hinsichtlich der Aktivitäten, die der Staat unternimmt, um gegen Informalität vorzugehen. Die spezifische Struktur der Ökonomien in den Industrienationen bringt es mit sich, dass Informalität und Migration hier zwei Seiten einer Medaille bilden.

Schattenwirtschaft - ein Produkt von Migration?

Im Vorlauf ist mehrfach die Verbindung zwischen informeller Ökonomie und Migration angeklungen. Inwieweit hängt nun beides miteinander zusammen, bedingt sich eventuell sogar? Einer Studie von Portes/Sassen (1987) zufolge, ist informelle Ökonomie nicht notwendigerweise ein Produkt von Migration. In den damals noch weit vom Migrationsgeschehen abgeschirmten Ländern des Südraums, vor allem Italien und Spanien, beobachteten die Autoren vielmehr deutliche Ausprägungen schattenwirtschaftlicher Aktivitäten, die in weiten Teilen den US-amerikanischen Erfahrungen entsprachen (vgl. auch Benton 1989; Ybarra 1989). Hieraus schlossen sie, dass Migration keine notwendige Voraussetzung für die Entwicklung einer Schattenwirtschaft darstellen könne.

Allerdings greift dieser Befund zu kurz, beziehungsweise es wird uns von den Autoren nicht alles erzählt. Auch wenn nämlich ein Bedingungsverhältnis zwischen informellem Sektor und Migration nicht existiert, können wir doch deutlich einen verstärkenden Effekt von Migration auf Schattenwirtschaft beobachten; gerade die von Sassen und Portes damals betrachteten Länder Südeuropas sind dafür heute ein passendes Beispiel. Da die Möglichkeit, regulärer Arbeit nachzugehen in den Mitgliedstaaten der EU an einen legalen Aufenthaltsstatus gebunden ist, die Möglichkeiten einen legalen Aufenthaltsstatus zu erhalten aber immer mehr eingeschränkt werden, erzeugt die restriktive Zuwanderungspolitik neben illegalen Migranten natürlich in der Folge auch einen größeren Pool an potentiellen irregulären Arbeitskräften. Ob und in welchem Ausmaß dies aber nun zu einer Ausweitung des informellen Sektors führt, hängt von einer weiteren Variable, den staatlichen Sanktionsmechanismen, ab.

Andererseits spielt aber die Struktur des informellen Sektors in den entsprechenden Ländern eine entscheidende Rolle für die Frage, ob und wie sich illegale Arbeitsmigration entwickelt.

Informelle Ökonomien entstanden in den industriellen Zentren vermehrt im Laufe der 1970er Jahre (vgl. Portes/Sassen 1987; Schneider 1999: 30). Dies war zuvorderst der damals einsetzenden Krise des fordistischen Akkumulationsmodells geschuldet, in deren Folge die Möglichkeiten für Produktivitätssteigerungen

minimiert wurde und im Ergebnis die Profitraten sanken. Zur stagnierenden Produktivität kam die neue Konkurrenz durch Anbieter industrieller Waren vor allem aus Ost- und Südostasien, die die geregelten und sozial abgesicherten Arbeitsformen in den Industrienationen zunehmend als ein Hemmnis im internationalen Wettbewerb erscheinen ließen. Produktionszweige, die nicht in Billiglohnländer ausgelagert werden konnten, wurden nicht selten an Subunternehmen im Land weitergegeben, die zumeist informell produzierten. Hinzu kam das Wachstum des Dienstleistungsbereichs als einer Branche mit geringen Produktivitätszuwächsen und der Unmöglichkeit zur Verlagerung in Billiglohnregionen - auch dies ein klassischer Zweig informeller Ökonomien.

Diese Voraussetzungen für ein Wachsen des informellen Sektors erfüllen alle europäischen Staaten. Und tatsächlich finden sich auch in allen diesen Ländern informelle Wirtschaftsbereiche. Ob hier jedoch Migranten oder Inländer beschäftigt werden, hängt von der Gestalt des informellen Sektors selbst ab. Die Voraussetzung für illegale Migration aber ist die Existenz eines informellen Arbeitsmarkts, der für Migranten zugänglich ist, also diejenigen Qualifikationen nachfragt, die von den Migranten angeboten werden. Und darüber hinaus muss es Arbeitgeber geben, die das Risiko der irregulären Ausländerbeschäftigung als so gering einschätzen, dass der zu erwartende Profit größer ist. Die Formel lautet: Je größer der zu erwartende Profit im Vergleich zum einkalkulierten Risiko, desto mehr Arbeitgeber werden irregulär Menschen beschäftigen.

Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit in Spanien

Will man eine Immobilie in Spanien erwerben, ist es üblich, die Hälfte der Rechnung legal gegen eine Quittung zu bezahlen, die andere Hälfte hingegen ohne Rechnung an der Steuer vorbei bar auf den Tisch zu legen. Diese Art des Immobilienerwerbs ist deshalb so beliebt, weil auf diese Weise ein Teil des eigenen Schwarzgelds gewaschen, und das heißt in den formellen Wirtschaftsprozess zurückgeholt werden kann.[161] Um Normalität handelt es sich, weil wir es nicht etwa mit mafiösen Strukturen zu tun haben, deren Schwarzgeld aus kriminellen illegalen Geschäften stammt, sondern jeder Unternehmer seine Dienste zum Teil auch ohne Rechnung anbieten muss und so zu nicht zu versteuerndem Geld kommt.

Wie in Abb. 3.25 zu erkennen, stellt der beachtliche Anteil von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit am BIP eine wesentliche Gemeinsamkeit zwischen allen

[161] Der enorme Anstieg der Immobilienpreise in ganz Spanien im Jahr 1999 erklärt sich ebenfalls aus dem Bedarf, Schwarzgeld zu waschen. Die mit Einführung des Euro bevorstehende Währungskonvertierung ließ es landesweit zu vermehrten Immobilienkäufen und damit zu einer Verknappung des Angebots am Wohnungsmarkt kommen, da so Schwarzgeld legal angelegt werden konnte.

südlichen Mitgliedstaaten der EU dar (vgl. auch Baldwin-Edwards 1998). Mit den strukturellen wirtschaftlichen Veränderungen, denen alle diese Länder in den 80er Jahren unterworfen waren, gingen die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, steigende Arbeitslosigkeit und ein Wachstum des informellen Sektors einher.

	Schätzungszeitraum	Schätzungsmethode	Anteil Schattenwirtschaft
Lafuente (1980)	1978	Ökonometrie	22,9% des Volkseinkommens
Moltó (1980)	1979/81	Bargeldansatz	0,9% des BIP, 1979
Banco de España (1981)	1980	Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben	13,2% des BIP
Moltó (1982)	1979-1981	Bargeldansatz	1,8%-2,5% des BIP
Trigo/Vázquez(1983)	1974	Diskrepanzmessung zwischen Einnahmen und Ausgaben	25,40%
Escobedo y Mauleón (1991)	1980-1989	Ökonometrie	Zwischen 13% und 15% des BIP
Mauleón/Sardá (1997)	1973/1996	Ökonometrie	16,8% des BIP (1996)
Ávila et al. (1998)	1988-1993	Transaktionskostenansatz	18,8% des BIP (1993)
Junta de Andalucía (1998)	1990/91	Diskrepanzmessung zwischen Einnahmen und Ausgaben	20,00%
Serrano et al. (1998)	1995	Diskrepanzmessung zwischen Einnahmen und Ausgaben	14,15 des BIP (1995)
Serrano et al. (1998)	1964-1995	Önomometrie	14,13% des BIP (1995)

Abbildung 3.26: **Schattenwirtschaft in Spanien; Ergebnisse unterschiedlicher Messungen**, Quelle: CES 2002: 31

Für Spanien lagen Schätzungen zur Größe des informellen Sektors 1989/90 bei 16% am BIP (vgl. Schneider 2002[162]), 1998 war bereits von 20 - 25% die Rede (vgl. European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions 2004[163]). Wie Abb. 3.26 zeigt, ergeben sich in Abhängigkeit von der gewählten Schätzmethode unterschiedliche Ergebnisse zu Größe und Umfang der Schattenwirtschaft.

Bereits diese Divergenz der Ergebnisse verweist auf den geringen Aussagewert solcher Schätzungen. Dennoch scheint die Annahme plausibel, dass es seit Beginn der 1980er Jahre im Zuge der Umstrukturierung der Wirtschaft eine generelle Zunahme an informeller Arbeit gegeben hat. Fest steht zudem, dass der Anteil der Schattenwirtschaft am offiziellen Bruttoinlandsprodukt in Spanien im Vergleich der OECD-Staaten als extrem hoch eingestuft wird: Schätzungen zufolge lag er

[162] http://www.iew.unizh.ch/grp/frey/Schneider/Folien10.pdf
[163] http://www.eurofound.eu.int/emire/SPAIN/HIDDENECONOMY-ES.html

1980 bei etwa 17% und 1998 schon bei ca. 23% (vgl. Schneider 2000: 12)[164] und damit im Vergleich der OECD-Staaten an dritter Stelle (vgl. Abb. 3.25).

Befragungen haben zudem ergeben, dass es sich bei der Schattenwirtschaft in Spanien um eine tatsächliche Parallelwirtschaft und nicht wie in anderen Industriestaaten um eine ergänzende Wirtschaft handelt (vgl. Harms 1993). Dieser Umstand ist nicht zuletzt für die Frage nach irregulärer Ausländerbeschäftigung von Bedeutung. Diese parallele Wirtschaft etablierte sich nicht nur in bereits bestehenden Wirtschaftsbereichen wie beispielsweise der Landwirtschaft und dem Bauwesen, sondern sie hat auch gänzlich neue Produktions- und auch Wirtschaftszweige hervorgebracht, vor allem im Bereich der Dienstleistungen, wie etwa den gesamten Straßenhandel.[165]

Jüngsten vergleichenden Studien zu Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit in Europa zufolge sind diejenigen Wirtschaftszweige, in denen vorwiegend Schattenwirtschaft anzutreffen ist, die Landwirtschaft, der Dienstleistungsbereich sowie das verarbeitende Gewerbe (vgl. Mateman/Renooy 2001; Consejo Económico y Social de Andalucía 2002; EU Kommission 2004). In Spanien werden die meisten irregulären Beschäftigungsverhältnisse in der Bekleidungs- und Texitilindustrie, der Landwirtschaft und im Bereich der Dienstleistungen vermutet. Schätzungen zufolge waren beispielsweise 1996 etwa 60% aller Beschäftigungsverhältnisse in privaten Haushalten informellen Charakters, der gesamte Anteil der in der Schattenwirtschaft Beschäftigten wird für die 1990er Jahren auf etwa 18-20% aller Erwerbstätigen geschätzt (vgl. CES 2002: 72ff.).

Zudem zeigt sich, dass das Aufkommen von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit innerhalb des Landes deutlich variiert. In den südlichen Provinzen Murcia, Extremadura und Andalusien und auf den beiden Inselgruppen, den Kanaren und den Balearen finden sich Schätzungen zufolge die meisten schattenwirtschaftlichen Aktivitäten (vgl. Serrano et al. 1998). Diese regionalen Differenzen lassen sich vermutlich mit der Struktur des Arbeitsmarkts selbst erklären. Sie weisen darüber hinaus auf eine weitere spanische Besonderheit hin: Anders als 1998 von der Europäischen Kommission vermutet, ist davon auszugehen, dass der Großteil der in Spanien irregulär Beschäftigten nicht aus dem Land selbst stammt, sondern vor allem illegale Migranten diese Aufgaben wahrnehmen (vgl. COM (1998) 98-219:

[164] Im Vergleich dazu lag der Anteil der Schattenwirtschaft am offiziellen BIP in der Bundesrepublik 1998 Schätzungen zufolge bei 14,7%, der Anteil an irregulär beschäftigten Migranten beläuft sich allerdings lediglich auf 1/10 daran (vgl. Schneider 2002). Diese Schätzungen wurden mittels des Bargeldansatzes vorgenommen (vgl. Schneider 2000; 2002).

[165] Und so kann auch nicht, wie etwa von Dell'Aringa und Neri noch 1987 für Italien gezeigt, mittels einer Reduktion der Lohnkosten im formellen Arbeitsmarkt der Schattenwirtschaft begegnet werden, handelt es sich doch um gänzlich voneinander getrennte Arbeitsmarktsegmente.

21)[166]. Schließlich sind genau die Sektoren, in denen die Schattenwirtschaft vorzugsweise anzutreffen ist, auch jene, die sowohl formell als auch informell vor allem Migranten Arbeit geben. Es handelt sich hierbei um Arbeit, für die die inländische Bevölkerung kaum zur Verfügung steht, da es sich um schlechtbezahlte, arbeitsintensive und prekäre Arbeitsverhältnisse handelt. Die Prekarität der spezifischen Arbeiten unterscheidet sich von Sektor zu Sektor. Sowohl in der Landwirtschaft als auch im Bereich der Hotels und Restaurants handelt es sich überwiegend um temporäre Beschäftigungsverhältnisse, Industrie und andere Dienstleistungen können hingegen auch permanent Arbeit bieten. Gemein ist hingegen allen Sektoren der geringe beziehungsweise fehlende gewerkschaftliche Einfluss, der sich insbesondere in den schlechten Arbeitsbedingungen niederschlägt.

Es sind somit Arbeitsplätze, für die aufgrund geringer Attraktivität keine Arbeitsplatzkonkurrenz mit den Inländern besteht (vgl. Pajares 2002). Dies ist nicht Voraussetzung, aber Charakteristikum von Arbeitsfeldern, die in die informelle Ökonomie abwandern. Grund hierfür sind zum einen fehlende legale Beschäftigungmöglichkeiten von Migranten, da die genehmigten Arbeitskontingente zumeist zu klein sind, als dass sie die tatsächliche Arbeitskräftenachfrage decken könnten. Hinzu kommt die bereits existierende Zahl an illegalen Migranten im Land, die ihre Arbeitskraft informell anbieten müssen. Und schließlich sind die hierdurch entstehenden geringeren Lohnkosten für die Unternehmer ein wesentliches Plus im Wettbewerb mit anderen Anbietern, jedoch sind auch wiederum nur Migranten bereit, zu diesen Löhnen zu arbeiten.

Wie bereits bemerkt, ist ein wesentlicher Faktor bei der Bekämpfung von Schattenwirtschaft und insbesondere von irregulärer Ausländerbeschäftigung die gesellschaftliche Ächtung informeller Beschäftigungsverhältnisse. In Spanien wird dem Komplex 'Schattenwirtschaft' angesichts der hohen inländischen Arbeitslosigkeit eher marginale Bedeutung zugemessen, zumal solange es sich vor allem um die irreguläre Beschäftigung von Migranten handelt (vgl. Interview Sozialreferent deutsche Botschaft, Madrid, 25.9.2003). Lange ist Spanien nicht gezielt gegen informelle Beschäftigungsverhältnisse vorgegangen, sondern es wurde versucht, mittels der Förderung flexibler Beschäftigungsverhältnisse, einer Senkung der Lohnnebenkosten und der Einkommenssteuer, reguläre Arbeitsverhältnisse sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer schmackhafter zu machen und so vor allem die hohe inländische Arbeitslosigkeit zu senken.[167]

[166] Dieser Studie zufolge waren die meisten irregulär in Spanien Beschäftigten Inländer unter 25 Jahre und Frauen mit Berufsausbildung (vgl. COM 98-219: 21).

[167] Und diese Strategie hatte Erfolg: Zwischen 1994 und 2003 sank die Arbeitslosenrate um mehr als zwölf Prozentpunkte von 24,2% im Jahr 1994 auf 11,6% im Jahr 2003 (vgl. Pérez-Alcalá 2004: 367ff.).

Der enge Zusammenhang zwischen illegaler Zuwanderung nach Spanien und einem Wachsen des informellen Sektors wird hingegen nicht explizit thematisiert, Maßnahmen werden dementsprechend nicht darauf ausgerichtet, vielmehr besteht das spanische Vorgehen hauptsächlich aus Maßnahmen der Steuer- und Lohnnebenkostenerleichterung und nur begrenzt stattfindenden Kontrollen auf dem Arbeitsmarkt selbst. Diese Kontrollen richten sich jedoch ausschließlich auf Unregelmäßigkeiten innerhalb der formellen Ökonomie agierender Unternehmen. Allesamt mit dem Ziel, legale Arbeitsverhältnisse zu schützen und deren Konditionen zu verbessern (vgl. Mateman/Renooy 2001: 68).[168]

Die Beseitigung informeller Arbeitsverhältnisse ist hingegen nicht das Ziel der Maßnahmen, sondern höchstens ein Nebenprodukt. So arbeiten auch die unterschiedlichen beteiligten Stellen nicht miteinander, sondern bestenfalls nebeneinander: »Das Arbeitsministerium verstärkt seine Kontrollmöglichkeiten, die Steuerbehörde beschäftigt sich mit den finanziellen Aspekten und das Innenministerium sorgt für die Kontrolle der illegalen Einwanderung. Da die Prioritäten der einzelnen Ministerien unterschiedlich sind, gibt es eher eine Überlagerung der Brennpunkte als ein integriertes Vorgehen gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit.« (Mateman/Renooy 2001: 130)

Welche Wirkung dies auf den Arbeitsmarkt hat, soll im Folgenden anhand zweier Sektoren, der Landwirtschaft und dem Dienstleistungssektor veranschaulicht werden. Es geht im Folgenden zunächst darum, die Charakteristika informeller Ausländerbeschäftigung in Spanien darzustellen. Anders als für andere Länder vielfach belegt, stehen ausländische Arbeitnehmer in Spanien in der Regel nicht in Konkurrenz zu den Inländern, sondern fungieren vielmehr als Supplement zu ihnen. Da jedoch auf die Nachfrage staatlicherseits nicht ausreichend reagiert wird, und deshalb irreguläre Arbeitskräfte angeworben werden, andererseits die Möglichkeit zur irregulären Ausländerbeschäftigung als willkommene Möglichkeit der Arbeitgeber gesehen wird, insbesondere die Lohnnebenkosten einzusparen und so konkurrenzfähiger zu produzieren, haben wir in Spanien im Ergebnis eine Wirtschaft vorliegen, die auf die Existenz irregulär arbeitender Migranten nicht mehr verzichten kann.

[168] So richteten sich beispielsweise im Jahr 2001 71% aller Kontrollen auf die Überprüfung arbeitsrechtlicher Bestimmungen (wie etwa der Beachtung des Arbeitsschutzes) und lediglich 16% richteten sich auf Fragen der Ausländerbeschäftigung, zugleich wurden hier allerdings 91% aller Rechtsverletzungen festgestellt!

Dienstleistungssektor

Im Bereich der Dienstleistungen findet der überwiegende Teil aller legalen Migranten Arbeit. Entsprechend ist zu vermuten, dass dies auch für illegale Migranten gilt. Die Statistiken der Legalisierungen bestätigen dies, so wurden 1991 fast 60% aller genehmigten Anträge auf Legalisierung an Migranten vergeben, die angaben, im Dienstleistungsbereich zu arbeiten (vgl. Anuario de Migraciones 1998).

Wenngleich die unterschiedlichen Bereiche des Dienstleistungssektors sehr unterschiedlichen Mechanismen und Formen unterliegen, gelten doch einige Charakteristika generell: So ist ein Kennzeichen aller Sparten des Dienstleistungsbereichs die deutliche ethnische Segmentierung und die daraus folgende Rolle, die ethnischen Netzwerken bei der Arbeitskräfterekrutierung zukommt. Zudem ist es in vielen Bereichen des Dienstleistungssektors unmöglich, staatliche Kontrollen durchzuführen, insbesondere natürlich im Bereich der privaten Haushalte. Sowohl Informalität als auch die Beschäftigung von Ausländern kennzeichnen weite Bereiche des Sektors, von Bedeutung sind vor allem das Hotelwesen und die privaten Haushalte.

Hotel- und Gaststätten

Die 1950er und 60er Jahre markieren den Beginn der Entdeckung Spaniens für den Tourismus und damit die Entdeckung Spaniens durch zwei vollkommen unterschiedliche, aber voneinander abhängige »moderne Passanten« (Driessen 2002): Touristen und Migranten.

Während zuvor vor allem in den Küstenregionen des Landes die Arbeitskräfte vornehmlich in der Landwirtschaft und Fischerei beschäftigt waren, expandierte nun der Sektor der Dienstleistungen im Allgemeinen und der des Restaurants- und Hotelwesens im Speziellen. Die so entstandene enorme Arbeitskräftenachfrage konnte von den inländischen Arbeitskräften allein nicht gedeckt werden, andererseits entstanden aber auch vielfach Arbeitsstellen, die für Inländer unattraktiv waren. Die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften ging in zwei Richtungen: Zum einen wurden Arbeitsmigranten aus den westlichen Staaten Europas angeworben, die wegen ihrer Sprachkenntnisse für den Tourismusbereich attraktiv waren. Zum anderen waren es Migranten aus ärmeren Herkunftsregionen, die in diesem Sektor als Arbeiter in sekundären Bereichen dieses neu entstandenen Arbeitsmarkts benötigt wurden[169]. Mittlerweile ist, vornehmlich in Folge des wach-

[169] Als sekundär können diese Arbeitsplätze gelten, da sie zeitlich befristet sind, vornehmlich geringqualifizierte Tätigkeitsbereichen umfassen und besonders geringe Löhne gezahlt werden (vgl. Colectivo IOÉ 2000c: 18f.).

senden Tourismus aus osteuropäischen Ländern, auch eine signifikante Arbeitsmigration aus Osteuropa in die Touristengegenden Spaniens auszumachen.[170]

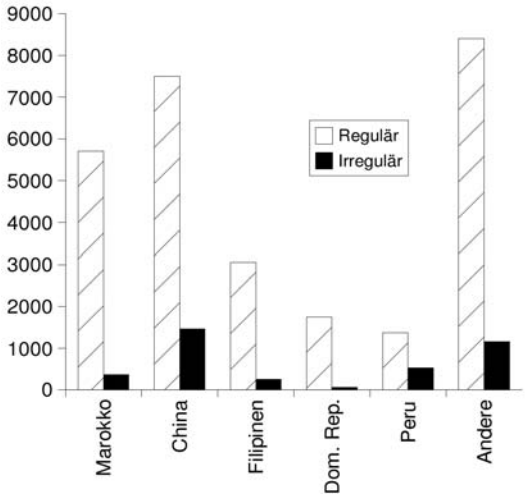


Abbildung 3.27: **Beschäftigte Migranten im Hotel- und Restaurantsektor 1998**, nach Colectivo IOÉ 2000, eigene Berechnungen

Generell ist der Bereich der Restaurants und Hotels stark segmentiert, sowohl in Bezug auf die Herkunft als auch in Bezug auf das Geschlecht der Migranten.[171]

Charakteristikum dieses Sektors ist vor allem seine Saisonalität (lediglich in einigen wenigen Gebieten konnte der Tourismus beinahe ganzjährig etabliert werden). Der deutliche Kontrast zwischen Hoch- und Nebensaison führte bereits frühzeitig zu größeren Migrationsbewegungen der Arbeitskräfte, besonders in die südlichen

[170] Allerdings blieb hier die spanische Regierung weit hinter den Möglichkeiten zur legalen Arbeitskräfteanwerbung, insbesondere saisonaler Arbeitskräfte zurück; bilaterale Abkommen schlossen vor allem Deutschland und Frankreich mit den neuen Beitrittsländern (vgl. Garnier 2001); 2002 folgte Spanien zwar mit Abkommen zur Arbeitskräfteüberlassung mit Rumänien (BOE, 3-12-2002) und Polen (BOE, 20-9-2002), 2003 zudem mit Bulgarien; in Anbetracht der hohen Nachfrage nach diesen Arbeitskräften seitens der spanischen Arbeitgeber gelten auch diese Kontingente allerdings allgemein als weit zu gering bemessen (vgl. Interview CEOE, Madrid, 24.10.2003). Die Gewerkschaft UGT hingegen kritisierte an diesen bilateralen Abkommen, dass sich so neue Migrationsströme ins Land hinein etablieren würden, ohne dass den bereits im Land lebenden Migranten insbesondere aus Afrika die Möglichkeit zur Arbeit gegeben werden (vgl. UGT 2002b)

[171] Nach Solana Solana (1995) sind Männer vornehmlich im Management, der Küche, als Hausmeister und im Garten beschäftigt, Frauen hingegen v.a. als Zimmermädchen und als Kellnerin. Der einzige Bereich, wo beide gleichermaßen beschäftigt sind, ist der an der Rezeption (vgl. Solana Solana 1995: 14). Grundsätzlich kommen auf eine weibliche Arbeitsmigrantin zwei männliche (vgl. Colectivo IOÉ 2000).

Regionen des Landes, und sorgte für eine kontinuierliche Zirkulation der Arbeitskräfte speziell zwischen Tourismus- und Landwirtschaftsbereich. Erst 1984, mit Einführung des Status' einer 'permanent- discontinuous'- Beschäftigung konnten hier eine größere Stabilität in den Beschäftigungsverhältnissen erzielt und auch Arbeitsmigranten in den Zielregionen sesshaft werden (vgl. Solana Solana 1995: 8).

Schwarzarbeit und informelle Ausländerbeschäftigung sind in diesem Arbeitssektor weit verbreitet, wenngleich die Erscheinungsformen doch deutlich variieren: Beschäftigung ohne gültige Papiere, nicht gemeldete Überstunden, Extrabezahlung einmaliger Dienstleistungen, geringere Löhne als im Vertrag offiziell genannt beziehungsweise als tariflich vereinbart, Teilzeitanstellungen in Vollzeitbeschäftigungen und vieles mehr. Im informellen Sektor finden sich sowohl ausländische Beschäftigte als auch Einheimische als auch Spanier aus anderen Regionen des Landes. Wie im informellen Sektor üblich, lassen sich keine gesicherten Aussagen darüber treffen, wer hier arbeitet und unter welchen Bedingungen. Solana Solana (1995) stellt beispielsweise eine wachsende informelle Beschäftigung von Migranten aus unterentwickelten Staaten, zumeist jungen Männer aus Nordafrika, im Speziellen aus Marokko, dem Senegal und Gambia fest. Demgegenüber beschreibt Colectivo IOÉ (2000), dass Spanier, Filipinos und Marokkaner am wenigsten, Peruaner, Chinesen und Dominikaner hingegen vermehrt im Bereich des Hotel- und Restaurantwesens informell beschäftigt werden.

Sicher ist allenfalls, dass die zunehmende Abwesenheit von Spaniern und Europäern im informellen Bereich zu einer zunehmenden Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse in diesem Arbeitssektor führt.

Unterschiede zwischen den einzelnen Migrantengruppen ergeben sich darüber hinaus aus ihrem legalen Status: Während Peruaner zumeist nur mit befristeten Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen im Land und daher auf einen formellen Arbeitsvertrag zur Verlängerung ihres Aufenthaltstatus' angewiesen sind, sind Chinesen und Dominikaner zumeist 'echte Schwarzarbeiter', die, obwohl sie über eine unbefristete Arbeitsgenehmigung verfügen, dennoch im informellen Sektor arbeiten. Letztere riskieren daher nicht ihren legalen Aufenthaltstitel (vgl. Colectivo IOÉ 2000: 28).

Begünstigt wird die informelle Struktur in diesem Wirtschaftssektor durch die oftmals sehr kleinen Betriebe, die nicht selten in familiärer Hand liegen. Gerade innerhalb der chinesischen Community spielt dies eine wesentliche Rolle und ist Grund für die oft starke ethnische Segmentierung (vgl. Nieto 2003; Beltrán 2000).

Dienstleistungen in privaten Haushalten

Der Bereich der privaten Haushalte stellt in Spanien einen in mehrfacher Hinsicht besonderen Fall dar: Es ist dies der Sektor, in dem der Anteil an informeller Arbeit am höchsten geschätzt wird, der überwiegend von Migrantinnen dominiert wird und in dem Schätzungen zufolge mit über 90% fast ausschließlich Frauen beschäftigt werden (vgl. Parella Rubio 2003: 512). Zudem ist eines seiner wesentlichen Merkmale die Notwendigkeit, in den Familien, in denen gearbeitet wird, auch selbst zu leben, was unmittelbare Auswirkungen auf die Struktur der Arbeitsbeziehung haben kann. Ebenso wie im Hotelwesen handelt es sich im Bereich der Dienstleistungen in privaten Haushalten um einen Arbeitsbereich, in dem keine Arbeitsplatzkonkurrenz zwischen Migranten und Inländern feststellbar ist, vielmehr die Migranten als Supplement zum inländischen Arbeitskräfteangebot fungieren. Die Arbeitsverhältnisse können nicht grundsätzlich, aber oft als prekär bezeichnet werden, vor allem in Bezug auf Arbeitszeiten und Entlohnung. Anders als im Tourismusbereich haben wir es in diesem Sektor allerdings mit zumeist dauerhaften Arbeitsverhältnissen zu tun.

Arbeiten im Bereich der privaten Haushalte umfassen von Reinigungs- und anderen Hausarbeiten über Kinderbetreuung bis hin zur Altenpflege alle Bereiche häuslicher Aktivitäten, die klassischerweise von Frauen unentgeltlich ausgeführt wurden. Die marginalisierte Rolle, die Frauen früher in Spanien einnahmen, geben sie nun an Migrantinnen weiter - dies ist schließlich einer der Gründe für die zu beobachtende allmähliche 'Feminisierung' der Migration nach Spanien (vgl. Abb. 6, Anhang).

Neben der geschlechtlichen kann zudem eine ethnische Segmentierung dieses Sektors festgestellt werden, Anderson (1999) spricht hier von einer 'racialisation' - und tatsächlich beherrschen einige wenige Nationen diesen Arbeitsbereich. Das hat zum einen mit den für diesen Arbeitssektor typischen informellen Netzwerken zu tun, über die Arbeitgeber und Arbeitnehmer zueinander finden. Da neben Kirchen und karitativen Einrichtungen vor allem Familien und Freunde als Arbeitsvermittler auftreten, kommt es zur auffälligen Häufung von Arbeitskräften in einer Region Spaniens, die aus dem gleichen Dorf im Herkunftsland stammen (vgl. Martínez Veiga 2000). Zum anderen sind es rassistische Stereotypen ebenso wie religiöse Vorstellungen, deretwegen Migrantinnen bestimmter Herkunft bevorzugt eingestellt werden, und schließlich auch die Arbeitsbereiche selbst, für die vornehmlich spanischsprachige Personen nachgefragt werden.

Zudem beeinflusst der Staat die Gestalt der Migrationsströme hinsichtlich Geschlecht, Alter, Nationalität, Religion und Qualifizierungsgrad der Migranten

nachhaltig, indem er Arbeitskontingente für den Bereich der 'servicio domestico' vergibt. Die staatliche Nachfrage konzentriert sich auf Frauen von den Philippinen, der Dominikanischen Republik und aus Peru. Und obwohl nur die wenigsten Haushalte auf diese staatlichen Quoten zurückgreifen, setzt sich auch im informellen Bereich der Großteil der Arbeitskräfte aus eben jenen Regionen zusammen.

Gründe für den wachsenden Bedarf an Haushaltshilfen müssen in den demographischen, ökonomischen und auch sozialen Gegebenheiten Spaniens gesucht werden - so besteht kein Zweifel, dass ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Nachfrage nach Arbeitskräften in privaten Haushalten und den Mängeln in der staatlichen Versorgung von Kindern und Alten besteht. Die im Vergleich mit anderen westeuropäischen Staaten vergleichsweise hohe Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften in privaten Haushalten kann in allen südeuropäischen Staaten letztlich als das Ergebnis einerseits der zunehmenden Erwerbstätigkeit der einheimischen Frauen, zum anderen als Ergebnis der Abwesenheit wohlfahrtsstaatlicher Mechanismen wie etwa einer Pflegeversicherung erklärt werden (vgl. Parella Rubio 2003: 507).[172]

Zudem gilt die Beschäftigung von Haushaltshilfen nach wie vor als ein Statussymbol, was mitunter dazu führt, dass »the servicing of unsustainable life-styles shades into the reinforcement of privileged status by debasing and disrespecting the worker.« (Anderson 1999: 120) Und tatsächlich sind gerade in den privaten Haushalten die Arbeitsbedingungen besonders hart. Dies hat vor allem damit zu tun, dass die Arbeiterinnen vollkommen ihren Arbeitgebern ausgeliefert sind - nach Schätzungen von Colectivo IOÉ wohnen rund die Hälfte aller Hausarbeiterinnen in den Haushalten, in denen sie arbeiten, Ausbeutung und auch Gewaltanwendung kommen somit häufiger vor (vgl. Colectivo IOÉ 2001; Momsen 1999; Cox 1999). Aber auch in diesem Arbeitsbereich ändert sich das Berufsprofil mit der Länge des Aufenthalts. So sind beispielsweise Migrantinnen, die bereits längere Zeit im Land leben, sehr viel seltener auf Stellen zu finden, bei denen sie in den Familien leben müssen: »As for Spain is concerned, the highest level of live-in domestic workers are found among women who have only recently arrived in the

[172] Mit den wirtschaftlichen Umstrukturierungen in Folge der Reformbewegungen nach dem Tode Francos geriet das Bild des Mannes als Familienernährer ins Wanken, da die Arbeitslosigkeit rapide anstieg. Frauen drängten also auf den Arbeitsmarkt, um die entstehenden Einkommensdefizite auszugleichen. Dies hatte allerdings keinerlei Auswirkung auf die herkömmlichen Rollenbilder: Frauen trugen auch weiterhin die Hauptlast der Kindererziehung und Haushaltspflege. Allerdings wurde dem gesellschaftlichen Wandel Rechnung getragen, indem am 1. August 1985 ein Gesetz erlassen wurde, welches die Arbeit in privaten Haushalten regeln sollte (RD 1424/1985). Dieses Gesetz stellte aber eher ein Zugeständnis an die spanischen Beschäftigten in diesem Sektor dar und erwies sich im Laufe der Jahre als zunehmend unangemessen, um auf die Spezifika dieses Sektors mit seinem hohe Anteil an Informalität und Ausländerbeschäftigung reagieren zu können (vgl. z.B. UGT 1997).

country. The longer a woman has lived in the host society, the greater her chances of being employed in other types of domestic work which offer her more independence.« (Parella Rubio 2003: 514)

Ob die Frauen nun regulär oder irregulär beschäftigt werden, hängt oftmals gar nicht von ihnen selbst ab, sondern von ihren Arbeitgebern, die Beiträge in die Sozialversicherung einzahlen müssten. Diese profitieren jedoch deutlich vom irregulären Status ihrer Angestellten: »Wenn Du ein Vorstellungsgespräch hast und du sagst, dass du aus Ecuador oder Peru kommst, wirst du natürlich gefragt: »Hast Du die gültigen Papiere?«, »Nein, aber ich habe sie beantragt«, »ah, na dann kriegst du 50.000 Pesetas, natürlich als Interne und Ausgang gibt es nur Sonntags« (vgl. Interview nach: Colectivo IOÉ 2001: 41; eigene Übersetzung).

Schätzungen von 2001 zufolge liegt der Anteil irregulärer Arbeit im Bereich der privaten Haushalte bei etwa 40% (vgl. Colectivo IOÉ 2001), andere Schätzungen sprechen gar von rund 60% (vgl. Ministerio de Economía y Hacienda 1996). Fest steht auf jeden Fall, dass der Anteil recht hoch sein muss gemessen an den tatsächlich wenigen Meldungen in der Sozialversicherung und dem anzunehmenden Bedarf an Arbeitskräften; zudem wird diese Annahme durch die stattfindenden Legalisierungen nachhaltig bestätigt (vgl. Abb. 3.23).

Für die Migrantinnen stellt dies eine gute Möglichkeit dar, auch ohne die richtigen Papiere leicht Arbeit zu finden. Zumeist ist es die Arbeit in privaten Haushalten, die den Eintritt in den spanischen Arbeitsmarkt überhaupt ermöglicht, denn diese ist für illegale Frauen oft die einzige mögliche Erwerbsarbeit neben Prostitution oder anderer Sexarbeit.[173] Andererseits wird jedoch das extreme Abhängigkeitsverhältnis vom Arbeitgeber ohne den Besitz einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis noch verschärft. Hinzu kommt, dass nicht wenige Frauen ihren legalen Aufenthalt erst dadurch verloren haben, dass ihr Arbeitgeber sie nicht in den Sozialversicherungen gemeldet hat:

> »1993 habe ich in La Moraleja gearbeitet und da habe ich die größte Erniedrigung meines Lebens erlebt, das werde ich wirklich niemals vergessen. Als ich damals dort ankam, sagte die Señora zu mir, dass wir Philippinas hier ein Gehalt verlangen würden, während doch die Leute in unserem Land verhungern und dort ja auch Ausgebildete nur 10.000 Pesetas im Monat verdienen würden. Aber ich habe ihr gesagt, dass ich hier in Spanien lebe, und wenn sie nur 10.000 Pesetas zahlen wolle, dann eben nur an jemanden, der auch auf den Philippinen lebe. Gut, die Señora betrog mich eine ziemliche Zeit lang, sagte mir, sie hätte meine Papiere beantragt und später kam raus, dass sie die Unterlagen einfach in

[173] Auf den Bereich der Sexarbeit werde ich im Folgenden nicht gesondert eingehen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Arbeit in Bordellen, Tanzclubs, Bars, Telefonunternehmen, Internet etc. ein weites und wesentliches Betätigungsfeld vor allem für Migrantinnen ohne Papiere darstellt, da Prostitution und andere Sexarbeit in Spanien gesetzlich nicht existiert, also auch keine Arbeitserlaubnis erfordert (vgl. hierzu insbesondere Agustín 2000; Agustín 2005)

ihrem Schreibtisch liegen hatte. Als ich das herausfand, bin ich von ihr weggegangen, und es kam heraus, dass ich illegal im Land war, nach zwanzig Jahren in Spanien - illegal!«
(nach Interview Colectivo IOÉ 2001: 42, eigene Übersetzung)

Landwirtschaft

Dem Bereich der Landwirtschaft kommt innerhalb der spanischen Ökonomie besondere Bedeutung zu. Galt sie bei EU-Beitritt noch als rückständig und unterentwickelt, wird sie nun als 'oro verde', als grünes Gold (Checa 1995) oder auch als 'Gemüsegarten Europas' (Pedreño Cánovas 1999) bezeichnet.

Die Faktoren, die den Erfolg der spanischen Landwirtschaft bedingen, liegen in den relativ guten klimatischen Bedingungen, der Einführung neuer Technologien wie beispielsweise der Mechanisierung der Arbeitsabläufe oder auch dem gezielten Einsatz von Schädlingsbekämpfungsmitteln, was den Anbau von Obst und Gemüse ganzjährig ermöglicht; zudem in den wenig kostenintensiven Anbaumethoden und vor allem in der großen Nachfrage nach den Produkten auf den gewachsenen Absatzmärkten in allen europäischen Mitgliedstaaten. Für die Entwicklung der peripheren Regionen Spaniens war diese landwirtschaftliche Entwicklung ebenso bedeutend wie in anderen Teilen des Landes die Fortschritte im industriellen Sektor (Aznar Sánchez/Sánchez Picón 2000: 103). So spielt die intensive Landwirtschaft seit den 1980er Jahren sowohl gesamtwirtschaftlich als auch politisch eine immer gewichtigere Rolle[174].

Zugleich ist die Landwirtschaft trotz eines deutlichen absoluten Beschäftigungsrückgangs nach wie vor sehr arbeitsintensiv, da die agro-industrielle Produktion nicht in allen Sparten gleichermaßen maschinisiert werden konnte. Gerade im Obst- und Gemüsesektor sind Anbau, Pflege und vor allem Ernte vieler Kulturen sehr arbeitsintensiv geblieben - für die Bewirtschaftung eines Hektars Land braucht es bei den herkömmlichen Methoden etwa zwei bis drei Arbeiter. Und dies ist ein weiterer Vorteil der Landwirtschaft Spaniens im europäischen Vergleich: Es gibt genügend Arbeitskräfte, die diese intensive Arbeit verrichten, ohne dass sie zu hohe Kosten verursachen und die Landwirte dabei zudem hochgradig flexibel auf die jeweils herrschende Nachfrage reagieren können (Reyneri/Baganha 2001; Pratt/Funnell 1997)[175]. Halfen in den Phasen, in denen intensiv gearbeitet

[174] Wenngleich sowohl die Zahl der in der Landwirtschaft beschäftigten Arbeitskräfte als auch der prozentuale Anteil landwirtschaftlicher Produktion am BIP seit den 1950er Jahren in absoluten Zahlen stark rückläufig ist. Dennoch ist die politische Bedeutung der Landwirtschaft nicht zuletzt in Verhandlungen mit der Europäischen Union nach wie vor enorm (vgl. Closa/Heywood 2004).

[175] Während 2002 lediglich 7,7% aller Spanier in der Landwirtschaft beschäftigt waren, war die Quote unter den Drittausländern mit 18,3% mehr als doppelt so hoch (vgl. Colectivo IOÉ 2000: 44).

werden muss, vormals die Familienmitglieder aus, so ist dies aufgrund des sozioökonomischen Wandels nicht mehr möglich (vgl. u.a. Naredo 1986; Enciso Rodríguez/Sabaté Prats 1995). Das hatte Ende der 1980er Jahre unmittelbar eine stark steigende Arbeitskräfteknappheit in den ländlichen Gebieten zur Folge. Ausgeglichen wurde diese durch die massive Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, vor allem Afrikaner und hier im speziellen Marokkaner (vgl. Pedreño Cánovas 1999: 89). Somit stieg der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte, die in der spanischen Landwirtschaft beschäftigt werden, seit Ende der 1980er Jahre beständig an und stellt inzwischen neben dem Dienstleistungssektor und dem Bauwesen das wesentliche Arbeitsmarktsegment für ausländische Arbeitskräfte dar[176].

Auch in der Landwirtschaft werden die Migrationsströme hinsichtlich Herkunft, Alter, Religion und Geschlecht gesteuert. Die Quoten an zu vergebenden Arbeitserlaubnissen in der Landwirtschaft gehen zum Großteil an afrikanische, insbesondere marokkanische Arbeiter; 2002 wurden 31,79% aller Arbeitsverträge in der Landwirtschaft mit Afrikanern geschlossen, der Anteil an legal in der Landwirtschaft beschäftigten Südamerikanern belief sich im gleichen Jahr hingegen auf lediglich 9,37% (vgl. Anuario de Extranjería 2002: 359). Ebenso wie im Bereich der privaten Haushalte spielen informelle Netzwerke für die Rekrutierung neuer Arbeitskräfte in der Landwirtschaft eine wesentliche Rolle; dies zeigt sich beispielsweise an der Verteilung der Herkunftsregionen der Migranten in bestimmten Regionen Spaniens: So kommt der überwiegende Teil aller in der Landwirtschaft Cartagenas beschäftigten Marokkaner aus der marokkanischen Provinz Uxda (vgl. Pedreño Cánovas 1999: 96).

Neben dem Bausektor ist die Landwirtschaft derjenige Bereich, in dem vorwiegend Männer Beschäftigung finden. So überrascht es nicht, dass der überwiegende Teil der afrikanischen Arbeitnehmer in Spanien männlich ist (der Anteil der afrikanischen Frauen beträgt lediglich 15,09% bei einem Durchschnittswert von 35,63%; hingegen sind knapp die Hälfte aller Arbeitnehmerinnen aus Lateinamerika Frauen) (vgl. Anuario de Extranjería 2002: 276f.). So kommt es, dass in der Landwirtschaft vor allem junge, alleinstehende und unqualifizierte Männer, insbesondere aus Marokko und anderen afrikanischen Ländern beschäftigt werden (vgl. Santana 2000: 51f.).

Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind in der Landwirtschaft fast ausschließlich in prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Als prekär können die Arbeitsverhältnisse aufgrund ihres temporären Charakters, der Bezahlung, der

[176] Welcher Stellenwert diesen neu entstandenen Arbeitsplätzen innerhalb eines sich herausbildenden transnationalen Arbeitsmarktes zukam, beschreibt Martínez Veiga, wenn er darauf hinweist, dass zur gleichen Zeit, in der die ersten marokkanischen Erntehelfer nach Spanien kamen, rund 12.000 Spanier zur Traubenernte nach Frankreich gegangen waren (vgl. Martínez Veiga 1998).

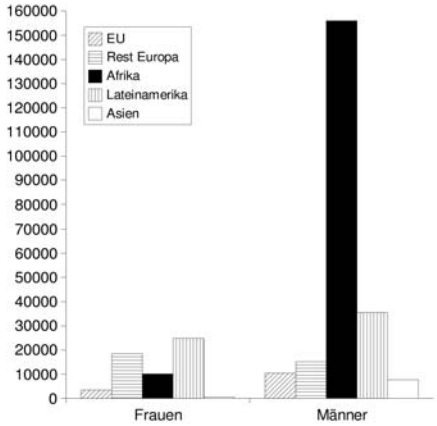


Abbildung 3.28: **Arbeitsverträge im Bereich der Landwirtschaft, 2003. Nach Kontinent**, Quelle: Anuario Estadistico de Extranjería 2003: 468f.

zu verrichtenden schweren körperlichen Arbeit und der allgemein schlechten Arbeitsbedingungen bezeichnet werden.[177] Es sind Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen, für die zumeist keine Konkurrenz mit Inländern besteht.

Alle Faktoren zusammengenommen wird deutlich, dass es sich bei einer Mehrzahl der Arbeitsplätze in diesem Sektor um prekäre Arbeiten handelt. Auch wenn weite Teile der Landwirtschaft mittlerweile unter Plastikplanen beinahe saisonunabhängig produzieren, sind in vielen Bereichen die Anstellungen dennoch temporär befristet und ist ein Großteil aller hier Beschäftigten immer wieder ohne Arbeit, das heißt auf der Suche nach neuen Jobs[178]. Weiteres Merkmal prekärer Beschäftigungsverhältnisse ist die schlechte Bezahlung. Angaben der Gewerkschaften zufolge verdienen Migranten in der Landwirtschaft 25-30% weniger als Inländer[179].

[177] Allerdings sind hier auch Einschränkungen zu machen, denn nicht alle Kennzeichen treffen tatsächlich auf alle Arbeitsplätze zu. So sind einige Arbeiten in der Landwirtschaft aufgrund neuer Produktionsmethoden mittlerweile nicht mehr befristet, andere setzen keine körperliche Anstrengung voraus etc..

[178] Martínez Veiga (1998: 122) weist darauf hin, dass wenngleich die neuen Anbaumethoden eine größtmögliche Unabhängigkeit von äußeren Bedingungen schaffen, es sich dennoch um saisonale Arbeitsbereiche handelt, nur eben die Saison bisweilen von September bis Mai oder Juni andauert.

[179] So haben Spanier im Jahr 2002 zwischen 6.000 und 10.000 Pesetas für Arbeiten im Landwirtschaftssektor verdient, Migranten hingegen kamen nie über 2.500 Pesetas, nicht wenige arbeiteten aber auch für lediglich 1.500 Pesetas die Stunde (vgl. CC.OO./UGT 2004, Checa 1995. Vgl. auch Human Rights Server, 20.2.2000, zit. bei EBF, CEDRI 2000: 66), wobei der Mindestlohn bei ca. 7.000 Pesetas (bei sieben Stunden effektiver Arbeit) lag (vgl. UGT 2002).

Dies sind nicht Voraussetzungen, aber Charakteristika von Arbeitsfeldern, die in die informelle Ökonomie abwandern. Wie auch im Dienstleistungssektor handelt es sich bei der Landwirtschaft um einen Arbeitsmarktbereich, der nicht in Billiglohnländer verlagert werden kann. Die Nachfrage nach ungelernten Arbeitskräften, die vor allem bereit sind zu geringen Löhnen diese schwere körperliche Arbeit zu verrichten, ist daher hoch - und organisiert sich vor allem jenseits tariflich bestimmter, durch die Gewerkschaften kontrollierter Löhne und Arbeitsbedingungen.

Ebenso wie Teile des Dienstleistungssektors wird damit insbesondere die Landwirtschaft anfällig für die irreguläre Beschäftigung von Ausländern. Denn um die eigene Konkurrenzfähigkeit sicherzustellen und trotz der geringen Produktivität des Sektors Gewinne zu machen, wird vor allem versucht, die Lohnkosten gering zu halten - und dies gelingt insbesondere durch einen Wegfall der Lohnnebenkosten.

So gilt die Landwirtschaft in Spanien neben den Dienstleistungen in privaten Haushalten als zweitgrößter Sektor, in dem irreguläre Arbeitsverhältnisse vorzufinden sind; Angaben der Gewerkschaft CC.OO. zufolge sind lediglich 10% aller Arbeiten im Landwirtschaftsbereich regulär (vgl. Santana 2000: 52). Einer Umfrage unter Experten von 2002 zufolge wurde von mehr als 70% der Befragten die Rate an irregulärer Beschäftigung im Landwirtschaftssektor als hoch beziehungsweise sehr hoch eingestuft (vgl. CES 2002: 71f.), lediglich übertroffen von Dienstleistungen in privaten Haushalten beziehungsweise in der Textilindustrie. Auch die Europäische Kommission stellt im Zusammenhang mit informeller Arbeit in Spanien fest, dass neben privaten und öffentlichen Dienstleistungen in erster Linie die Landwirtschaft informell Arbeit nachfragt, vor allem von Arbeitslosen und Migranten (Europäische Kommission 2001). Dies bestätigen die vorliegenden Zahlen: Für die Region Murcia etwa wurde vom Arbeitsministerium für 1998 die Zahl der illegalen Migranten auf etwa 8.000 von insgesamt 15.500 geschätzt (vgl. Pedreño Cánovas 1999: 110). Illegale Migranten in dieser Region arbeiten fast ausschließlich in der Landwirtschaft. Betrachtet man die Zahlen der genehmigten Anträge auf Legalisierungen zwischen 1985/86 und 2000 im Bereich der Landwirtschaft, dann wird deutlich, wie viele Menschen in etwa irregulär in diesem Sektor beschäftigt waren.

Da für die Legalisierung von 2005 noch keine detaillierten Zahlen vorliegen, können für die Zeit seit 2000 nur sehr vage Angaben zur illegalen Beschäftigung in diesem Bereich gemacht werden. Anhand eines Vergleichs zwischen beantragten Stellen in den jährlichen Kontingenten und genehmigten Arbeitskräften kann jedoch vermutet werden, dass die Zahl der irregulär Beschäftigten nicht zurückge-

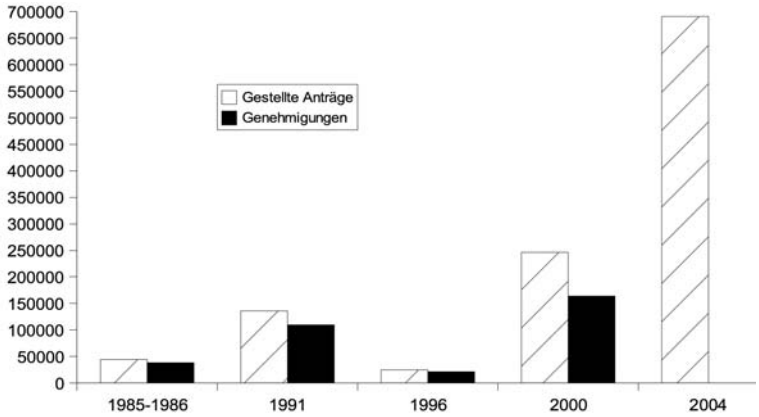


Abbildung 3.29: **Legalisierungen/Verteilung der genehmigten Anträge**, Quelle: Kreienbrink 2004: 251; Aragón Bombín 1993; OECD 1996: 156; El País 9.5.2005

gangen ist, wurden doch selten auch nur die Hälfte der gestellten Anträge genehmigt (vgl. Anuario de Migraciones 1996; 1998; 2002). Für das Beispiel Murcia stellt beispielsweise Pedreño Cánovas fest: »Wenn man daran erinnert, dass 1998 das System der Kontingente, was ja genau genommen nichts anderes als eine Form der Legalisierung illegaler Migranten im Land ist, lediglich 2.300 Arbeitserlaubnisse erteilte, wobei doch 6.114 Anträge auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis vorlagen, so liegt die Vermutung nahe, dass sich in der murcianischen Landwirtschaft mittlerweile die illegale Migration etabliert hat« (Pedreno Cánovas 1999: 110, eigene Übersetzung).

Weitere Indizien für die Bedeutung der Landwirtschaft innerhalb der spanischen Schattenwirtschaft kann man den Angaben des Arbeitsministeriums zur Tätigkeit der Arbeitsmarktinspekteure entnehmen. Diesen Statistiken zufolge wurden im Landwirtschaftssektor nur wenige Kontrollen durchgeführt. 1994 fanden lediglich 4,2% aller Kontrollen im Landwirtschaftssektor statt, 1995 nur 3,9% und 2001 ebenfalls lediglich 4,4%. Dem gegenüber stehen allerdings die erzielten Ergebnisse in diesem Sektor: 1994 und 1995 wurden die meisten Rechtsbrüche in der Landwirtschaft festgestellt, 2001 waren es immerhin noch 14,5% aller in diesem Zusammenhang aufgedeckten Straftaten. Die erzielten Bußgelder beliefen sich je-

doch sowohl 1994 als auch 1995 auf lediglich 3,1% bzw. 4,3% aller Strafzahlungen (vgl. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1995; 1996; 2002).[180]

Zusammenfassung

Wie im vorangegangenen Kapitel gezeigt, sind sowohl die illegale Zuwanderung als auch die informelle Beschäftigung von Migranten in Spanien Realitäten, die insbesondere die Ökonomie des Landes prägen. Aus der Wirtschaft Spaniens sind diese Arbeitskräfte nicht mehr wegzudenken, garantieren doch erst sie tatsächlich die erfolgreiche Durchsetzung spanischer Produkte gegenüber der europäischen und außereuropäischen Konkurrenz einerseits und die gesamtgesellschaftliche Stabilität durch Abfederung sozialer Engpässe insbesondere in der Versorgungslage von Kindern, Alten und Kranken andererseits.

Wie gezeigt handelt es sich bei den von Migranten vornehmlich besetzten Arbeitsplätzen um solche, die von der inländischen Bevölkerung nicht nachgefragt werden. Der Vorteil von ausländischen Arbeitskräften liegt also zunächst einmal darin, dass sie überhaupt zu den gegeben Bedingungen zu arbeiten bereit sind. Dass sie dies in weiten Teilen informell tun, kann von den Arbeitgebern als zusätzliches Plus betrachtet werden - zumindest solange staatlicherseits die Kontrolle und vor allem Sanktionierung solcher Beschäftigungsverhältnisse unterbleibt.

Informalität ist somit Charakteristikum, allerdings nicht Voraussetzung dieser Beschäftigungsverhältnisse - und letztlich lediglich Antwort auf staatliches Versagen in zweierlei Hinsicht: Erstens das Versäumnis, die inländische Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften adäquat zu bedienen, indem ausreichend Arbeitskräfte auch eine Arbeitserlaubnis erhalten, und zweitens die aus diesem ersten Versäumnis resultierenden Schäden aufzufangen, indem Schattenwirtschaft und insbesondere die informelle Ausländerbeschäftigung stärker kontrolliert und sanktioniert werden. Entgegen der von Cornelius et al. (1994) formulierten These, wonach Staaten grundsätzlich die Macht fehle, illegale Zuwanderung effektiv zu steuern und zu kontrollieren, unterstelle ich, dass diese Versuche in Spanien überhaupt nur halbherzig unternommen wurden. Ob und mit welcher Intention von den verschiedenen nationalen politischen Akteuren sowohl illegale Migration als auch die irreguläre Beschäftigung von Migranten in Spanien bekämpft, ignoriert, toleriert oder begrüßt wird, ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

[180] Diese geringe Kontrolldichte hat allerdings nichts mit regionalen Gegebenheiten zu tun, wie zu vermuten wäre. Zwar sind tatsächlich nur einige Regionen von irregulärer Arbeit in diesem Sektor betroffen, allerdings variiert bereits innerhalb der Comunidades Autónomas die Kontrolldichte dramatisch: So werden beispielsweise in Andalusien die meisten Kontrollen in den Provinzen Granada und Malaga durchgeführt, in den vornehmlich landwirtschaftlich genutzten Provinzen Almeria und Huelva hingegen finden kaum Kontrollen statt (vgl. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 1995: 101).

3.4 Irrationalität oder Kalkulation? Die spanische Migrationsverhinderungspolitik

Wie im vorhergehenden Abschnitt deutlich geworden ist, bilden Zuwanderung, Illegalität und Schattenwirtschaft ein Dreieck, das durch die spanische Zuwanderungspolitik zusammengehalten wird. Diese Zuwanderungspolitik ist, wie oben bereits diskutiert wurde, nur zum Teil Ergebnis der Angleichung an europäische Vorgaben, zu einem großen Teil jedoch Ergebnis nationaler politischer Präferenzen. Insbesondere die Frage der legalen Zugangsmöglichkeiten zum Land und des regulären Zugangs zum Arbeitsmarkt ist nach wie vor nationalstaatlich geregelt. Der dargelegte Zusammenhang zwischen restriktiven Zugangsmöglichkeiten zum Land, der Zunahme illegaler Migration und der Zunahme von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit in Spanien muss daher vor dem Hintergrund nationaler Politik interpretiert werden. Diese Politik wird neben dem Regierungshandeln maßgeblich von den Interessen der beiden Arbeitsmarktparteien, den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, bestimmt. Im Folgenden sollen diese Interessen dargestellt und analysiert werden, auch vor der Frage, welchen Einfluss die verschiedenen Interessen auf das Politikergebnis haben. Empirische Basis der Analyse sind neben einschlägigen Dokumenten Interviews, die ich im Laufe des Jahres 2003/2004 geführt habe. Das letzte Interview mit dem Staatssekretär für Migrationsfragen im Innenministerium, Manuel Perez, stammt vom 9. März 2004, wurde also zwei Tage vor dem Anschlag der Al Quaida in Madrid aufgezeichnet. Bis zu diesem Zeitpunkt galt es weithin als ausgemacht, dass die rechtskonservative Regierung Aznar die anstehenden Parlamentswahlen gewinnen und weitere vier Jahre die Regierung stellen würde. Die Gespräche mit den politisch Verantwortlichen müssen vor diesem Hintergrund interpretiert werden. Auch wenn die neue sozialistische Regierung Zapatero neben personellen vor allem inhaltliche Veränderungen angekündigt beziehungsweise bereits durchgesetzt hat, kann von einem grundlegenden Wandel in der Migrationspolitik Spaniens nicht gesprochen werden, insbesondere die restriktive Grenzschließungspolitik bleibt weiterhin erhalten (vgl. Albarracín 2004).[181] Erste Stellungnahmen der neuen Regierung bestätigen dies[182].

[181] Überaus deutlich zeigt sich dies in den Reaktionen der spanischen Regierung auf den Massenansturm afrikanischer Migranten auf die spanische Exklaven Ceuta Ende September/Oktober 2005; vgl. auch FN 80 (Kap. 3.2). Die spanische Regierung setzt seitdem Militär zur Unterstützung der polizeilichen Grenzsicherungskräfte ein (vgl. NZZ, 30.9.2005).

[182] Auch die neue Regierung orientiert sich in der Frage des legalen Zugangs zum Land ausschließlich am Arbeitsmarktgeschehen, wie nicht zuletzt die Auflagen im jüngsten Legalisierungsverfahren zeigten. Und die Regierung weiß sich mit dieser Politik auf der 'sicheren Seite': einer Umfrage von El País zufolge

Ich möchte im Folgenden diese Interessen voneinander getrennt betrachten und analysieren und dabei die Frage nach den Politikzielen und -inhalten beziehungsweise ihren Durchsetzungschancen in den Vordergrund stellen. Ich konzentriere mich dabei auf die Frage des Zugangs von Migranten zum formellen Arbeitsmarkt (Vergabe von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen, Zuwanderungsquoten für Arbeitsmigranten, das Visum um Arbeit zu suchen, Familienzusammenführungen und Legalisierungen). Auf der Grundlage der so ermittelten Einstellungen der Akteure kann die Frage beantwortet werden, ob legale Zuwanderung erwünscht ist, oder ob Illegalität und Schwarzarbeit als Folgen restriktiver Zuwanderungspolitik billigend in Kauf genommen beziehungsweise sogar intendiert werden.

3.4.1 Gewerkschaften

Gewerkschaften sehen sich in der Frage ihrer migrationspolitischen Positionierung grundsätzlich einem Dilemma gegenüber: Originäre Aufgabe gewerkschaftlichen Engagements ist der Schutz des inländischen Arbeitsmarktes vor ausländischer Konkurrenz. Eine protektionistische Haltung liefe aber einerseits der internationalistischen Ausrichtung gewerkschaftlicher Politik im allgemeinen und der spanischen Arbeitsmarktsituation, mit ihrem hohen Anteil an Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit, im besonderen zuwider. Hieraus leitet sich die recht unkonventionelle Forderung der spanischen Gewerkschaften nach einer kontrollierten Grenzöffnungspolitik und besseren Zugangsbedingungen für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer trotz einer bestehenden hohen inländischen Arbeitslosigkeit ab.

Die beiden wichtigsten Gewerkschaften, die nach Francos Tod neu gegründeten Comisiones Obreras (CC.OO.) und die wiederbelebte Union General de Trabajadores (UGT) entstammen historisch den beiden größten Arbeiterbewegungen, der Kommunistischen Partei und der Sozialdemokratie, und unterscheiden sich in der heutigen politischen Ausrichtung zumeist nur geringfügig voneinander; von marginaler Bedeutung sind die beiden anarchosyndikalistischen Gewerkschaften, CGT und CNT.

Trotz des relativ geringen gesellschaftlichen Organisationsgrads kommt den Arbeitnehmervertretungen in Spanien eine enorme Bedeutung im politischen Prozess zu und bei weitem nicht nur in Fragen, die direkt den Arbeitsmarkt betreffen.[183] Der Prozess der Einflussnahme auf Politikergebnisse kennt drei We-

glauben 64,7Spanier, dass nur Migranten mit einem gültigen Arbeitsvertrag ins Land kommen sollten. (Vgl. El País, 12.6.2001).

[183] Nachdem die spanischen Gewerkschaften 1976 nach Ende der Diktatur wieder zugelassen wurden, schnellten ihre Mitgliederzahlen zunächst in die Höhe und lagen bei fast 45% aller Arbeitnehmer. Kurz

ge: Mittels formalisierter Einflussmöglichkeiten im Rahmen institutionalisierter Treffen, mittels informeller Kontakte zu politischen Akteuren und letztlich durch die Mobilisierung der Öffentlichkeit im Zuge von Protesten beziehungsweise von Streiks. Auch wenn Spanien keine korporatistische Einbindung der Gewerkschaften kennt, werden sie doch vor wichtigen Entscheidungen ebenso konsultiert wie auch die Arbeitgeberverbände. Da dies jedoch nicht institutionalisiert ist, variiert der Einbindungsgrad und damit die Möglichkeit zur Einflussnahme in Abhängigkeit von der jeweiligen Regierung sowohl des Landes als auch der Regionen. Den Gewerkschaften bleiben allerdings auch im Falle geringer institutionalisierter Einbindung von seiten der Regierung ausreichend Instrumentarien, um sich Gehör zu verschaffen, vornehmlich durch Proteste und Streiks wie etwa beim letzten Generalstreik im Jahr 2002.[184] Allerdings sind dem mittlerweile gerade beim Thema Zuwanderung enge Grenzen gesetzt, weil sich die Mobilisierung der eigenen Klientel für die Belange von Migranten, gar für eine offenere Zuwanderungspolitik, als sehr schwierig erweist.

War der gewerkschaftliche Einfluss in migrationspolitischen Fragen zu Zeiten der Regierung Gonzales bis Ende der 1990er Jahre unübersehbar, so ist er nach dem Machtwechsel deutlich zurückgegangen. Gründe dafür sind die quasi natürliche Verbindung zwischen den Gewerkschaften und der sozialdemokratischen Partei beziehungsweise die schwierige Beziehung zwischen den Gewerkschaften und der rechtskonservativen Partido Popular. Aber auch ein Diskurswandel, der die Gesellschaft Ende der 1990er Jahre ergriff und in dessen Verlauf aus »bemitleidenswerten Geschöpfen« »Schmarotzer« (Interview UGT, Madrid, 15.10.2003) wurden.

Dennoch finden auch unter der Regierung Aznar Treffen mit Vertretern der Regierung, Arbeitgebern, Gewerkschaften und weiteren Interessengruppen statt, zum einen in den alljährlichen Treffen zur Bestimmung der Arbeitskontingente, zum anderen institutionalisiert im 1995 gegründeten Forum zur Integration der Zuwanderer, welches sich allerdings nach dem Regierungswechsel nur noch unregelmäßig trifft, da die konservative Regierung laut Gewerkschaften kaum Interesse an Zuwanderungsfragen zeigt (vgl. Interviews UGT, 15.10.2003; CC.OO.,11.10.2003). Die Entwicklung der institutionalisierten Kontakte im Rahmen der Arbeitskontingente werden hingegen als verbessert betrachtet, die Ein-

darauf fiel die Quote jedoch wieder rasant. Heute liegt der Organisationsgrad bei lediglich rund 8% der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (in der Bundesrepublik sind im Vergleich rund 25% gewerkschaftlich organisiert!) (vgl. Watts 2002: 63; Interview Sozialreferent deutsche Botschaft, 25.9.2003, Madrid).

[184] Die Gewerkschaften veranstalteten zwei Generalstreiks im Jahr 2002, einen gegen den Krieg im Irak und die Beteiligung Spaniens an der Koalition der USA und den zweiten gegen Sozialabbau und Leistungskürzungen bei Arbeitslosigkeit.

flussmöglichkeiten hier als größer wahrgenommen: »[Unsere Einflussmöglichkeiten] sind heute größer als vorher, denn es hat früher ja gar keine Politik der Arbeitskräftezuwanderung gegeben, so dass früher jeder alles sagen und alles glauben konnte. Und in Fragen, die eindeutig den Arbeitsmarkt betrafen, wie zum Beispiel die Kontingente kamen vormals nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch alle anderen Organisationen, die letztlich überhaupt nichts mit Fragen des Arbeitsmarkts zu tun hatten, zusammen. Das war etwas, was wir schon immer ändern wollten, denn wenn wir über Fragen des Arbeitsmarktes reden, dann geht das letztlich nur uns und die Arbeitgeber etwas an.« (Interview UGT, 15.10.2003)

Informelle Kontakte hingegen haben in den vergangenen Jahren gelitten, da sie auf privaten Treffen, Telefonaten und Briefen basieren - was persönliche Beziehungen zwischen Regierungsvertretern und Gewerkschaftern voraussetzte, die zwischen den rechtskonservativen Regierungsvertretern und Gewerkschaftern selten sind.[185] Protest als Form der politischen Einflussnahme war noch bis Mitte der neunziger Jahre auch in Migrationsfragen ein für die Gewerkschaften adäquates und leicht einsetzbares Mittel. So gingen Ende November 1994 rund 15.000 Menschen in Barcelona und auch in anderen Städten tausende weitere Menschen auf die Straßen, um auf die prekäre Situation der Migranten aufmerksam zu machen und die Themen Zuwanderung und Integration auf die politische Agenda zu setzten. Der Diskurs über »die armen Migranten«, mit denen sich alle solidarisch erklärten und denen man helfen wollte, wandelte sich allerdings rasch, nachdem die Regierung 1999 eine verhältnismäßig harte Gangart gegenüber Zuwanderern eingeschlagen hatte. Zuwanderer wurden nun vor allem als Problem und als Bedrohung wahrgenommen (vgl. Interview CC.OO., 11.10.2003). Beide Gewerkschaften halten es daher heute für unmöglich, ihre Basis für die Rechte von Migranten mobilisieren zu können. Das Mittel des Protestes oder gar Streiks für die Durchsetzung migrationspolitischer Positionen ist den Gewerkschaften somit kaum noch gegeben.

Dennoch sehen die Gewerkschaften generell ihren Einfluss nicht unbedingt geschwächt, sondern auch unter der konservativen Regierung bleiben ihnen Mittel und Wege, politische Inhalte zu bestimmen. Da die informellen Kontakte sich jedoch schwieriger gestalten, und auch das Mittel des Streiks in Fragen von Migrantenrechten in Spanien mittlerweile kaum mehr zu nutzen ist, werden die formellen Treffen mit Regierungsvertretern entsprechend wichtiger.

[185] Welchen Stellenwert solche informellen Kontakte einnehmen können, zeigte sich 1996, als nach einem informellen Treffen und zweier Briefe von den Vorsitzenden beider großen Gewerkschaften an den damaligen Ministerpräsidenten Gonzales mit der Bitte um grundlegende Änderungen des Ausländerrechts tatsächlich eine in vielen Punkten mit den Forderungen der Gewerkschaften übereinstimmende Rechtsreform durchgeführt wurde (vgl. Watts 2002: 111).

Auch diese gestalten sich aber zunehmend schwierig, da vermehrt entscheidende Kompetenzen vom Arbeitsministerium ins Innenministerium verlagert wurden, mit dem den Gewerkschaften zum einen die Erfahrung, zum anderen aber vor allem gewachsene persönliche Kontakte fehlen. So liegt beispielsweise die Frage der Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen mittlerweile allein in der Hand der Polizei - die mit Fragen des Arbeitsmarkts nicht vertraut ist und der die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes gemessen an den Erfordernissen der Wahrung der Inneren Sicherheit als nachrangig erscheinen.

Dies, so Miguel Pajares (CC.OO.) stellt eine »fatale Inkongruenz« dar, an deren Ende die Gewerkschaften das Nachsehen haben (Interview CC.OO., 11.10.2003).

Zudem sehen die Gewerkschaften ihre Einflussmöglichkeiten vermehrt schwinden, da die Regierung zunehmend auf die Sachzwänge europäischer Politik verweist und dies insbesondere in dem bereits weit vergemeinschafteten Feld der Asyl-, Zuwanderungs- und Visapolitik.

»Bislang existiert überhaupt kein europäisches Recht im Bereich der Zuwanderung. Zwar gibt es eine gemeinsame Linie, die von den Innenministern der europäischen Mitgliedstaaten vorgegeben wurde (...). Was man dann jedoch nicht sagen kann, was diese Regierung hier aber bisweilen gerne tut, beispielsweise im Zuge der letzten Reform [des Zuwanderungsgesetzes, eigene Anmerkung], ist [zu behaupten, dass] wir jetzt das Ausländerrecht ändern [müssten], weil wir uns das europäischen Recht dazu zwingt, uns den europäischen Standards anzugleichen. Aber zuvor hat es doch eine Vereinbarung der Innenminister gegeben, die gemeinsam diese Richtung vorgegeben haben, also sind sie selbst auch verantwortlich dafür und können nicht sagen: 'Wir werden gezwungen', wo sie es doch selbst beschlossen haben - gerade die spanische Regierung ist doch diejenige, die den europäischen Kurs in diesen Fragen maßgeblich mitbestimmt.« (Interview CC.OO., 11.10.2003)

Obwohl die Europäisierung der Migrationspolitik von Seiten der Gewerkschaften an sich begrüßt wird, da eine kohärente europäische Politik bessere Lösungen von Zuwanderungsproblemen in den Nationalstaaten verspricht, zeigen sie sich doch nicht zuletzt aufgrund des schwindenden eigenen Einflusses skeptisch gegenüber den aktuellen Entwicklungen, zumal die Gewerkschaften selbst auf europäischem Niveau wenig entwickelt sind (vgl. Rigby 1999).[186]

Inhaltlich gestalten sich die gewerkschaftlichen Positionen bezüglich Zuwanderung und Integration von Migranten in den heutigen Ländern Südeuropas voll-

[186] Wie gering letztlich das Interesse der spanischen Gewerkschaften an der EU-Ebene lange Zeit war, zeigt die Tatsache, dass die UGT erst 1988 Mitglied des Europäischen Gewerkschaftsbundes wurde, CC.OO. sogar erst zwei Jahre später: »This relatively late entry underlines the priority accorded by Spanish Unions to national issues« (Closa/Heywood 2004: 54).

kommen anders, als wir es aus den vormaligen Zentren der Immigration der 1960er und 70er Jahre, den Ländern Nord- und Zentraleuropas, her kennen. Wurde dort von den Gewerkschaften eher eine Grenzschließungspolitik gefordert, treten die spanischen Gewerkschaften heute eher für eine Öffnung der Grenzen ein, um so legale Zuwanderung zu ermöglichen und illegale Zuwanderung zu minimieren und damit zudem eine Politik zu verfolgen, die die Interessen der bereits im Land lebenden Migranten berücksichtigt.

Diese andere Positionierung hat verschiedene Gründe: Erstens erlebten die »alten« europäischen Zuwanderungsländer zu Zeiten der großen Immigrationswellen gerade einen wirtschaftlichen Aufschwung, die Arbeitsmärkte gingen von Vollbeschäftigung aus, wohingegen die neuen südeuropäischen Immigrationsländer ein hohes Maß an Arbeitslosigkeit und zuweilen schwere ökonomischen Probleme kennen.

Vormals kamen die Migranten in der Hochzeit des Keynesianismus und des Sozialstaats, wohingegen heute die Krise des Sozialstaats aller Orten postuliert wird. Und auch die Arbeitsfelder, für die Migranten angeworben wurden, unterscheiden sich von den heutigen: Damals war es vor allem industrielle Arbeit, für die ausländische Arbeitnehmer nachgefragt wurden - heute hingegen ist es der Dienstleistungssektor, der auf ausländische Arbeitskräfte zurückgreift (vgl. Cachón 2000: 111ff.). Diese veränderten Ausgangsbedingungen für Migration und für die Migranten haben letztlich auch Auswirkungen auf die Positionierung der Gewerkschaften ihnen gegenüber.

Alle spanischen Gewerkschaften beschäftigten sich bereits früh mit dem Thema Zuwanderung. Bis in die 80er Jahre hinein unterstützten die Gewerkschaften ihre Mitglieder, die im Ausland Arbeit gefunden hatten. Die CC.OO. gründeten hierzu 1977 ein Büro für Auswanderung, welches 1987 dann in ein Büro für Auswanderung und Einwanderung umdefiniert wurde. Die eigenen Erfahrungen in Fragen der Arbeitsmigration spielten so eine wesentliche Rolle bei der Positionierung spanischer Gewerkschaften nach Beginn der Zuwanderung ins eigene Land, wobei die Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern als negatives Vorbild galten: »Weil hier die Zuwanderung erst allmählich angekommen ist, konnten die Gewerkschaften von Anfang an für die gleichen Rechte für Migranten einstehen, konnten für diese Rechte der Migranten kämpfen. [...] Anders als in anderen europäischen Ländern, zum Beispiel in Deutschland, wo die Gewerkschaften ganz klar gegen die Zuwanderung waren, wo sie sich selbst und ihre Klientel vor den Migranten verteidigt haben, und wo sie ja jetzt ganz ohne Zweifel versuchen eine

sehr offene und sehr flexible Haltung gegenüber Migranten einzunehmen.« (Interview CC.OO., 11.10.2003)[187]

So eröffneten die CC.OO. bereits 1986 das erste Büro, das sich ausschließlich den rechtlichen und sozialen Fragen von ausländischen Arbeitnehmern widmete (Centro de Información para Trabajadores Extranjeros), heute unterhalten sowohl die Comisiones als auch die UGT viele solcher Beratungsstellen und bilden wesentliche Netzwerke für die politische und soziale Integration der Migranten, wenngleich sich die gewerkschaftliche Arbeit mit Zuwanderern aufgrund deren relativ schwacher institutioneller Einbindung bisweilen schwierig gestaltet.

Trotz des geringen Grads an Einbindung in die gewerkschaftlichen Strukturen ist das Interesse der Gewerkschaften an den ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern groß, ist dies doch letztlich Teil der Interessenpolitik für ihre inländische Klientel.

Vor diesem Hintergrund sind folgende Positionierungen gegenüber der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte zu lesen: Während in einer Stellungnahme der CC.OO. 1981 noch argumentiert wurde, dass es »in der gegenwärtigen Situation Spaniens, mit einer Arbeitslosigkeit von mehr als anderthalb Millionen, Ende 1982 vermutlich bereits mehr als zwei Million Menschen, und auf dem Hintergrund einer nichtexistierenden Rückkehr- bzw. Beschäftigungspolitik für Emigranten, [...] unmöglich ist, Abkommen zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte zu verhandeln. Vielmehr muss die Situation der bereits im Land lebenden Migranten legalisiert werden und die beständige Unsicherheit, in der diese Menschen aufgrund von Rassismus und Xenophobie leben, muss endlich ein Ende finden« (CC.OO. 1981), liest sich die Stellungnahme aus dem Jahr 1995 bereits ganz anders: »Das Problem sind nicht die Arbeitsmigranten, sondern das Problem ist das kapitalistische Wirtschaftssystem, welches Menschen in austauschbare und ersetzbare Wesen transformiert. Wir können unseren Ärger hierüber nicht an den Schwächsten abladen, sondern müssen vielmehr im Sinne der ganze Gesellschaft kämpfen. Hierfür brauchen wir aber die Mithilfe aller, eben auch der ausländischen Arbeiter. Wir glauben, dass es nicht nur egoistisch, sondern vor allem selbstzerstörerisch wäre, Zuwanderung nicht zu befürworten unter dem Vorwand, Spanien hätte bereits genug Probleme.« (CC.OO. 1995)

Das Dilemma der Gewerkschaften lässt sich hieran gut erkennen: Originäre Aufgabe einer Gewerkschaft ist der Schutz der inländischen Arbeitsmärkte beziehungsweise der inländischen Arbeitnehmer vor ausländischer Konkurrenz. Eine sich aus diesem Anspruch ableitende zuwanderungspolitische Positionierung müsste also vor allem in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit eine Verhinderung von Mi-

[187] Zur Migrationspolitik bundesdeutscher Gewerkschaften vgl. auch Treichler 1998.

gration fordern. Ihre internationalistische Ausrichtung lässt es aber keinesfalls zu, sich gegen die bereits im Land lebenden Migranten zu stellen. Doch auch die Abwehr potentieller Migranten birgt Risiken für die Gewerkschaften: »The trade unions find themselves in a dilemma. It may seem logical to oppose immigration, but once there are immigrant workers in the country, it is essential to organize them - not only in their own interests, but also in the interests of the rest of the workers. If the unions oppose immigration initially and even continue to do so, they may find that the immigrants do not trust them and are unwilling to join. Where this happens, the unions have the worst of both worlds. Not strong enough to prevent immigration, their attemps to do so only serve to alienate the new workers from them. The result is the weakening of the unions and the deepening of the split of the working class« (Castles/Kosack 1973; 1985: 128; vgl. auch Caestecker 2000: 95ff.). Dieses 1973 bereits beschriebene Dilemma der gewerkschaftlichen Positionierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern ist auch heute noch aktuell: Sprechen sich die Gewerkschaften gegen Zuwanderung aus, so stellen sie sich damit zugleich gegen die im Land lebenden Migranten. Diese brauchen sie jedoch dringend, letztlich zum Schutz der eigenen Klientel, da es unmöglich ist, eine große Gruppe von Arbeitern außen vor zu lassen, ohne dass dies die gewerkschaftliche Position im Ganzen destabilisieren würde.[188] Und die ausländischen Arbeitnehmer sind in ihrer großen Mehrheit selbstverständlich an einer offenen Zuwanderungspolitik interessiert, betrifft dies doch in erster Linie auch Fragen der Familienzusammenführung (vgl. Haus 1995: 294). Castles und Kosack zufolge unterscheidet sich die Migrationspolitik der Gewerkschaften danach, ob es um Fragen der Zuwanderungspolitik geht, oder ob es sich um Arbeitsmigranten handelt, die bereits im Land sind und dort arbeiten. Für die alten Zuwanderungsländer Frankreich, Deutschland, Großbritannien und die Schweiz gelingt es ihnen, eben dies nachzuweisen - für die neuen Zuwanderungsländer Spanien, Griechenland und Italien gilt diese Unterscheidung meiner Einschätzung nach jedoch nicht.

Die spanischen Gewerkschaften erkennen nämlich nicht nur die Rechte der bereits im Land lebenden Migranten an und stellen sich nicht nur nicht gegen weitere Zuwanderungen, etwa im Zuge von Familienzusammenführungen, sondern sie fordern mittlerweile sogar eine generelle Ausweitung der Zuwanderungsmöglichkeiten (vgl. Interview CC.OO., 11.10.2003). Diese unkonventionelle Politik der spanischen Gewerkschaften kann mit den herkömmlichen Erklärungsansätzen des In-

[188] Zumal die Angst groß war, die ausländischen Arbeitnehmer würden im Falle von Streiks als Streikbrecher genutzt werden. Diese Furcht erwies sich jedoch in allen von Castles und Kosack betrachteten Länderbeispielen als unbegründet (vgl. Castles und Kosack 1985: 152f.;177).

ternationalismus und anderer ideologischer Motivationen nicht mehr hinreichend erklärt werden.

Zwar gilt nach wie vor, dass viele Gewerkschafter per se restriktive Zuwanderungspolitiken verurteilen, da sie Migration in den Kontext des internationalen Klassenkampfes stellen; diese Erklärung greift heute allerdings zu kurz, wollte man erklären, weshalb sich Gewerkschaften nicht nur für die Rechte von zugewanderten Arbeitskräften, sondern auch für die Rechte zukünftiger Migranten beziehungsweise für die Eröffnung neuer Möglichkeiten der Einwanderung einsetzen. Watts schlägt daher vor, »to better understand labor leaders' stance on immigration, it is necessary to adress how globalization has hindered states' capacity to control immigration effectively, changed the dynamics of labor union organization and membership, and stimulated the growth of the underground economy« (Watts 2002: 58).

Und tatsächlich kann für Spanien gezeigt werden, dass eine der wesentlichsten Determinanten gewerkschaftspolitischer Positionierung in Fragen von Zuwanderung und Integration die Entwicklung des informellen Sektors und die damit zusammenhängende Entwicklung illegaler Zuwanderung ist (vgl. Interview UGT, 15.10.2003; CC.OO., 11.10.2003). Denn dieser große und ständig wachsende Bereich stellt nicht zuletzt für die Gewerkschaften ein beachtliches Problem dar, unterminieren die hier aufgestellten Regeln doch alles, was gewerkschaftlich erstritten und erkämpft wurde. Alle Fragen der Zuwanderungs- und Integrationspolitik leiten sich daher für die Gewerkschaften aus den hier auftretenden Problemen ab. Dabei ist die Logik der Argumentation ganz einfach: "Generell gesprochen kann man sagen, dass die Migranten herkommen, weil es hier Arbeit für sie gibt. Also, man kann sagen, sie erreicht die Nachricht in ihrem Land, dass sie herkommen sollen, um hier zu arbeiten. Das ist ja die Nachricht, die die, die hier sind, ihnen übermitteln. Wäre die Nachricht hingegen, 'hier gibt es keine Arbeit', könnte es sein, dass die Migrationsströme schon binnen kurzem nachlassen würden. Aber da es ja nunmal Arbeit für sie hier gibt, bleibt der Zustrom natürlich erhalten. Und was nun passiert, wenn zugleich die Politik so restriktiv bleibt, ist, dass die Migranten auf illegalem Wege herkommen und dann in der Schattenwirtschaft landen, die ja eben diese illegalen Migranten absorbiert. Würde diese Schattenwirtschaft nicht existieren, sähe das vermutlich anders aus." (Interview CC.OO., 11.10.2003) [189]

[189] Der Interviewte spielt hier auf ein wesentliches Problem der Gewerkschaften mit Zuwanderung generell an: Da Gewerkschaften ihrer Definition nach die Rechte der Arbeiter auf den Arbeitsmärkten schützen, mussten sie klassischerweise eben diese Märkte vor Konkurrenz aus dem Ausland schützen. Die Frage der Arbeitsplatzkonkurrenz zwischen Migranten und Inländern ist daher nach wie vor eine der wesentlichsten für die Positionierung gewerkschaftlicher Migrationspolitik. Comisiones Obreras stellten 2002 in einer Studie für Katalonien detailliert dar, dass von einer solchen Arbeitsplatzkonkurrenz zumindest für

Den Gewerkschaften ist also sehr bewusst, dass einer restriktiven Zuwanderungspolitik in ihren Erfolgsaussichten enge Grenzen gesetzt sind und dass das Ergebnis einer solchen Politik lediglich die Illegalisierung der Zuwanderer, nicht jedoch ein Abnehmen der Migrationsströme sein wird; und dass dies schließlich zu einem enormen gesamtwirtschaftlichen Schaden führt: Für das Jahr 2002 gingen Schätzungen der CC.OO. von einem volkswirtschaftlichen Schaden verursacht durch die Schattenwirtschaft im Lande von rund 12.000 Millionen Euro aus (vgl. CC.OO. 2002a). Weil die Gewerkschaften wissen, dass Migranten mit temporär befristeten Arbeitserlaubnissen (meist unter einem Jahr) schnell in die Illegalität abgleiten, setzen sie sich für die Einführung einfacherer Methoden zur Verlängerung von Arbeitserlaubnissen, der großzügigeren Vergabe dauerhafter Arbeitserlaubnisse und der Möglichkeit zu einer vereinfachten Legalisierung des Aufenthaltstatus' für illegale Migranten ein (vgl. UGT 2002; 2002b).

»Wir wollen keine vollkommen offenen Grenzen; aber wir wissen auch, dass wir die Zuwanderung letztlich nicht gänzlich stoppen können. Und deshalb fordern wir eine Politik der legalen Migration, also etwa im Rahmen von Familienzusammenführungen, Legalisierungen, der Bewegungsfreiheit von legalen Migranten innerhalb der EU und dauerhaftem Aufenthaltsrecht.« (Interview UGT, 15.10.2003). Alle weiteren Positionen der Gewerkschaften leiten sich aus dieser Grundeinsicht ab - allerdings mit leichten Differenzen: Während die Comisiones Obreras neuen Formen der legalen Einreise positiv gegenüberstehen, zeigt sich von Seiten der UGT hier Ablehnung. Beide argumentieren allerdings für ihre Positionierung wiederum auf der Grundlage der Vermeidung informeller Arbeit und illegaler Zuwanderung.

»Uns erscheint das Visum zur Arbeitssuche, was ja letztlich nur bedeutet, dass eine Person einreisen darf und drei Monate Zeit bekommt um Arbeit zu finden, und wenn sie keine Arbeit gefunden hat, sie wieder in ihr Herkunftsland zurückkehrt; das erscheint uns wenig adäquat für ein Land mit einem solchen Volumen an Schattenwirtschaft. Und das aus unterschiedlichen Gründen: Zunächst, weil eine Person, die herkommt und weiß, dass sie drei Monate Zeit hat, um Arbeit zu finden, und wenn nicht, wieder nach Hause muss, wahrscheinlich das erstbeste Angebot annimmt, was sie ihr anbieten. [...] Und dann die Frage, wer kümmert sich darum, dass sie tatsächlich zurückgehen, wenn sie keine Arbeit finden? Natürlich bleiben sie hier, wenn diese drei Monate vorbei sind, ohne dass sie Arbeit gefunden haben, sie bleiben und finden sich dann in der Illegalität wieder. Und das

diese Region, nicht gesprochen werden kann, Migranten vielmehr gänzlich andere Arbeitsmarktsegmente als Inländer besetzen (vgl. CC.OO. 2002).

ist es, was uns Sorgen macht; das ganze System könnte gut in einem anderen Land funktionieren, in einem Land, was nicht eine so große Schattenwirtschaft hat wie wir hier, in einem Land, in dem die Arbeitskonditionen besser überwacht werden. Aber niemals in einem Land wie dem unseren. Also, wir glauben, dass diese Leute letztlich entweder illegal im Land bleiben, oder aber sie akzeptieren schlechte Arbeitsbedingungen, die uns nicht adäquat für die entsprechende Arbeit erscheinen.« (Interview UGT, 15.10.2003)

Die Comisiones Obreras kritisieren hingegen, das die Visa zu restriktiv vergeben werden:

»Sie haben jetzt gerade das Visum zur Arbeitssuche neu eingeführt. Das ist auch etwas, was wir immer gefordert haben. Aber sie tun das nach wie vor viel zu restriktiv, viel zu beschränkt. Und nach wie vor fehlt ein organisatorisches System, das tatsächlich erlauben würde, Arbeiter, die hier in Spanien arbeiten wollen, auf einem legalen Weg ins Land zu holen. Hier müsste eine Serie von Mechanismen entwickelt werden, die eine Verbindung zwischen Spanien und den Herkunftsländern der Migranten schaffen würden, eine Reihe an Einrichtungen und weiteren Angeboten, die sicherstellen würden, dass das ganze funktioniert.[...] Und das ist das eigentliche Problem: dass ihnen [der Regierung] die Mechanismen fehlen, das ganze funktionsfähig zu machen.« (Interview CC.OO., 11.10.2003)

Auch wenn beide Positionen zunächst in konträre Richtungen zu weisen scheinen, zeigt sich doch in einem Punkt eine wesentliche Übereinstimmung: Die Suche nach adäquaten Instrumentarien, illegale Einreise und damit ein Wachsen der informellen Wirtschaft zu verhindern. Welche das sein mögen, darüber allerdings herrscht Uneinigkeit. Einig ist man sich hingegen in der Frage nach den Legalisierungen: »Wir Gewerkschafter sind eigentlich immer dafür, Legalisierungen durchzuführen, denn das meint ja vor allem, Dinge ans Licht zu bringen, eben die ganze Schwarzarbeit. Wenn man Migranten legalisiert, die bereits hier arbeiten, bringst du die Schwarzarbeit ans Licht. Du vernichtest illegal erworbene Konkurrenzvorteile, die Firmen sich dadurch erschaffen haben, dass sie Arbeiter schwarz zu geringeren Löhnen beschäftigt haben. [...] Die Legalisierungen mögen nicht die vollkommene Lösung aller Probleme darstellen, aber sie verbessern die Dinge erheblich. Denn wenn die Migranten legal hier arbeiten, dann erhöht das unsere Chancen in den Auseinandersetzungen mit Arbeitgebern und Regierung unheimlich." (Interview CC.OO., 11.10.2003) Und UGT setzt hinzu: »UGT insistiert auf der Notwendigkeit, nicht nur die Arbeitnehmer selbst zu legalisieren, sondern auch deren Arbeitsplätze, die neu entstanden sind, denn nur so kann diese Politik, die die Rechtsverletzungen der Arbeitgeber toleriert, verhindert werden und zugleich

die ganze Gesellschaft davon profitieren.« (UGT, Comunicado de prensa: 11. April 2002)

Einigkeit herrscht auch in Fragen der Familienzusammenführung, welche als probates Mittel legaler Zuwanderung ins Land von den Gewerkschaften begriffen und begrüßt wird. Die Gewerkschaften machen sich in diesem Zusammenhang vor allem für die Vergabe von Arbeitserlaubnissen stark.[190]

Ein weiteres wesentliches Thema im Zusammenhang mit der Vermeidung von Illegalität und Schwarzarbeit sind die Arbeitskontingente, die in ihrer derzeitigen Anwendung ebenfalls vermehrt zur Legalisierung sich bereits im Land aufhaltender illegaler Migranten genutzt werden (vgl. Mar Ruiz Castillo 2003: 42f.). Beiden Gewerkschaften zufolge ist die Einrichtung dieser Arbeitskontingente 1985 durchaus sinnvoll gewesen, hat das doch zunächst die Anerkennung der Notwendigkeit einer Arbeitskräftezuwanderung nach Spanien bedeutet. An der Umsetzung wird jedoch von beiden Seiten viel Kritik geübt und als Fazit festgehalten, dass die Kontingente nicht adäquat funktionieren. Neben administrativen Problemen, die die Anwerbung und Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer erschweren und so indirekt die informelle Ausländerbeschäftigung befördern, kommen politische Probleme, die in die jährlichen Verhandlungen um die nötige Höhe der Kontingente münden: »Früher mussten sie [die Arbeitgeber] lediglich sagen: Ich brauche 80.000 Arbeiter - und die Kontingente damals wurden dann in der Größenordnung gewählt, sofort. [...] Aber sie haben das vor allem dazu genutzt, Leute die schon hier waren, zu legalisieren. [...] Man muss die Arbeitgeber disziplinieren. Ein Arbeitgeber kann nicht einfach sagen: 'Ich brauche 1000 Arbeiter.' Der Arbeitgeber muss vielmehr die Arbeitsverträge auf den Tisch legen, und ich möchte dann genau sehen, was sind die Konditionen dieser Verträge, um einfach sicherzustellen, dass dieser Arbeiter dann auch wirklich die gleichen Rechte bekommt wie ein spanischer Arbeitnehmer. Und ich würde mir wünschen, dass das für alle Arbeitnehmer so abliefe, aber das scheint nicht möglich. Weil wir leider nur Zugang zu einem recht kleinen Teil der legal beschäftigten Migranten haben. Aber klar, auf der anderen Seite sagt die Regierung: 'Unser Ziel ist in erster Linie der Kampf gegen illegale Migration.' Und wenn das meine Zieldefinition ist, muss ich natürlich die Bedingungen für diejenigen Illegalen, die im Land sind, so schlecht wie möglich machen, um sie dazu zu bringen, wieder in ihr Land zurückzugehen.« (Interview UGT, 15.10.2003)

[190] Auch dies ein deutlicher Unterschied zur Positionierung der Gewerkschaften in den 'alten' Zuwanderungsländern: Als die Bundesregierung 1974 plante, den Familiennachzug restriktiver zu gestalten, um ihn so zu begrenzen, wurde dies von den Gewerkschaften ausdrücklich begrüßt, die hierin lediglich einen Mechanismus unkontrollierter Arbeitskräftewanderung sehen konnten (vgl. Treichler 1998).

Verantwortlich für die Situation auf dem Arbeitsmarkt werden also zum einen die Regierung, zum anderen aber die Arbeitgeber gemacht, die die Kontingente immer höher angeben, als die tatsächliche Nachfrage ist.

»Das eigentliche Problem ist ja (...) dass der Arbeitgeber immer ein Fenster hat, weil es nämlich viel teurer ist, einen Arbeiter irregulär zu beschäftigen, der keine Papiere hat, als einen irregulär zu beschäftigen, der Papiere hat. Es ist nämlich so, dass ich für diesen Arbeiter, den ich ohne Vertrag beschäftige und schlechter bezahle als ich eigentlich müsste etc., der aber eigentlich eine Arbeitserlaubnis hat, wenn ich kontrolliert werde, nicht die ganze Strafe zahlen muss, die ja bis zu 15.000 Pesetas reicht.« (Interview UGT, 15.10.2003).

Dreh- und Angelpunkt gewerkschaftlicher Argumentation ist also der Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Schattenwirtschaft. Dabei unterscheiden sie zwischen Jobs, die komplett informell sind, vor allem solchen, die sich durch prekäre Arbeitsverhältnisse und schlechte Löhne auszeichnen, und solchen, in denen die Arbeitnehmer nur teilweise informell beschäftigt werden, da sie beispielsweise nur für eine Teilzeitstelle angestellt sind, aber dennoch voll arbeiten. Helfen im letzteren Fall Kontrollen kaum weiter, um Unregelmäßigkeiten festzustellen, so bedeuten Kontrollen im ersten Fall oftmals das Ende der betroffenen Betriebe; hieran haben auch die Gewerkschaften kein Interesse, hängen daran doch oft auch viele reguläre Arbeitsplätze. Aus diesem Grund präferieren die Gewerkschaften Maßnahmen, die zu einer freiwilligen Aufgabe irregulärer Beschäftigungsverhältnisse führen, wie etwa mittels steuerlicher Vorteile bei der Schaffung regulärer Beschäftigungsverhältnisse.

Zusammengefasst ergibt sich, dass die von Castles und Kosack beschriebenen Dilemmata der Gewerkschaften im Umgang mit Migranten nicht mehr uneingeschränkt gelten. Spanische Gewerkschaften taten sich bereits früh durch eine etwas unkonventionelle Migrationspolitik hervor; nicht ideologische Gründe stehen hierbei heute im Vordergrund, sondern die Erkenntnis, dass eine restriktive, protektionistische Haltung gegenüber dem Thema der Zuwanderung zum einen die Migranten, die bereits im Land sind, davon abhalten würde, sich gewerkschaftlich zu organisieren, und zum zweiten, wesentlicheren Grund, die Erkenntnis, dass eine solche Politik das Wachsen des informellen Sektors unterstützen würde. Ein Dilemma bleibt allerdings bestehen: Um das Ziel der Vermeidung von Lohndumping und Verschlechterung der Arbeitsverhältnisse zu erreichen, müssten auch die inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von diesem Ziel überzeugt werden, um sich notfalls mobilisieren zu lassen. Dies jedoch, so beide Gewerkschaften, sei unmöglich, denn »es ist natürlich möglich, einen Generalstreik zu organisieren wegen etwas, was die Menschen direkt beschäftigt, aber um sich mit den Migran-

ten zu solidarisieren, weil die ausgebeutet werden, das würde wirklich niemanden mobilisieren, niemanden, wirklich." (Interview CC.OO., 11.10.2003)

Dieses Vermittlungsproblem zwischen Gewerkschaftsführung und eigener Klientel verweist auf ein weiteres Problem: Ausländerfeindlichkeit und rassistisches Denken machen auch vor Mitgliedern der Gewerkschaften nicht Halt. Ein Grund für das staatliche Versagen im Zusammenhang mit illegaler Zuwanderung und Schwarzarbeit wird so auch in der Ideologie gesehen: »Sicherlich müssen mehr Elemente beachtet werden, will man die Regierungspolitik erklären. Machen sie die Grenzen dicht, weil sie meinen, wir würden keine Arbeitskräfte mehr brauchen? [...] Machen sie die Grenzen dicht, weil sie wissen, dass wir mehr Arbeitskräfte brauchen, und sie so illegal kommen und dann billiger sind? - Ich glaube eine so direkte Verbindung kann man nicht herstellen. Vielmehr glaube ich, dass man ein weiteres Element in die Analyse einfügen muss, und das ist die Ideologie. Will sagen, die Grenzen werden auch dicht gemacht, weil eine unnachgiebige Politik gegenüber Zuwanderern mehr Stimmen bei den Wahlen verspricht.« (Interview CC.OO., 11.10.2003)

Welchen Einfluss die Gewerkschaften letztlich auf den Prozess der Entscheidungsfindung in Migrationsfragen haben, kann nicht abschließend geklärt werden. Ebenso wie in anderen Politikbereichen ist auch hier dieser Prozess schwer zu durchschauen. Festzuhalten bleibt allerdings, dass der direkte Einfluss, den die Gewerkschaften auf die Migrationspolitik der sozialdemokratische Regierung Gonzales hatten, unter der konservativen Regierung Aznar deutlich zurückgegangen ist. Die Ursachen hierfür liegen jedoch nur zum Teil in der tatsächlich verminderten Einflussmöglichkeit der Gewerkschaften. Vor allem sind sie in einem öffentlichen Diskurswandel zu finden, der es schwieriger werden lässt, das Thema auf die Tagesordnung zu bringen, und zudem in der Tatsache, dass mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) weitreichende Kompetenzen zumal in Zuwanderungsfragen an die Europäische Union übertragen wurden. Der Einfluss von Gewerkschaften auf europäischer Ebene ist nach wie vor gering - somit schwinden auch ihre Chancen, auf Fragen der Zuwanderungspolitik weiterhin nachhaltig Einfluss auszuüben. Anders sieht es hingegen in Fragen des Arbeitsmarktes aus: Wie und wo Schattenwirtschaft und informelle Ausländerbeschäftigung geduldet beziehungsweise unterbunden werden, ist auch eine Frage gewerkschaftlicher Positionierung.

Und tatsächlich orientiert sich die gewerkschaftliche Migrationspolitik mittlerweile vor allem an der Frage, wie die prekären Arbeitsverhältnisse vermieden werden können. Dass Zuwanderung selbst vermieden werden könnte, daran glaubt hier niemand mehr. Gewerkschaftliche Positionierung in Fragen der Zuwanderung ist also von einem Dilemma durchzogen, in dessen Zentrum die Erkennt-

nis steht, dass Zuwanderung selbst nicht mehr zu kontrollieren ist. Gewerkschaften sehen sich somit außerstande, die inländischen Arbeitnehmer vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Den inländischen Arbeitsmarkt hingegen können sie schützen - allerdings nur dann, wenn sie eine progressive Zuwanderungspolitik fordern, die eine ausreichend große Zahl an legalen Zuwanderungswegen offen hält. Das ursprüngliche, von Castles und Kosack beschriebene Dilemma der Gewerkschaften ist nicht aufgehoben, muss in seinem Inhalt allerdings ergänzt werden - nicht aufgrund ideologischer Verfasstheiten, sondern lediglich auf der ursprünglichen Basis der Vertretung und Sicherung der ureigensten Klientelinteressen wird eine progressive Migrationspolitik vertreten, die die kontrollierte Öffnung der Grenzen für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer proklamiert.

Im Ergebnis hat dies allerdings zur Folge, dass die Gewerkschaften dort aktiv werden, wo die Arbeitsmarktsegmente betroffen sind, in denen auch die Inländer arbeiten; klassische Bereiche des *ethnic business* bleiben weitgehend außerhalb ihrer Reichweite.

3.4.2 Arbeitgeber

Ebenso wie die Arbeitnehmer sind auch die Arbeitgeberinteressen in Spanien organisiert, sowohl auf regionaler als auch auf nationaler Ebene. Während die Dachorganisation der Arbeitgeber auf nationaler Ebene (Confederación Española de Organizaciones Empresariales, CEOE) branchenübergreifend zuständig ist, sind auf regionaler Ebene die unterschiedlichen Arbeitssparten in den Organisationen repräsentiert. Diese Organisationsform hat zur Folge, dass kleinere Unternehmen sich eher in den regionalen und sektoralen Verbänden repräsentiert sehen, wohingegen der nationale Verband vornehmlich die Interessen der Großunternehmen vertritt. Ebenso wie die Gewerkschaften kennen auch die Unternehmer Mittel und Wege, ihre Interessen im Prozess der politischen Entscheidungsfindung durchzusetzen, wobei die Wahl der Mittel ebenfalls in erster Linie auf formelle beziehungsweise informelle Kommunikation mit den politischen Entscheidungsträgern fällt.

Wie bei den Gewerkschaften leiden die Einflussmöglichkeiten der Arbeitgeber in diesem Politikbereich unter der Verschiebung der staatlichen Zuständigkeiten vom Arbeits- zum Innenministerium. Auch aus Sicht der Unternehmer hat hier die Innenpolitik das letzte Wort, beeinflussen die Furcht um die Innere Sicherheit und Vermeidung illegaler Migration letztlich das ganze legale Migrationsgeschehen enorm - mit nachteiligen Wirkungen für das Geschehen am Arbeitsmarkt (vgl. Interview CEOE, 24.10.2003).

Die Abhängigkeit der Einflussmöglichkeiten von der jeweiligen Regierungszusammensetzung lässt sich auch für die Arbeitgeber konstatieren. Ein Beispiel dafür stellen die jährlichen Verhandlungen um die Größe der Arbeitskontingente dar. Kommt es hierbei zu Unstimmigkeiten zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverband, so liegt das letzte Wort bei der jeweiligen Regionalregierung. Wird diese von der PSOE gestellt, ist sie in ihren Entscheidungen stark von den Interessen der Arbeitnehmer geleitet, so der Vertreter des Unternehmerverbandes. Daher, so Mendez, »ist es auch klar, dass es in Andalusien und der Extremadura (beide klassischerweise links regiert, Anmerkung d.A.) sehr schwierig für einen Arbeitgeber ist, Arbeiter über das Kontingent zu beschäftigen, weil den Arbeitgebern ja grundsätzlich misstraut wird, auch wenn sie mit den notwendigen Papieren des Arbeitsamts kommen, die nachweisen, dass es keine Spanier gibt, die bereit wären, dieser Arbeit nachzugehen.« (Interview CEOE, 24.10.2003).

Unternehmer, so könnte man meinen, haben per se ein Interesse an Zuwanderung von Arbeitskräften, da dies eine ausreichend große Reserve an Arbeitskräften gewährleisten würde. Da Grenzschließungen ökonomischen Interessen oftmals zuwiderlaufen (nicht nur in Fragen der Arbeitskräftezufuhr, sondern auch beispielsweise in Fragen des Tourismus), könnte man annehmen, dass sich der Unternehmerverband grundsätzlich gegen eine allzu restriktive Zuwanderungspolitik wendet. Im Falle Spaniens trifft dies jedoch nur in begrenztem Maße zu, vielmehr muss man von einer ambivalenten Position seitens der Arbeitgeber in Fragen von Zuwanderung und Grenzöffnung sprechen.

Gerade in diesen Fragen unterscheiden sich nämlich die Interessen des Dachverbands von denen regionaler Verbände oder auch denen einzelner Firmen. Die Schwierigkeit für den nationalen Unternehmerverband besteht darin, diese unterschiedlichen Interessen aufzufangen und mit dem politisch Opportunen abzugleichen. Anders allerdings als die Arbeitnehmer, verfügen die einzelnen Firmen jeweils über ausreichende Ressourcen, um ihre Interessen auch gegen das vermeintliche Kollektivinteresse, das durch den Verband vertreten wird, durchzusetzen (vgl. Watts 2002: 85).

Kollektiven Interessen kommt, anders als in den Organisationen der Arbeiter, kein allzu großer Stellenwert zu, vielmehr befinden sich die Unternehmer untereinander ja in einer Konkurrenzsituation. Dieser Umstand erklärt schließlich auch, weswegen der Einfluss der Unternehmer auf den Politikprozess andere Formen suchen muss, als es die Gewerkschaften tun - ein gemeinsam abgestimmtes Vorgehen, wie im Falle eines Streiks durch die Gewerkschaften erscheint hier schwer denkbar.

Daher ist auch die Position des Unternehmerverbandes CEOE nur als eine Position der Arbeitgeberseite zu interpretieren. Gerade in Fragen illegaler Ausländerbeschäftigung sind die Interessen der einzelnen Verbandsmitglieder oftmals ganz andere, als die offiziell vom Dachverbandes verfolgten, wie folgendes Beispiel zeigt: 1997 forderten die Arbeitgeber in der südlichen Provinz Almería, die Arbeitskraftkontingente von 1.115 auf 5.600 zu erhöhen - sollte dies nicht geschehen, seien sie gezwungen, illegale Migranten anzuheuern. Sie argumentierten mit dem Bedarf an ausländischen Arbeitskräften, der ansonsten nicht gedeckt werden könne, die inländischen Arbeitskräfte stünden für die schweren Arbeiten in der Landwirtschaft nicht zur Verfügung. Auf nationaler Ebene widersprach der Arbeitgeberverband CEOE allerdings dieser Forderung mit dem Hinweis auf das vermeintlich eigentliche Problem, nämlich die Tatsache, dass in der Provinz mehr als 5.800 spanische Arbeitnehmer von sozialen Leistungen im Rahmen des PER (Plan de Empleo Rural) leben würden.[191] Auf regionaler Ebene zeigte sich jedoch,dass ein Verband, der die Interessen der Arbeitgeber in der Landwirtschaft vertreten will, hierzu eine andere Haltung einnehmen sollte; so forderte die Unión Almeriense de Ganaderos e Agricultores (UAGA), dass, solange die Frage nach den Quoten nicht gelöst sei, die Arbeitsinspekteure auf Kontrollen in der Landwirtschaft Almerías verzichten sollten, da die Betriebe ja geradezu gezwungen seien, illegale Migranten zu beschäftigen. Die Quote wurde schließlich um rund 1.000 auf 2.180 erhöht, allerdings ohne Zustimmung der CEOE (vgl. Watts 2002). Die CEOE vertrat vielmehr die Position, dass die staatlichen Substitutionsleistungen im Allgemeinen, und in der Landwirtschaft im Besonderen reformiert werden müssten, während die Unternehmer in den südlichen Regionen selbst und unter Führung der dortigen Landwirtschaftsverbände für den Erhalt des PER Seite an Seite mit den Gewerkschaften auf die Straße gingen (vgl. Interview Sozialreferent deutsche Botschaft, 25.9.2003, Madrid; Watts 2002). Diese Episode zeigt vor allem anderen sehr deutlich den Konflikt zwischen der nationalen Arbeitgebervertretung und den kleinen regionalen und sektoralen Arbeitgeberverbänden.

Die Schwierigkeiten der Arbeitgeber einheitliche Positionen zu finden und sich auf diese festzulegen erklärt also, weshalb die Positionierung auch in Fragen illegaler Ausländerbeschäftigung zwischen Dachverband und einzelnen Firmen so unterschiedlich ausfallen können. Während sich der Dachverband ganz deutlich

[191] Der Plano de Empleo Rural (PER) hat den besonderen Schutz vor Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft zum Ziel. Einbezogen werden all solche Arbeiter, die als abhängig Beschäftigte im Landwirtschaftsbereich arbeiten. Die Höhe der Zahlungen ist vom Mindestlohn abhängig, hiervon werden 75% gezahlt. Die Dauer der Zahlungen richtet sich nach der Arbeitszeit und danach, wieviel im vergangenen Jahr bereits an Zahlungen geleistet wurde - maximal jedoch 180 Tage; darüber hinaus spielt das Alter des Antragstellers eine wesentliche Rolle bei Berechnung der Bezugsdauer (vgl. González Ortega 2003).

gegen illegale Ausländerbeschäftigung ausspricht, zeigen die regionalen Verbände zumeist Verständnis und die einzelnen Mitglieder selbst erkennen dies als probates Mittel an, den inländischen Arbeitskräftemangel auszugleichen - und darüber hinaus sogar noch Kosten zu sparen.[192]

Zwar verfügt der Dachverband rein formal betrachtet über das Mittel des Verbandsausschlusses bei Missachtung der Verbandsregeln; neben den Schwierigkeiten, solches Fehlverhalten überhaupt in Erfahrung zu bringen, sprechen allerdings die hohen Kosten dagegen, die für den Verband damit verbunden wären, ohne dass er viel gewonnen hätte. Vielmehr argumentiert man so:

»Natürlich können wir die Beschäftigung Irregulärer nicht unterstützen. Zunächst deshalb nicht, weil wir nichts unterstützen können, was gegen geltendes Recht verstößt. Zum anderen weil jemand, der Irreguläre beschäftigt, sich ja einen unrechtmäßigen Wettbewerbsvorteil demjenigen gegenüber verschafft, der das Gesetz respektiert. So etwas können wir natürlich nicht verteidigen. Aber um es klar zu sehen, zum Beispiel in der Landwirtschaft: Ein Arbeitgeber, der keine Arbeiter findet und dessen Ernte somit auf dem Spiel steht, der, wenn er denen dann den gleichen Lohn bezahlt und sie unter den gleichen Bedingungen arbeiten lässt wie auch regulär Spanier, das muss man dann von denen unterscheiden, die in mafiösen Strukturen stehen, die die Leute ausbeuten. Ja, zwischen diesen Typen muss man natürlich grundsätzlich unterscheiden.

[...] Würden die Kontingente und das System der Ausländerbeschäftigung besser funktionieren, dann müsste auch niemand auf die illegale Migration zurückgreifen. [...] Vielleicht beschäftigen sie deshalb die Leute irregulär, weil sie einfach niemanden finden können, der flexibel nach Spanien kommt, und, würde sich hieran etwas ändern, sie dann vielleicht doch die Leute regulär beschäftigen würden.« (Interview CEOE, 24.10.2003)

Der Unternehmerverband stellt sich also gegen illegale Ausländerbeschäftigung und verurteilt Mitglieder, die davon unrechtmäßig profitieren. Da jedoch die staatlichen Mechanismen der legalen Arbeitskräfteanwerbung versagen, sei die informelle Ausländerbeschäftigung oftmals die einzige Möglichkeit für die Unternehmer zu überleben. Und Unzulänglichkeiten des Systems der Arbeitskräfteanwerbung kennt der Unternehmerverband zuhauf. Zunächst ist da die Vertrauensfrage: »Zum Beispiel brauchten sie mal Kraftwagenfahrer in der Provinz Zaragoza. Die Regierung stimmte dem zu. Sie brachten sie aus Bulgarien, ich erinnere mich nicht mehr wie viele, vielleicht zehn Lastkraftwagenfahrer, und sie kamen nach Zaragoza und es stellte sich heraus, dass ihre Fahrerlaubnis hier in Spanien gar nicht gilt. Sie durften hier also gar nicht fahren. Und dann ist doch klar, dass dieser Unterneh-

[192] Vgl. Interview CEOE, 24.10.2003; Sozialreferent deutsche Botschaft, 25.9.2003.

mer in Zaragoza kein besonderes Vertrauen mehr in das System hat. Nachdem er diesen ganzen bürokratischen Aufwand betrieben hat, um sich dann mit Arbeitern wiederzufinden, die er nicht gebrauchen kann und denen er noch dazu Unterkunft und Verpflegung stellen musste, denen er Unterhalt zahlen musste und schließlich auch noch die Heimreise.« (Interview CEOE, 24.10.2003)

Hinzu kommt das Problem der Langwierigkeit des Verfahrens, da zwischen Antragstellung und Genehmigung oftmals Monate verstreichen - Zeit, in denen die Arbeitskräfte bereits fehlen, oder es aber schon wieder zu wirtschaftlichen Veränderungen gekommen ist, die Arbeitskräfte nun gar nicht mehr gebraucht werden. Dies, so der Unternehmerverband, trage nicht gerade dazu bei, das System der Arbeitskontingente für die Arbeitgeber attraktiv zu machen. Ein weiteres Problem träte dadurch auf, dass sich viele kleine Firmen, ebenso wie auch individuelle Arbeitgeber den Aufwand der Arbeitskräfteauswahl im Herkunftsland der Migranten nicht leisten können. Dies betrifft neben kleinen Unternehmen vor allem den Bereich privater Haushalte, für den im Kontingent 1999 mehr als 20.500 Plätze vorgesehen waren. Allerdings zeigt sich, dass diese Arbeitskräfte zumeist nicht nachgefragt werden, denn »wie könntest du deine Kinder jemandem zur Aufsicht überlassen, den du niemals gesehen hast? [...] Weil eben keine Familie zur Arbeitsvermittlung geht und ein Papier vorlegen würde, das besagt, dass es hier in der Provinz niemanden gibt, der diesen Job machen will und dann nach einem Migranten fragen würde. Keiner würde das machen, niemals, weil die ja dann mit einem fertigen Vertrag kommen, ohne dass du die betreffende Arbeitskraft jemals zuvor zu Gesicht bekommen hast.«

Und als Resultat der Situation wird festgehalten, dass es daher »von allem etwas gibt: Weniger Wachstum auf dem Arbeitsmarkt, weil es Arbeitgeber gibt, die nicht expandieren können, weil ihnen die Arbeitskräfte fehlen und andere, die wandern in die Schattenwirtschaft ab.« (Interview CEOE, 24.10.2003)

So formuliert der CEOE seine Zielsetzung dahingehend, das System der Kontingente und Ausländerbeschäftigung soweit zu verbessern, dass diese wettbewerbsverzerrende Schattenwirtschaft überflüssig würde. Zugleich müsse man sich bis dahin jedoch wenig Sorgen um Sanktionen machen, da die Arbeitsinspekteure nur selten ihren Weg in die entsprechenden Unternehmen fänden. Diese recht unkonventionelle Haltung des Unternehmerverbandes bedarf einer Erklärung. Zu finden ist sie in den wirtschaftlichen Reformprozessen der 1970er und 80er Jahre einerseits und im gewandelten öffentlichen Diskurs der 1990er Jahre andererseits.

Seit Mitte der 70er Jahre war es das Ziel des Unternehmerverbandes, den spanischen Arbeitsmarkt stärker zu deregulieren und mehr Flexibilität in die sehr rigide spanische Wirtschaft zu bringen. Mit der Einführung von Zeitverträgen im

Jahr 1984 gelang ihnen in diesem Zusammenhang ein großer Schritt, denn bereits seit Mitte der achtziger Jahre sind rund 90% aller neu abgeschlossenen Arbeitsverträge befristet (vgl.Lucio/ Blyton 1995: 350f.). Im Zuge dieser staatlichen Neuorientierung im Bereich des Arbeitsrechts, kam es auch zu Umstrukturierungen der großen spanischen Firmen: Viele von ihnen lagerten Arbeitsbereiche aus oder gaben sie an kleinere Subunternehmen weiter, oder sie ließen sie in die Schattenwirtschaft abwandern.

Das letztlich geringe Interesse des nationalen Unternehmerverbandes an Fragen der Migrationspolitik erklärt sich genau aus diesem Umstand. Denn anders als die Gewerkschaften sieht sich ein Großteil seiner Mitglieder von Fragen der Zuwanderungspolitik mittlerweile kaum noch betroffen. Der Grund ist die tiefgreifende Umstrukturierung der spanischen Wirtschaft, in deren Zuge der Bedarf großer Firmen an ausländischen Arbeitskräften deutlich zurückging, denn das große Heer gering- beziehungsweise unqualifizierter Arbeitnehmer wurde von den großen Firmen selbst nun nicht mehr gebraucht, sondern »the new demand for immigrant labor has been concentrated at the margins of the economy in temporary work, in microenterprises, and in the underground economy« (Watts 2002: 91). Die von der CEOE vertretenen Unternehmen brauchten nun vielmehr hochqualifizierte Arbeitskräfte, die sie in Spanien nicht finden konnten. Darauf reagierte auch der Verband, indem er eine Zuwanderungspolitik forderte, die konkrete Schritte unternehmen sollte, die Migrationsströme in diese Richtung zu lenken, aktiv diese Arbeitskräfte anzuwerben und ihnen die Möglichkeit zu einem legalen Aufenthalt im Land zu geben (vgl. Interview CEOE, 24.10. 2003).

Die zurückhaltende Positionierung des nationalen Arbeitgeberverbandes liegt also zum einen an einem mangelnden Interesse an zuwanderungspolitischen Fragen von seiten seiner wichtigsten Mitglieder, zum anderen am Bemühen des Verbands, nicht allzu konträr zur öffentlichen Meinung zu stehen, die in Zeiten extrem hoher Arbeitslosigkeit und wachsender Xenophobie wenig Verständnis für die Forderung nach einer offenen Zuwanderungspolitik aufbrächte.

Die Positionierung der CEOE in Zuwanderungsfragen kann demnach bestenfalls als desinteressiert beziehungsweise neutral beschrieben werden: Aus oben genannten Gründen liegt es nicht im vordringlichen Interesse des Verbands, aktiv Zuwanderungspolitik zu betreiben. Diejenigen Mitglieder, die legal Arbeitskräfte über die Kontingente anwerben wollen, werden dabei vom Verband unterstützt, diejenigen, die sie illegal anwerben, werden nicht daran gehindert.[193] Einen ak-

[193] Dass eine offizielle Arbeitgeberposition auch ganz anders aussehen kann, zeigt Hjarnø (2003) am Beispiel der skandinavischen Länder deutlich. Hier trägt die besondere Form des korporatistischen Arrangements maßgeblich zu einem sehr geringen Anteil von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit in der Ökono-

tiven Part nehmen die Arbeitgeber lediglich in der Frage der Entbürokratisierung der Arbeitskräfteanwerbung ein. Die Forderung, hier Regelungen zu vereinfachen, führt jedoch nicht zur generellen Forderung nach Vereinfachung der legalen Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt, denn es werden sowohl die Legalisierungen, als auch das Visum zur Arbeitssuche vom Verband abgelehnt, sondern sie beziehen sich ausschließlich auf Fragen der Arbeitskontingente (vgl. Interview CEOE, 24.10.2003).

Allerdings wird gerade in diesem, von den Gewerkschaften so lange dominierten Feld auch eine Fläche gesehen, auf der Konflikte mit den Gewerkschaften ausgehandelt und Ergebnisse quasi im Tauschhandel gegen andere, vom Verband selbst als relevanter angesehene Felder verhandelt werden können. Grundsätzlich überrascht daher die recht ablehnende Haltung gegenüber einer offeneren Zuwanderungspolitik nicht, kam doch die Unterstützung der restriktiven Gesetzgebung der Regierung Aznar dem Verhältnis zwischen Verband und Regierung sehr gelegen, ohne dass damit eigene Klientelinteressen tatsächlich verletzt wurden.

3.4.3 Regierung

Die Position der spanischen Regierung zu Fragen der Zuwanderung ist bereits mehrfach angesprochen und beleuchtet worden. Im Folgenden soll jedoch dezidiert der Zusammenhang zwischen illegaler Zuwanderung und der Möglichkeit zur irregulären Arbeitsaufnahme und der Haltung der Regierung dazu betrachtet werden. Folgende Fragen stellen sich in einer solchen Analyse der Regierungspositionen: Wird der Zusammenhang zwischen dem bestehenden informellen Sektor, den Möglichkeiten zur Schwarzarbeit und der zunehmenden illegalen Migration erkannt und als Problem perzipiert? Welche Folgerungen werden hieraus für die Frage nach einer offeneren beziehungsweise restriktiveren Grenzpolitik gezogen? Wie werden die existierenden rechtlichen und bürokratischen Mittel, illegale Migration zu verhindern, bewertet?[194]

Grundsätzlich sieht sich die Regierung hierbei einem Dilemma gegenüber: Zum einen muss die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften im Inland berücksichtigt werden, zum anderen muss die Bevölkerung beruhigt und die Illusion

mie bei: »In a society with a well-developed, civilised, democratic collaboration between the trade unions and the employers, where both sides have mutually recognised the other's rights and duties, the collaboration creates a mutual social control which counteracts employers taking on illegal labour immigrants. There is no need for State control of the workplace.« (Hjarnø 2003: 97).

[194] Als empirisches Material dienen neben den üblichen Dokumenten auch hier vor allem Interviews, die mit einem Vertreter des Arbeitsministeriums (Raimundo Aragón Bombin), mit einer Mitarbeiterin des Innenministeriums (Celía Abenza) und mit dem Staatssekretär für Migrationsfragen im spanischen Innenministerium (Manuel Perez) geführt wurden.

einer funktionierenden Grenzschließungspolitik aufrecht erhalten werden. Dieses Dilemma erfährt obendrein seine Institutionalisierung durch die unklare Aufgabenverteilung zwischen Arbeits- und Innenministerium in Fragen von Zuwanderung und Integration beziehungsweise der zunehmenden Kompetenzübertragung vom Arbeitsministerium ans Innenministerium. Zwar werden von allen Seiten Fehler und Disfunktionalitäten anerkannt, aber die Suche nach den Ursachen verläuft recht unterschiedlich: Während das Innenministerium sehr deutlich eine mangelhaft koordinierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik für die auftretenden Probleme verantwortlich macht, verortet das Arbeitsministerium die Ursache der Probleme in der rigiden Zuwanderungspolitik des Innenministeriums. Hinzu treten Vorwürfe gegenüber der europäischen Politik und anderen Mitgliedstaaten, die ebenfalls für Schwierigkeiten bei der Umsetzung effektiver Zuwanderungskontrollen verantwortlich gemacht werden.

Der Frage nach Einschätzung der vorhandenen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten kommt eine entscheidende Bedeutung zu, lässt sich doch neben den offensichtlichen Kompetenzstreitigkeiten und Kompetenzzuschreibungen erkennen, wo Disfunktionalitäten ausgemacht werden und welche Grenzpolitik intendiert wird. Ein besonderer Stellenwert gebührt dabei der Frage nach Kontrollen auf dem Arbeitsmarkt und Sanktionen gegenüber Arbeitgebern, die illegale Migranten beschäftigen.

Sanktionen gegen Arbeitgeber verfolgen in der Regel zwei maßgebliche Ziele: Zum einen die vorangegangenen Grenzkontrollen dahingehend zu ergänzen, dass auch die 'Tür zum Arbeitsmarkt' geschlossen wird, also die Attraktivität des Ziellandes durch die Beseitigung informeller Arbeitsmöglichkeiten gemindert wird. Und zum zweiten, den Arbeitsmarkt selbst vor unfairem Wettbewerb zu schützen, der durch die illegale Vorteilnahme einiger seiner Mitglieder zustande kommt (vgl. Martin/Miller 2000).[195] Sanktionen gegen Arbeitgeber, die irregulär Migranten beschäftigen, wurden im Laufe der 1970er Jahre, nachdem ein erstes Anwachsen illegaler Migration und irregulärer Ausländerbeschäftigung beobachtet werden konnte, in den meisten westeuropäischen Staaten initiiert (vgl. Miller 1994; 1999). Diese Politiken bauten auf einen breiten politischen Konsens, hinter dem die Einsicht stand, dass nur mittels dieser Arbeitsmarktsanktionen auch das Wachsen illegaler Migrationsströme eingedämmt werden kann: »It is thought that illegal alien migration and employment in Western Europe would be significantly more extensive without employer sanctions. Consequently, there is virtually no discussion of eleminating employer sanctions in Western Europe«, so die optimistische

[195] vgl. hierzu auch die US-amerikanische Diskussion um Implementierung und Funktionsweise der Arbeitgebersanktionen, z.B. Magaña 2003, Tomasi 1995.

Einschätzung von Miller 1994. Für das Fallbeispiel Spanien kann dies allerdings nicht nachgewiesen werden. Vielmehr ist zu beobachten, dass zwar an und für sich der Erfolg von Sanktionen gegen Arbeitgeber, die irregulär ausländische Arbeitnehmer beschäftigen, anerkannt, dies jedoch nicht als ausreichend bewertet, sondern lediglich als ein möglicher Teil in einer Kette aus Sanktionen beziehungsweise Kontrollen interpretiert wird:

> »Ich glaube, dass sie Kontrollen in den Ländern machen müssen, wo die Visa ausgestellt werden. Es müssen Kontrollen an den Grenzen gemacht werden, mit einer Verantwortlichkeit aller Schengenstaaten. Und hier an den Grenzen sind die Dinge ohne Zweifel verbesserungswürdig. [...] Und diese Grenzkontrolle ist aber eben von fundamentaler Bedeutung. Und dann die Flughäfen [...] Und natürlich dann, wenn die Leute in Spanien sind, werden die Kontrollen im Land über den Arbeitsmarkt wichtig. Sei es wie es sei, es wird jedenfalls nichts unternommen, was die Beschäftigung irregulärer Menschen vereinfachen würde. Das wären also diese drei Kontrollmöglichkeiten: im Herkunftsland mittels der Visavergabe, an den Außengrenzen und dann im Inland mittels der Arbeitsmarktkontrollen.«
>
> (Interview mit dem Staatssekretär für Migrationsfragen, Innenministerium, 9.3.2004).

Sanktionen gegen Arbeitgeber werden zwar als hilfreich, nicht aber als Lösung des Problems der illegalen Zuwanderung angesehen. Von einer rechtlichen Notwendigkeit zur Sanktionierung wegen eines Verstoßes gegen geltendes Recht wird überhaupt nicht gesprochen - vielmehr wird Arbeitgebern, die irregulär Migranten beschäftigen, auch von Regierungsseite Verständnis entgegengebracht: »Natürlich muss man [...] auch den Arbeitgebern das Risiko von Schwarzbeschäftigung deutlicher machen. Aber gleichzeitig darf man auch nicht vergessen, dass die eben auf ausländische Arbeitnehmer angewiesen sind, und dazu [zur legalen Anwerbung dieser Arbeitskräfte, eigene Anmerkung] müssten eben die notwendigen Möglichkeiten geschaffen werden.« (Interview Staatssekretär, Innenministerium, 9.3.2004) Solange diese Voraussetzungen nicht gegeben seien, bleibe den Unternehmern wenig anderes übrig, als irregulär Migranten zu beschäftigen, schließlich sei man ja auf diese Arbeitskräfte angewiesen: »Wenn nicht diese ausländischen Arbeitskräfte wären, würde unsere Wirtschaft schlicht und ergreifend kollabieren. Und ich spreche hier nicht nur über den Bereich der privaten Haushalte, sondern über den Bausektor, die Landwirtschaft, Sektoren, die vollkommen in Hand ausländischer Arbeitnehmer sind.« (Interview, Arbeitsinspekteur, Ministerium für Arbeit und Soziales, 3.11.2003).

Die Argumentationslogik verläuft also ähnlich wie die des Unternehmerverbands entlang den ökonomischen Notwendigkeiten bei gleichzeitiger Betonung

der politischen beziehungsweise bürokratischen Schwierigkeiten. Der Mangel an Kontrollen und Sanktionen gegenüber Arbeitgebern ist also nicht bloßes Resultat einer bestehenden Lücke zwischen politischer Proklamation und praktischer Umsetzung, vielmehr hatten Forderungen nach Sanktionierung informeller Arbeitsverhältnisse und speziell irregulärer Ausländerbeschäftigung anscheinend keinen Platz auf der politischen Agenda Spaniens der Regierung Aznar - der Zusammenhang zwischen illegaler Migration, einer großen Schattenwirtschaft und der Nachfrage nach irregulären ausländischen Arbeitskräften scheint bislang kaum im Bewusstsein der politisch Verantwortlichen verankert zu sein. Vielmehr werden vom Staatssekretär für Migrationsfragen im Innenministerium als Grund für die anhaltende Attraktivität Spaniens für illegale Zuwanderer nicht die geringe Kontrolldichte im Land, sondern die makroökonomische Situation benannt:

> »Wir sind attraktiv, nicht weil es hier weniger Kontrollen gäbe - [...] wir haben die gleichen Kontrollen hier wie überall. Wir sind attraktiver für Zuwanderer, weil die spanische Wirtschaft stärker wächst - und weil wir daher eine größere wirtschaftliche Entwicklung in bestimmten Beschäftigungssektoren haben, für die hier in Spanien die Arbeitskräfte fehlen. Und dazu kommt, dass wir ein Land mit einer recht geringen Geburtenrate und einem starken Alterungsprozess sind, was dieses wirtschaftliche Wachstum und die steigende Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften für bestimmte Arbeitsmarktsektoren zusammenbringt. Ob sie nun legal oder illegal arbeiten. Das Ziel ist natürlich, dass die Zahl derer, die illegal arbeiten, null sei oder zumindest wenige und dass alle legal arbeiten, das ist das Ziel«
>
> (Interview, Staatssekretär für Migrationsfragen, Innenministerium, 9.3.2004).

Wie Martin und Miller betonen, können verschiedenste Innovationen zwar helfen, illegale Zuwanderung und informelle Beschäftigung abzuhalten, aber »the key to success is widespread public support - the perception that illegal immigration and employment are wrong because workers are exploited, some employers gain unfair advantage, and the presence of illegal workers may slow the development of emigration countries, creating jobs there and deterring emigration.« (Martin/ Miller 2000: 3). Aber genau davon ist Spanien weit entfernt: »Wenn Migranten illegal beschäftigt werden, kümmert sich halt niemand darum. [...] Nein, eigentlich spielt das in der Diskussion keine besonders große Rolle. Naja, gut - also die Sin Papeles [Illegalen] werden schon in der politischen Diskussion beachtet, aber so eine große Rolle spielt das eigentlich nicht. Das ist eher eine Sache, die wird so als gegeben hingenommen, [...] das gehört vielmehr zum Alltag, zum normalen Leben möchte ich sagen, einfach dazu.« (Interview Sozialreferent deutsche Botschaft, 25.9.2003, Madrid) Grund für das geringe Interesse des Staates an einer effektiven Bekämp-

fung der informellen Ökonomie ist die positive Entwicklung auf dem inländischen Arbeitsmarkt:

> »Der Staat sieht halt im Moment keinen so großen Handlungsbedarf, weil er wirklich zur Zeit noch in einer Situation ist, wo die legalen Beschäftigungsverhältnisse zunehmen. Knapp 12 Millionen vor 10 Jahren und jetzt knapp 16 Millionen, da besteht einfach noch keine Veranlassung, da scharf durchzugreifen. Bisher ist eben der Saldo der zum Beispiel für die Zunahme der Beiträge zur Sozialversicherung, aber auch zu Steuereinnahmen, der ist eher positiv, einfach weil die legalen Beschäftigungsverhältnisse so stark angestiegen sind, und deshalb sieht man eben momentan nicht so sehr einen Bedarf gegen Schwarzarbeit vorzugehen.«
>
> (Interview Vertreter des Arbeitsministeriums, 3.11.2003 Madrid).

Hinzu kommen die Einsicht, dass die nachhaltige Beseitigung der informellen Ökonomie zudem nicht wenige formelle Arbeitsplätze vernichten würde, indem viele kleinere Betriebe schließen oder aber in andere Länder abwandern würden. Das oben beschriebene Desinteresse beziehungsweise die Ablehnung der Arbeitgeber gegenüber Arbeitgebersanktionen und auch der geringe Nachdruck der Gewerkschaften in diesem Themenfeld erklären so zusammenfassend die nachlässige Haltung der Regierung; statt Sanktionen und Kontrollen gegen Arbeitgeber einzurichten und umzusetzen, ist man mehr an der Bekämpfung 'internationaler Kriminalität', beispielsweise in Form von Schmugglerringen, die die Menschen ins Land bringen, interessiert. Die Abwehr illegaler Migration wird also eher mittels spektakulärer Maßnahmen im Land und an den Landesgrenzen angestrebt als mit Kontrollen des Arbeitsmarkts, wie die hierfür eingesetzten mangelnden Kapazitäten nachhaltig belegen (vgl. Kap. 3.2.1).

Die Zuwanderungspolitik der spanischen Regierung, so zeigt sich, ist weniger das Ergebnis von Lobbyarbeit seitens der Gewerkschaften oder aber der Unternehmerverbände, sondern sie wird vielmehr in Abhängigkeit von der öffentlichen Meinung und den ökonomischen Interessen an einer Modernisierung, deren Erfolg von der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte abhängt, gestaltet. Die Präferenz geht dabei eher in Richtung Grenzschließung, als denn in Richtung einer kontrollierten Öffnung der Grenzen; das Ergebnis dieser Politik insbesondere in Hinblick auf den Arbeitsmarkt wird dabei weitestmöglich ignoriert und die entsprechenden Mechanismen zur Vermeidung dieser 'Nebeneffekte' der Grenzschließungspolitik werden nicht ergriffen - beziehungsweise als plausible Möglichkeit zur Deckung bestehender Arbeitskräfteknappheit begriffen. Irritierend ist diese Haltung insbesondere deshalb, da doch die Regierung selbst für diese Engpässe in der Versorgung des Arbeitsmarkts aufgrund ihrer restriktiven Grenzschließungspolitik verantwortlich ist. Offensichtlich wird an diesem Beispiel jedoch, dass die

Bemühungen der spanischen Regierung zur Migrationsabwehr vielmehr plakativen Zwecken dienen, als dass sie tatsächlich die Vermeidung illegaler Migration zum Ziel hätten.

3.5 Zusammenfassung

> »Auch ein Widerspruch, auch eine Paradoxie hat Sinn. Nur so ist Logik überhaupt möglich. Man würde sonst beim ersten besten Widerspruch in ein Sinnloch fallen und darin verschwinden.«
> Niklas Luhmann (1984: 138)

Anders als von Castels und Kosack in den 1970er Jahren beschrieben, ist das heutige Migrationsgeschehen Spaniens nicht mehr Produkt fordistischer Wirtschaftsexpansion (vgl. Castles/Kosack 1973), sondern die Migration nach Spanien kann vielmehr als post-industriell charakterisiert werden. Das von Bell Ende der 1970er Jahre entworfene Modell einer postindustriellen Gesellschaft muss also dahingehend ergänzt werden, dass der soziale und ökonomische Wandel zu einer postindustriellen Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur auf der Basis der klassischen Arbeitsverhältnisse und sozialen Strukturen der vorindustriellen beziehungsweise industriellen Gesellschaft errichtet wird (vgl. Bell 1974). Die Herausbildung einer Dienstleistungsgesellschaft mit einem Rückgang der Industriearbeit und einer Zunahme tertiärer Bildung bei der inländischen Bevölkerung führt im Gegenzug zu einer wachsenden Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften, um die wachsende inländische Arbeitskräfteknappheit auszugleichen.

Solange einerseits die Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd erhalten bleiben und andererseits die Wirtschaft des Nordens die Arbeitskräfte des Südens nachfragt, solange werden auch die Migrationsströme anhalten. Am Beispiel Spaniens konnte gezeigt werden, dass die Zuwanderung nach Spanien aus diesen Drittstaaten zum größten Teil Arbeitskräfteimmigration ist - Arbeitskräfte, die nach Herkunft, Geschlecht und Profession getrennt gezielt ins Land kommen.

Dies nun geschieht im Kontext einer Politik, die sich einseitig auf die restriktive Beschränkung der legalen Zuwanderungsmöglichkeiten konzentriert und zudem die wachsende inländische Schattenwirtschaft weitgehend ignoriert. Gemäß der Annahme, dass die Existenz sowohl von illegaler Migration als auch von Schattenwirtschaft in Gestalt und Umfang von der Politik und Positionierung aller Arbeitsmarktparteien abhängig ist, konnte der Einfluss aller Interessengruppen auf die Situation am spanischen Arbeitsmarkt nachgewiesen werden. Ob diese Politiken jedoch jeweils das Ergebnis von Irrationalitäten, oder aber von nutzenmaximierenden Kalkulationen sind, kann nicht abschließend beantwortet werden. Fest

steht allerdings, dass der Zusammenhalt des Dreiecks, dessen Seiten die Zuwanderungsbeschränkung, die illegale Migration und die Schattenwirtschaft bilden, durch die gegenwärtige Migrationspolitik am Leben gehalten wird und alle Arbeitsmarktparteien ihren Teil dazu beitragen.

Wenngleich den Gewerkschaften eine recht unkonventionelle Haltung gegenüber dem Thema der Zuwanderung nachgewiesen werden konnte und somit die naheliegende Hypothese, wonach die Gewerkschaften das Ziel des Schutzes des inländischen Arbeitsmarktes vor ausländischer Konkurrenz durch die Proklamation einer Grenzschließungspolitik zu erreichen suchen, verworfen werden konnte, bleibt doch das Ziel selbst, nämlich der Schutz des inländischen Markts bestehen - und erklärt schließlich den auf einige Branchen beschränkten gewerkschaftlichen Aktionismus. Der Druck, unter den die Gewerkschaften angesichts der Ausweitung der Dienstleistungsgesellschaft ohnehin geraten (vgl. Bell 1974), wird durch die rigide Grenzschließungspolitik und die Wirkungen dieser Politik auf den inländischen Arbeitsmarkt noch verschärft - im Rahmen ihrer Möglichkeiten bleibt den Gewerkschaften allerdings nicht viel mehr, als den Versuch der Schadensbegrenzung zu unternehmen.

Auch die Arbeitgeberposition stellt sich anders dar, als vielleicht vermutet: Nicht ein deutliches Interesse an Grenzöffnung und genereller Vereinfachung der Zugangsmöglichkeiten ausländischer Arbeitskräfte zum spanischen Arbeitsmarkt ist zu erkennen, vielmehr laviert die Position des Dachverbands zwischen Desinteresse und gewinnbringender Ignoranz. Die Interessen der Einzelunternehmer variieren je nach Segment und der jeweiligen Stellung auf dem Arbeitsmarkt. Mit der Wirkung der Grenzschließungspolitik jedoch wird kalkuliert und gearbeitet - letztlich im gesamtwirtschaftlichen Interesse.

So erklärt sich schließlich auch die Position der Regierung, die einerseits zwar den Erfordernissen des gemeinsamen europäischen Binnenraums mit einer restriktiven Grenzsicherungspolitik nachkommt, zugleich jedoch die Situation im Innern des Landes weitgehend außer Acht lässt. Die erste Voraussetzung für eine effektive Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung wäre die Einsicht, dass dies ein Vergehen, eine Straftat darstellt. Die zweite Voraussetzung dann die Ahndung dieser Straftat, das heißt also eine tatsächliche Umsetzung der eingerichteten Sanktionsmöglichkeiten; dazu gehören vor allem eine größere Kontrolldichte und die tatsächliche Verhängung von Strafen, ohne Verjährungsmöglichkeiten. Und schließlich bedarf es einer institutionellen Umsetzung des theoretisch erkannten Zusammenhangs zwischen Zuwanderungs- und Arbeitsmarktpolitik. Solange dieser nicht erkannt, beziehungsweise in den Zuwanderungskonzepten umgesetzt wird, wird sich an der gegenwärtigen Situation schwerlich etwas ändern. Profiteu-

re sind schließlich alle, sowohl die inländische Wirtschaft, als auch die Konsumenten spanischer Produkte weltweit - nur die Migranten gehören nicht dazu.

4 Fazit

Die Europäische Union ist umgeben von einer Grenze, die, wie das Beispiel Spanien sehr deutlich zeigt, mehr ist als nur die Summe verschiedener legalistischer und administrativer Akte. Die europäische Außengrenze ist vielmehr eine Institution, die selbst strukturierend auf die Gesellschaft und ihre Teile einwirkt, zugleich jedoch in Form und Inhalt Produkt politischer Prozesse und Entscheidungen ist. Der Vorteil der von mir vorgeschlagenen Konzeption der europäischen Außengrenze als einer Institution, die zwar aus der Interaktion der Akteure entsteht, jedoch zugleich eine eigenständige Einheit bildet, die auch weitgehend unabhängig von den betroffenen Akteuren zu agieren vermag, liegt im gewählten Blickwinkel: Sowohl die politischen Akteure und deren Interessen an Grenzaufbau, Grenzausbau und der Grenzerhaltung, wie auch die strukturierende Kraft der Grenze selbst, die wiederum direkt auf ihre Gestalt selbst zurückwirkt, werden in den Fokus der Analyse gerückt. Die Institutionalisierung der Institution europäische Außengrenze resultiert maßgeblich aus zwei Motiven: Erstens gilt sie als Voraussetzung für die Verwirklichung der Idee des freien Binnenmarkts und des damit einhergehenden Abbaus der Grenzen im Innern der EU; sie ist somit quasi Funktionsvoraussetzung für das Integrationsprojekt. Und zweitens gilt sie als Garant der Inneren Sicherheit, da durch sie grenzüberschreitende Prozesse gesteuert und kontrolliert werden können. Am Beispiel der gemeinsamen europäischen Migrations-, Asyl- und Visapolitik konnte gezeigt werden, dass diese grenzüberschreitenden Prozesse zunehmend als Bedrohung der inneren Sicherheit perzipiert werden. Zudem prägt das spezifische Verständnis der politischen Akteure in Bezug auf grenzüberschreitende Probleme und besonders ihrer Ursachen nachhaltig die Gestalt dieser Institution: So verläuft sie sowohl entlang der Ränder der Europäischen Union und trennt die Mitgliedstaaten von der sie umgebenden Peripherie, als auch punktuell im Innern der Union und in den Anrainerstaaten. Sie ist somit zugleich eine starre lineare Grenze, wie auch beweglicher Grenzsaum. Das ist die gewandelte *räumliche Dimension* der Grenze.

In ihrer Wirkungsmacht ist die europäische Außengrenze eindeutig, indem sie klar zwischen Innen und Außen, Teilnehmern und Ausgeschlossenen unterscheidet. Die spezifische Wirkung der Institution europäische Außengrenze konnte am Beispiel des spanischen Arbeitsmarkts demonstriert werden. Hier wirkt sie als Abschottungsgrenze; sie beschneidet deutlich die legalen Zugangsmöglichkeiten zum Land, ohne jedoch die inländische Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften zu berücksichtigen. Der Kreislauf aus einer restriktiven Grenzschließungspolitik bei gleichzeitig bestehender Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften im Inland, zunehmenden Grenzverletzungen in Form illegaler Immigration in die Mitgliedstaaten der Union und - als Folge davon - einer deutlichen Ausweitung des informellen Arbeitsmarkts, und der daran anschließenden Forderung nach einer Verstärkung der Grenzsicherung - dieser Zirkel repräsentiert die Wirkungsmacht der Außengrenze.

Allerdings sind auch Einschränkungen zu machen: So muss für das Beispiel Spanien eine Intensivierung der Grenzkontrollen besonders entlang der Territorialgrenze im Mittelmeerraum konstatiert werden. Das punktuelle Auftreten von Grenzaktivitäten im Inland hingegen konzentriert sich lediglich auf einige spezifische Bereiche. Speziell die explizit vom Gesetzgeber geschaffene Möglichkeit zur Kontrolle der Arbeitsmärkte wird nur beschränkt wahrgenommen. Wann und wo die Grenze auftritt, wird demnach von verschiedenen Faktoren determiniert. Festzuhalten bleibt, dass die Europäische Union mit ihrer Institution Außengrenze zunächst lediglich ein Gerüst geschaffen hat, welches von den Mitgliedstaaten selbst mit Inhalt gefüllt wird. Wie die Grenze im Innern gestaltet wird, ist einerseits abhängig von den spezifischen Interessen der betroffenen politischen Akteure, andererseits aber von den Menschen, die von der Grenzziehung betroffen sind. Ihr Verhalten der Grenzdurchlöcherung wirkt schließlich auf die Grenze selbst zurück. Mit der gemeinsamen Außengrenze hat die Europäische Union eine Institution geschaffen, die in ihrer Funktionsabsicht nach innen gerichtet ist, in ihrer Wirkung jedoch maßgeblich nach außen zielt, indem sie vor allem das Verhalten der Menschen jenseits der Grenze strukturiert. Dies ist die gewandelte *soziale Dimension* der europäischen Außengrenze. Beide, die gewandelte räumliche und die soziale Dimension der Grenze machen es nötig, herkömmliche Grenzbegriffe zu reformulieren. Der theoretische Rahmen dazu wurde in der vorliegenden Arbeit geliefert und lässt sich thesenartig wie folgt zusammenfassen:

1. Grenzen sind soziale Gebilde, die zwar aus der Interaktion von Akteuren entstehen, zugleich jedoch eigenständige Einheiten bilden, die sich in ihrer Wirkung schließlich von den Akteuren und ihren Intentionen verselbständigen; Grenze und Akteur verbindet ein Prozess der ständigen und gegensei-

tigen Einflussnahme, wobei die Grenze sowohl Produkt als auch Produzent einer spezifischen sozialen Ordnung ist.

2. Heute formieren sich Grenzen auch jenseits von Nationalstaaten; sie sind nicht mehr eindeutige Linien, die ein Staatsgebiet umgeben und ausschließlich dort wirksam werden, sondern sie üben ihre Kontrollfunktionen davon unabhängig an jedem beliebigen Punkt aus. Staatliche Macht definiert sich so zunehmend unabhängig von ihrem geographisch-räumlichen Herrschaftsbereich.

3. Der Bedeutungsverlust linearer Staatsgrenzen auf der einen Seite führt zum Bedeutungszuwachs grenzspezifischer Kontrollfunktionen auf der anderen Seite; die Grenze selbst entterritorialisiert sich schließlich in ihrer Wirkungsmacht.

4. Die Praxis der europäischen Außengrenze ist letztlich uneinheitlich und mehrdimensional; sie ist unabhängig von konkreten Orten und lediglich an bestimmte Grenz-Subjekte gekoppelt.

5. Der europäische Grenzraum basiert maßgeblich auf der Idee der Abschottung; dieser Mechanismus der Exklusion von Menschen trifft in der postnationalstaatlichen Welt auf das Paradigma der ökonomischen Inklusion; an der Schnittstelle zwischen beidem zeigt sich schließlich die Wirkung der europäischen Außengrenze.

6. Schließlich wird die Grenze selbst zur erkenntnisleitenden Kategorie, die den Zugang zum Verständnis politischen und gesellschaftlichen Handelns, auch in postnationalstaatlichen Zeiten, ermöglicht.

Danksagung

Hinter jedem Buch, jeder Forschungsarbeit stehen mehr Menschen als nur derjenige, unter dessen Namen es schließlich erscheint.

Das vorliegende Buch ist aus einem dreijährigen Dissertationsprojekt hervorgegangen, das finanziell von der Studienstiftung des Deutschen Volkes ermöglicht wurde. Dank gilt hier Roland Hein, sowie meinem Vertrauensdozenten Manfred Rudersdorf, die mich zudem ideell begleitet und gefördert haben.

Spezieller Dank gebührt Georg Vobruba, der die Arbeit seit Beginn auf vielfache Weise unterstützt und gefördert hat. Ohne die vielen Gespräche mit ihm und die besondere Atmosphäre an seinem Lehrstuhl wäre dieses Buch so nicht geschrieben worden.

Für viele hilfreiche Kommentare und vielerlei Unterstützung danke ich Enrique Alcantara, Claudia Degner, Wolfgang Fach, Christian Fenner, Hanno Gerke, Steffen Mau und Jonas Pfau.

Besonderer Dank für mannigfaltige Unterstützung, insbesondere das wiederholte Lesen und Kommentieren der Arbeit geht an Daniel Schmidt und Rouven Sacha, der zudem die mühsame Formatierungsarbeit übernommen hat.

Danken möchte ich außerdem meinen InterviewpartnerInnen in Deutschland und in Spanien und vor allem Dieter Koniecki und Marisa Dias Martinez, die meine Forschung in Madrid und Barcelona unterstützt haben.

Schließlich gilt es meiner Familie und meinen Freundinnen und Freunden zu danken, die das Projekt mit viel Interesse und mich mit viel Verständnis begleitet haben.

Auch nach Abschluss der Arbeit an diesem Buch bleiben viele Fragen offen, vor allem natürlich diejenige nach dem weiteren Weg, den die europäische Grenzsicherungspolitik gehen wird. Einfache Antworten, so habe ich während der Arbeit an diesem Thema erfahren, lassen sich hier nicht finden. Ich hoffe jedoch, dass die Strukturen, die den politischen Mechanismen in diesem Feld zugrunde liegen, durch die vorliegende Studie ein wenig klarer geworden sind.

Abbildungsverzeichnis

3.1 **Aufgegriffene Pateras/ Personen 1990 - 2002** , Quelle: El País nach Angaben der Guardia Civil, 6.8.1998; Kreienbrink 2004:210 92
3.2 **Aufgegriffene Personen 1996 - 2002**, Quelle: González Rodriguez (2004) nach Guardia Civil; Delegación del Gobierno para la Extranjería; Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. 93
3.3 **Arbeitsgenehmigungen in Spanien**, Quelle: Solé 2003; UGT 2002c . 100
3.4 **Summe der Asylanträge in ausgewählten Europäischen Staaten, 1982-2002**, Quelle: ECRE (2003) 107
3.5 **Asylanträge und Asylentscheidungen in Spanien 1987-2002**, nach Anuario Estadistico de Extranjería 1999: 158; 2000: 161ff.; 2002: 415ff. 108
3.6 **Asylanträge in Spanien nach Herkunftsländern**, Quelle: Anuario de Extranjería: 2002: 417; 2000: 150; 1999: 152 108
3.7 **Visavergabe**, Quelle: Anuario Estadistico de Extranjería 2000: 179ff. . 111
3.8 **Arbeitskontingente**, Quelle: Kreienbrink 2004; OECD 2003: 270 . . . 117
3.9 **Verteilung der Arbeitskontingente nach Beschäftigungssektor**, Quelle: Anuario de Migraciones 1996: 268ff.; 1998: 320ff.; 1999: 152ff. 119
3.10 **Legalisierungen in Spanien 1986-2004**, Quelle: Kreienbrink 2004: 251; Aragón Bombín 1993; OECD 1996: 156; El País 9.5.2005 121
3.11 **Zuwanderungszahlen nach Herkunft und Zielregion, 1998-2004 (Stichtag jeweils 31.12.)**, Quelle: OECD 2003; Anuario Estadístico de Extranjerá 1999; 2000; 2002; 2004 132
3.12 **Zuwanderung in europäischen Staaten im Vergleich** , Quelle: OECD 1992; 2000 133
3.13 **Ausländische Beschäftigte in Spanien, nach Geschlecht, Herkunft und Arbeitssektor 2003**, Quelle: Anuario de Extranjería 2003, eigene Berechnungen 137
3.14 **Erwerbsquoten Spanien 2002**, Quelle: Cachón 2003: 85. 141
3.15 **Arbeitserlaubnisse nach Sektor**, Quelle: UGT 2002c: 23 141
3.16 **Erwerbsquoten nach Herkunft/ Beschäftigungssektor in Spanien 2000**, Quelle: Colectivo IOÉ 2000b: 56 142
3.17 **Ausländische Beschäftigte nach Regionen und Herkunft 2003**, Quelle: Anuario de Extranjería 2004: 316 144

3.18 **Status, Einkommen, Beschäftigungsbereich nach Dauer des Aufenthalts im Land**, nach Carrasco Carpio 1999 146
3.19 **Wege der Jobsuche, nach Herkunftskontinent**, Quelle: Carrasco Carpio 1999: 131. 147
3.20 **Erhebungsmethoden illegaler Migration**, nach Delaunay/Tapinos 1998 155
3.21 **Erhebungsmethoden Schattenwirtschaft**, nach Enste 2002 158
3.22 **An den Grenzen zurückgewiesene Personen 1988-2000**, Quelle: Kreienbrink 2004: 208; Anuarios Estadisticos del Ministerio del Interior. 161
3.23 **Legalisierungen in ausgewählten Arbeitsbereichen**, Quelle: OECD 2000: 61; Apap 2002: 189 162
3.24 **Tote an der Grenze**, Eigene Berechnungen 163
3.25 **Schätzungen der Schattenwirtschaft/BIP in ausgewählten Staaten, 1970-1999**, Quelle: Enste 2002: 23; Methode: Bargeldansatz . . . 167
3.26 **Schattenwirtschaft in Spanien; Ergebnisse unterschiedlicher Messungen**, Quelle: CES 2002: 31 173
3.27 **Beschäftigte Migranten im Hotel- und Restaurantsektor 1998**, nach Colectivo IOÉ 2000, eigene Berechnungen 178
3.28 **Arbeitsverträge im Bereich der Landwirtschaft, 2003. Nach Kontinent**, Quelle: Anuario Estadistico de Extranjería 2003: 468f. 185
3.29 **Legalisierungen/Verteilung der genehmigten Anträge**, Quelle: Kreienbrink 2004: 251; Aragón Bombín 1993; OECD 1996: 156; El País 9.5.2005 187

A.1 Ausländische Beschäftigte 259
A.2 Vergebene Arbeisterlaubnisse 259
A.3 Ausländer in Spanien 1992-2002 260
A.4 Ausländer in Spanien Herkunftskontinent 261
A.5 Ausländer in den autonomen Gemeinschaften 262
A.6 Zuwanderung Frauen im zeitl. Verlauf 263

Literaturverzeichnis

Actis, Walter. Miguel Ángel de Prada. Carlos Pereda (1999), Spain. In: Steffen Angenendt (Hrsg.), Asylum and Migration Policies in the European Union. Bonn: Europa-Union-Verlag

Adam, Rudolf (2004), Organisiertes Schleusertum und die Auswahl des Ziellandes. In: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), Asylmigration in Europa. Schriftenreihe Bd. 12 (2004). Nürnberg: Selbstverlag

Agustín, Laura (2000), Trabajar en la industria del sexo. In: OFRIM Suplementos, Juni (2000): 156-172

Albarracín, Daniel (2004), New rules on labour immigration. In: European Industrial Relation Observatory
http://www.eiro.eurofound.eu.int/about/2004/12/feature/es0412104f.html

Agustín, Laura (2005), Migrants in the Mistress's House: Other Voices in the "Trafficking" Debate. In: Social Politics, International Studies in Gender, State and Society. No. 1 (2005): 96-117

Albert, Mathias (1998), Entgrenzung und Formierung neuer politischer Räume. In: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Regieren in entgrenzten Räumen, PVS Sonderheft29/98, Opladen. S. 49-75

Albrow, Martin (1998), Abschied vom Nationalstaat. Staat und Gesellschaft im Globalen Zeitalter. Frankfurt am Main: Suhrkamp

Alt, Jörg (1999), Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation »illegaler« Migranten in Leipzig. Karlsruhe: Von Loeper-Literaturverlag

Amato, Giuliano. Judy Batt (1999), Final Report of the Reflection Group on the Long-term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border. Robert Schuman Centre and Forward Studies Unit, EC: Florenz

Anderson, Bridget (1999), Overseas domestic workers in the European Union. Invisible Women. In: Janet Henshall Momsen (Hrsg.), Gender, Migration and Domestic Service. London, New York: Routledge

Anderson, Malcom. Monica den Boer. Peter Cullen et al. (1995), Policing the European Union. Oxford: Clarendon Press

Anderson, Malcolm (1996), Frontiers. Territory and State Formation in the Modern World. Cambridge: Polity Press

Anderson, Malcom (1998), European Frontiers at the End of the Twentieth Century: An Introduction. In: Malcom Anderson. Eberhard Bort (Hrsg.), The Frontiers of Europe. London: Pinter

Anderson, Malcom. Eberhard Bort (Hrsg.) (1998), The Frontiers of Europe. London: Pinter

Anderson, Malcom (2000), Border Regimes and Security in an Enlarged European Community: Implications of the Entry into Force of the Amsterdam Treaty. EUI Working Paper, RSC No. 2000/8. Badia Fiesolana, San Domenico

Anderson, Malcolm (2000a), The transformation of border controls: A European precedent? In: Andreas, Peter. Timothy Snider (Hrsg.), The wall around the west. State border and immigration controls in North America and Europe. London: Rowman & Littelfield Publisher

Anderson, Malcom (2002), What future for counter-terrorism as an objective of european police co-operation? In: Malcon Anderson. Joanna Apap (Hrsg.), Police and Justice Cooperation and the new European Borders. The Hague, London, New York: Kluwer Law International

Anderson, Malcom. Joanna Apap (2002), Police and Justice Co-operation and the new European Borders. The Hague, London, New York: Kluwer Law International

Andreas, Peter (1998), The U.S. Immigration Control Offensive: Constructing an Image of Order in the Southwest Border. In: Marcelo M. Suárez-Orozco (Hrsg.), Crossings: Mexican Immigration in Interdisciplinary Perspectives. Cambridge, London: Harvard University Press

Angenendt, Steffen (Hrsg.) (1999), Asylum and Migration Policies in the European Union. Bonn: Europa-Union-Verlag.

Apap, Joanna (2002), The Rights of Immigrant Workers in the European Union. An Evaluation of the EU Public Policy Process and the Legal Status of Labour Immigrants from the Maghreb Countries in the New Receiving States. Den Hague: Kluwer Law International

Apap, Joanna (2002a), Transfer of Competence: Between Souvereignity and Supranationality. In: Malcom Anderson. Joanna Apap (Hrsg.), Police and Justice Co-operation and the new European Borders. The Hague, London, New York: Kluwer Law International

Aragón Bombín, Raimundo (1990), Inmigración extranjera durante los años 80 y política durante la década de los 90. In: Itinera. Anales de la Fundación Paulino Torras Domènech, 1989/90: 98-106

Aragón Bombín, Raimundo (1996), Diez años de política de inmigración. In: Migraciones, No. 0 (1996): 45-59

Aragón Bombín, Raimundo. Juan Chozas Pedrero (1993), La regularización de inmigrantes durante 1991-1992. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Arango, Joaquín (2000), Becoming a Country of Immigration at the End of the Twentieth Century: the Case of Spain. In: Russell King et. al. (Hrsg.), Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe. Basingstoke: Macmillan Press

Arnal Sarasa, María (1999), La otra migración: vivencias de los inmigrantes polacos en España. In: Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 20(1999): 31-67

Autorinnenkollektiv (2000), Ohne Papiere in Europa. Illegalisierung der Migration –- Selbstorganisation und Unterstützungsprojekte in Europa. Berlin, Hamburg: Schwarze Risse, Rote Straße

Aznar Sánchez Ángel. Andres Sánchez Picón (2000), Inmigración en tierra de emigración: el caso de Almería. In: Economistas. No.86 (2000): 97-114

Bach, Maurizio (1995), Ist der Prozeß der europäischen Integration irreversibel? Integrationspolitik als Institutionenbildung in der Europäischen Union. In: Brigitta Nedelmann(Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35(1995): 368 – 391

Bach, Maurizio (1999), Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa. Frankfurt, New York: Campus

Bach, Maurizio (2000), Die Europäisierung der nationalen Gesellschaft? Problemstellungen und Perspektiven einer Soziologie der europäischen Union. In. ders (Hrsg), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Heft 40/2000. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Bach, Maurizio (2001), Beiträge der Soziologie zur Analyse der europäischen Integration. Eine Übersicht über theoretische Konzepte. In: Wilfried Loth. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Theorien europäischer Integration. Opladen: Leske + Budrich

Bade, Klaus J. (Hrsg.) (2001), Integration und Illegalität in Deutschland. Osnabrück: IMIS

Bade, Klaus J. (2001), Die 'Festung Europa' und die illegale Migration. In: ders. (Hrsg.), Integration udn Illegalität in Deutschland. Osnabrück: IMIS

Baganha, Maria Ioannis (2000), Labour Market and immigration: Economic Opportunities for Immigrants in Portugal. In: Russell King et al. (Hrsg.), Eldorado or Fortress: Migration in Southern Europe. Basingstoke: Macmillan Press

Baldwin-Edwards, Martin. Martin A. Shain (Hrsg.) (1994), Special Issue on: The Politics of Immigration in Western Europe. West European Politics, Vol. 17, No. 2 (1994)

Baldwin-Edwards, Martin. Schain, Martin A. (1994), The Politics of Immigration: Introduction. In: Dies. (Hrsg.), Special Issues on the Politics of Immigration in Western Europe. West European Politics. Vol.17, Nr.2 (1994): 1-16

Baldwin-Edwards, Martin (1997), The Emerging European Union Immigration Regime: Some Reflections on its Implications for Southern Europe. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol.35, No.4 (1997): 497-519

Baldwin-Edwards, Martin (1998), Where Free Markets Reign: Aliens in the Twilight Zone. In: Martin Baldwin-Edwards. Joaquin Arango (Hrsg.), South European Society & Politics. Volume 3, Nr.3 (1998): 1-15

Baldwin-Edwards, Martin. Joaquin Arango (Hrsg.) (1998), Special Issue On: Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe. In: South European Society & Politics. Volume 3, No.3 (1998)

Bauer, Markus. Thomas Rahn (Hrsg.) (1997), Die Grenze. Begriff und Inszenierung. Berlin: Akademie-Verlag

Beck, Roland H. (1955), Die Frontiertheorie von Frederick Jackson Turner, 1861-1932. Darlegung und Kritik von Turners Interpretation der amerikanischen Geschichte. Zürich: Europa Verlag

Bell, Daniel (1974), The Coming of post-industrial Society. A venture in social forecasting. London: Heinemann

Beltrán Antolín, Joaquín (2000), La empresa familiar. Trabajo, redes sociales y familia en el colectivo chino. In: OFRIM Suplementos, No. 6(2000): 129-153

Benton, Lauren A. (1989), Industrial Subcontracting and the Informal Sector: The Politics of Restructuring in the Madrid Electronics Industry. In: Steven Castells. AlejandroPortes. Lauren Benton (Hrsg.), The Informal Economy. Studies in advanced and less developed countries. Baltimore: John Hopkins University Press

Berger, Peter. Thomas Luckmann (1966; 1980), Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Frankfurt a.M.: Fischer

Bernecker, Walther. Klaus Dirschel (Hrsg.)(2004), Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt a.M.: Vervuert

Bernstein, Ann. Myron Weiner (Hrsg.) (1999), Migration and Refugee Policies. An Overview. London, New York: Pinter

Beyerle, Matthias (1994), Staatstheorie und Autopoiesis. Über die Auflösung der modernen Staatsidee im nachmodernen Denken durch die Theorie autopoietischer Systeme und der Entwurf eines nachmodernen Staatskonzepts. Frankfurt a.M.: Peter Lang

Bigo, Didier (2000), Border regimes and Security in an Enlarged European Community Police Co-operation with CEECs: Between Trust and Obigation. EUI Working Papers RSC, No. 65(2000) Badia Fiesolana, San Domenico

Boggs, Samuel Whittemore (1940), International boundaries: a study of boundary functions and problems. New York: Columbia University Press

Böhning, W.R. M.-L. Schloeter-Paredes: (1994), Background. In: dies. (Hrsg.), Aid in place of Migration? ILO: Geneva

Bommes, Michael (1999), Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf. Opladen: Westdeutscher Verlag

Borjas, George J. Marta Tienda (Hrsg.) (1985), Hispanics in the U.S. Economy. Orlando, Florida: Academic Press

Bös, Mathias (1997), Migration als Problem offener Gesellschaften. Globalisierung und sozialer Wandel in Westeuropa und Nordamerika. Opladen: Leske + Budrich

Bös, Mathias (2000), Zur Kongruenz sozialer Grenzen - Das Spannungsfeld von Territorien, Bevölkerungen und Kulturen in Europa. In: Maurizio Bach (Hrsg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Heft 40/2000: 429-455. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Bös, Mathias. Gerhard Preyer (2002), Introduction: Borderlines in time of Globalization. In: dies. (Hrsg.), Borderlines in a globalized world: new perspectives in a sociology of the world-system. Den Haag: Kluwer Academic Publishers

Bös, Mathias. Gerhard Preyer (Hrsg.) (2002), Borderlines in a globalized eorld: new perspectives in a sociology of the world-system. Den Haag: Kluwer Academic Publishers

Borjas, George (1999), Heavens Door. Immigration Policy and the American Economy. Princeton: Princeton University Press

Bort, Eberhard (2000), Grenzen schützen – schützen Grenzen? Schengen und die Folgen. In: Die Union. Vierteljahreszeitschrift für Integrationsfragen. Heft 2/2000: 17-34

Bratsberg, Bernt (1995), Legal versus Illegal U.S. Immigration and Source Country Characteristics. In: Southern Economic Journal. Vol. 61, No. 3 (1995): 715-727

Braudel, Fernand (1989), Frankreich. Bd. 1, Raum und Geschichte. Stuttgart: Klett-Cotta

Braun, Dietmar (2000), Politische Gesellschaftssteuerung zwischen System und Akteur. In: Stefan Lange. Dietmar Braun (Hrsg.), Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich

Braun, Wilfried (1996), Asylpolitik in der Europäischen Union. In: Peter-Christian Müller-Graf (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Baden-Baden: Nomos

Brochmann, Grete (1999), The Mechanisms of Control. In: Grete Brochmann. Tomas Hammar (Hrsg.), Mechanisms of Immigration Control. A Comparativ Analysis of European Regulation Policies. Oxford, New York: Berg

Brochmann, Grete. Hammar, Tomas (Hrsg.) (1999), Mechanisms of Immigration Control. A Comparativ Analysis of European Regulation Policies. Oxford, New York: Berg

Brouwer, Evelien (2003), Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic. Legal and Practical Developments in the EU in Response to the Terrorist Attacks of 11.09. In: European Journal of Migration and Law. No. 4/2003: 399-424

Brouwer, Evelien. Petra Catz (2003), The European Union: Terrorism and the Struggle for Competence in Community Law. In: dies. (Hrsg.), Immigration, Asylum and Terrorism. Changing Dynamic in European Law. Nijmengen: Instituut voor rechtssociologie, Centrum voor Migratierecht

Brouwer, Evelien. Petra Catz. Elspeth Guild (Hrsg.) (2003), Immigration, Asylum and Terrorism. Changing Dynamic in European Law. Nijmengen: Instituut voor rechtssociologie, Centrum voor Migratierecht

Brown, David (2002), Storming the Fortress: The External Border Regime in an Enlarged Europe. In: Hilary Ingham. Mike Ingham (Hrsg.), EU Expansion to the East. Problems and Prospects. Cheltenham: Edward Elgar

Brusco, Sebastiano (1982), The 'Emilian' Model. Productive Decentralization and Social Integration. In: Cambridge Journal of Economics, Nr.6 (1982): 167-184

Brusco, Sebastiano (1986), Small firms and industrial districts: the experience of Italy. In: David Keeble. Egbert Waever (Hrsg.), New firms and regional development in Europe. London: Croom Helm

Brzezinski, Zbigniew (1999), Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft. Frankfurt a.M.: Fischer

Buttmann, Günther (1977), Friedrich Ratzel. Leben und Werk eines deutschen Geographen, 1844-1904. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft

Byrne, Rosemary. Gregor Noll. Jens Vedsted-Hansen (Hrsg.) (2002), New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union. Den Hague, London: Kluwer Law International

Cachón Rodriguez, Lorenzo (1995), Marco institutional de la discriminacion y tipos de inmigrantes en el mercado de trabajo en España. In: Revista Española de Investigaciones Sociologicas 69 (1995): 105-124

Cachón, Lorenzo (1999), Immigrants in Spain: from institutional discrimination to labour market segmentation. In: John Wrench, Andrea Rea, Nouria Ouali (Hrsg.), Migrants, Ethnic Minorities and the Labour Market: Integration and Exclusion in Europe. London: MacMillan

Cachón, Lorenzo (2000), Sindicatos e Immigración: Caras nuevas para un viejo desafio. In: Sociedad y Utopia. Revista de Ciencias Sociales, Nr. 16 (2000)

Cachón Rodriguez, Lorenzo (2003), La inmigración en España : Los desafíos de la construcción de una nueva sociedad. In: Migraciones, No. 14(2003): 219-304

Cachón Rodriguez, Lorenzo (2004), Los acuerdos bilaterales celebrados por España con Ecuador y Colombia. In: Eduardo Geronimi. Lorenzo Cachón. Ezequiel Texidó (Hrsg.), Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos. Estudios sobre Migraciones Internacionales, No. 66 (2004). Geneva: ILO

Cachón Rodriguez, Lorenzo. Miguel S. Valles (2003), Trade unionism and immigration: reinterpreting old and new dilemmas. In: Transfer. European Review of Labour and Research 3(2003): 467-482

Caestecker, Frank (2000), Alien Policy in Belgium, 1840 – 1949. The Creation of Guest Workers, Refugees and illegal Aliens. New York, Oxford: Berghan Books

Calavita, Kitty (1984), U.S. Immigration Law and the Control of Labor: 1820-1924. London: Academic Press

Calavita, Kitty (2003), The dialectics of immigrant 'integration' and marginality in industrialising America and post-industrial Europe. In: Transfer. European Review of Labour and Research. Vol.9, No.3 (2003): 416-431

Calavita, Kitty (2005), Immigrants at the Margins. Law, Race and Exclusion in Southern Europe. Cambridge: Cambridge University Press

Cantó Milà, Natalia (2006), Die Grenze als Relation. In: Monika Eigmüller. Georg Vobruba (Hrsg.), Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raums. Wiesbaden: VS-Verlag

Carrasco Carpio, Concha (1999), Mercados de Trabajo. Los inmigrantes económicos. Colección Observatorio Permanente de la Inmigración, Nr.4. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid

Castells, Manuel. Alejandro Portes (1989), World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy. In: Alejandro Portes. Manuel Castells. Lauren A. Benton (Hrsg.), The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries Baltimore: John Hopkins University Press

Castells, Manuel (1997), The Information Age: Economy, Society, and Culture. Volume 2: The Power of Identity. Oxford: Blackwell

Castles, Stephen. Godula Kosack (1973; 1985), Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe. Oxford, New York: Oxford University Press

Castles, Stephen. Mark Miller (1998), The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. New York: Guilford Press

Charro Baena, Pilar (2002), Los autorizaciones para trabajo de extranjeros tras la L.O. 8/2000, de 22 de diciembre. In: Tribuna Social. Revista de Seguridad Social y Laboral. Nr. 133 (2002): 35-54

Chattou, Zoubir (2000), Los trabajadores agrícolas marroquíes de El Ejido. De la invisibilidad a la toma de conciencia de sí mismos. In: Migraciones 8 (2000): 203-229

Checa, Francisco (1995), Del riesgo de las pateras a la supervivencia en los invernaderos. Inmigrantes en la provincia de Almería. In: Colaboraciones. Revista de Economia y Sociologia del Trabajo. Nr. 29-30 (1995): 152-167

Checa, Francisco (1995a), Oportunidades socioeconómicas en el proceso migratorio de los inmigrantes africanos en Almería. In: Agricultura y Sociedad, No 77 (1995): 41-82

Closa, Carlos (1998), International Limits to National Claims in EU Constitutional Negotiation: The Spanish Government and the Asylum Right for EU Citizens. In: International Negotiations, Vol.3(3): 389-411

Closa, Carlos. Paul M. Heywood (2004), Spain and the European Union. Hampshire, New York: Palgrave/Mc Millan

Cobas, José A. (1987), Ethnic Enclaves and Middleman Minorities: Alternative Strategies of Immigrant Adaptation? Sociological Perspectives No. 30(1987): 143-161

Cohen, Robin (Hrsg.)(1996), Theories of Migration. The International Library of Studies on Migration. Cheltenham: Elgar

Colectivo IOÉ (1987), Los inmigrantes en España. Madrid: Cáritas Española

Colectivo IOÉ (1993), Rasgos generales y perfil sociodemográfico de las principales colonias. In: Carlos Giménez Romero (Hrsg.) Inmigrantes Extranjeros en Madrid. Tomo I. Madrid: Consejería de Integración Social, Comunidad de Madrid

Colectivo IOÉ (1998), Inmigración y trabajo: hacia un modelo de análisis. Aplicación al sector de la construcción. In: Migraciones, Nr. 4 (1998): 35-70

Colectivo IOÉ (2000), Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la Hostelería. Madrid: IMSERSO

Colectivo IOÉ (2000a), Perspectiva Laboral de la inmigración en España. In: Documentación Social 121(2000): 91-110

Colectivo IOÉ (2000b), La inmigración extranjera en España. Los retos educativos, 1. Madrid: Fundación La Caixa (Col. Estudios Sociales)

Colectivo IOÉ (2000c), Inmigración y trabajo. Trabajadores inmigrantes en la Hostelería. In: OFRIM Suplementos 6(2000): 11-37

Colectivo IOÉ (2001), Relatos desde la entraña de los hogares. Voces de inmigrantes en el servicio doméstico. In: OFRIM/Suplementos, Juni (2001): 35-60

Colectivo IOÉ (2001a), Mujer, Inmigración y Trabajo. Madrid: IMSERSO

Colectivo IOÉ (2002), Inmigración, escuela y mercado de trabajo. Una radiografía actualizada. Madrid: Fundación la Caixa

Coleman, David (1995), Immigration Policy in Great Britain. In: Friedrich Heckmann, W. Bosswick (Hrsg.), Migration Policies: a Comparative Perspective. Stuttgart: Enke

Coleman, David (1996), Großbritannien. in: Heinz Fassmann. Rainer Münz (Hrsg.), Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen. Frankfurt a. M.: Campus

Colvin, Madeleine. Michael Spencer. Peter Noorlander (2000), The Schengen Information System. A human rights audit. London: A Justice Report

Comisiones Obreras (CC.OO.)(1981), España país importador e importador de mano de obra. Mas de medio millión de extranjeros viven o trabajan en España. La política de inmigración de la C.S. de CC.OO. Madrid Secretaría de Emigracion de C.S. de CC.OO

Comisiones Obreras (CC.OO.)(1995), Recull annual sobre Inmigración. Centre de Información para Trabajadores Extranjeros

Comisiones Obreras (CC.OO.)(2002), La inserción laboral de las personas inmigradas en Cataluna. Estudio introductorio.

Comisiones Obreras (CC.OO.)(2002a), Aproximación a los costes de la Siniestralidad Laboral en España. Secretaría Confederal de Medio Ambiente y Salud laboral

Comisiones Obreras (CC.OO.).Unión General de Trabajadores (UGT) (2004), Declaración Sindical por la dignidad de los trabajadores inmigrantes. Madrid: 26. Februar 2004

Confederación Española de Organizaciones Epresariales (CEOE)(2003), Immigración y mercado laboral. Jornada para la presentación del estudio sobre la inmigración en Extremadura. Luis Mendez, Departamento de Relaciones Laborales. Unveröffentlichtes Redemanuskript

Consejo Económico y Social de Andalucía (CES)(2002), (2002), La Economía Sumergida en Andalucía. Studie im Auftrag des CES erstellt von Cristina Campayo Rodríguez. Carmen Rubio Castaño. Carmen Millán Urbano. Sevilla: CES

Coordinators´ Group on Free Movement of Persons, 1989: Free Movement of Persons. Report on the European Council by the Coordinators'Group (Palma Document). Drs. CIRC 3624/8

Cornelius, Wayne A. (1994), Spain: The uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer. In: Wayne A. Cornelius; Philip L. Martin; James F. Hollifield (Hrsg.), Controlling immigration: a global perspektive. Stanford: University Press

Cornelius, Wayne A. (1998), The Structural Embeddness of Demand for Mexican Immigrant Labor: New Evidence from California. In: Marcelo M. Suárez-Orozco (Hrsg.), Crossings: Mexican Immigration in Interdisciplinary Perspektives. Cambridge, London: Harvard University Press

Cornelius, Wayne A. Philip L. Martin. James F. Hollifield (Hrsg.) (1994), Controlling immigration: a global perspective. Stanford: Stanford University Press

Cox, Rosie (1999), The role of Ethnicity in shaping the Domestic Employment Sector in Britain. In: Janet Henshall Momsen (Hrsg.), Gender, Migration and Domestic Service. London, New York: Routledge

Cuttitta, Paolo (2003), Der Begriff Grenze in der postnationalen Welt und die EU-Politik der zuwanderungskontrollen. Unveröffentlichtes Manskript; Vortrag gehalten am Institut für Sozialwissenschaften, Humbold-Universität zu Berlin. 17.06.03 (Graue Literatur)

Dale, Gareth. Mike Cole (Hrsg.)(1999), The European Union and Migrant Labour. Oxford, New York: Berg

Degenhardt, Kerstin (2003), Europol und Strafprozeß. Die Europäisierung des Ermittlungsverfahrens. Frankfurt a.M., Berlin: Lang

Delaunay, D. George Tapinos (1998), La mesure de la migration clandestine en Europe. Vol. 3: Rapport de Synthèse, Eurostat Working Paper

Delgado, Lirola (1993), Spanish viewpoints and problems with the Schengen Convention, free movement of persons and Aliens Law. In: Henry G. Schermers, et.al. (Hrsg.), Free Movement of Persons in Europe: Legal Problems and Experiences. Leiden: Martinus Nijhoff

Dell'Aringa, Carlo. Fabio Neri (1986), Illegal Immigrants and the Informal Economy in Italy. In: Ian Gordon. A.P. Thirlwall (Hrsg.) European Factor Mobility. Trends and Consequences. Basingstoke: Macmillan Press

Dell'Aringa, Carlo. Fabio Neri (1987), Illegal Immigrants and the Informal Economy in Italy. In: Labour. Review of labour economics and industrial relations. Vol.1, No.2 (1987): 107-126

den Boer, Monica. Patrick Doelle (2002), Converge or Not to Converge... That's the Question: A Comparative Analysis of Europeanisation Trends in Criminal Justice Organisations. In: Monica den Boer (Hrsg.), Organised Crime. A Catalyst in the Europeanisation of National Police and Prosecution Agencies? Maastricht: European Inst. of Public Administration

den Boer, Monica. William Wallace (2000), Justice and Home Affairs. Integration through Incrementalism? In: Helen Wallace. William Wallace (Hrsg.) Policy-Making in the European Union. Oxford: University Press

Die Bundesregierung [Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung] (1999), Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit schaden uns allen. Bonn: BMA, Ref. Öffentlichkeitsarbeit

Diéz Bueso, Laura (2000), El régimen jurídico de la inmigración en España: contexto, texto y pretexto. In: Documentación Social, No. 121 (2000): 161-182

Domínguez Rodríguez, Rafael (2004), Der Tourismusboom und seine Folgen. In: Walther L. Bernecker. Klaus Dirscherl (Hrsg.), Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt a.M.: Vervvuert Verlag

Drepper, Thomas (2003), Organisationen der Gesellschaft. Gesellschaft und Organisation in der Systemtheorie Niklas Luhmanns. Opladen: Westdeutscher Verlag

Driessen, Henk (1992), On the Spanish-Maroccan Frontier. A Study in Ritual, Power and Ethnicity. New York, Oxford: St. Martin's Press/ Berg Publishers

Driessen, Henk (1996), At the edge of Europe: Crossing and marking the Mediterranean divide. In: Liam O'Dowd. Thomas M. Wilson (Hrsg.), Borders, Nations and States. Frontiers of Sovereignity in the New Europe. Adlershot: Avebury

Driessen, Henk (1999), Smuggling as a border way of life: A Mediterranean case. In: Michael Rösler. Tobias Wendl (Hrsg.), Frontiers and Borderlands. Anthropological Perspectives. Frankfurt a.M.: Peter Lang

Driessen, Henk (2002), Mediterrane passages. Een zeewaartse visie op een overgangsgebied. Amsterdam: Wereldbibliotheek

Durkheim(1895; 1976), Regeln der soziologischen Methode. Berlin, Neuwied: Luchterhand

Dürr, Heiner. Gerhard Sandner (1990), Anmerkungen zu Lacostes "Perspektiven einer neuen Geopolitik". In: Geographische Zeitschrift, 78. Jahrgang (1990) 246-252

Düvell, Franck (2001), Grundzüge des europaischen Migrationsregimes. In: Flüchtlingsrat. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen, Heft 75/76 (2001): 32–37

Ebeling, Frank (1997), Die Grenze in der Betrachtung der Geopolitik in Deutschland. In: Markus Bauer. Thomas Rahn (Hrsg.), Die Grenze. Begriff und Inszenierung. Berlin: Akademie Verlag

ECRE (European Council on Refugees and Exiles) (2003): Asylum Applications in 35 industrialised countries, 1982-2002
http://www.ecre.org/statistics/applications_in_industrialised_countries_1982-2002.pdf (25.5.2005)

Eickhoff, Ekkehard (2002), Imperien im Mittelmeer – Fronten und Vermittlungsräume. In: Carlo Masala (Hrsg.), Der Mittelmeerraum – Brücke oder Grenze? Baden-Baden: Nomos

Eigmüller, Monika (2003), Neue Wege europäischer Grenzsicherungspolitik. Erfolgsaussichten der Euro-Mediterranen Partnerschaft. Unveröffentlichtes Arbeitspapier, vorgelegt Oktober 2002

Eigmüller, Monika (2003a), Grenzsicherungspolitik. Arbeitsmigration über die Straße von Gibraltar. In: Demographie. Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD), 2. Jg., No. 4 (2003)

Eigmüller, Monika. Daniel Schmidt (2005), Grenzsicherungspolitik und Grenzregime. In: Klemens H. Schrenk (Hrsg.), Zuwanderung und Integration. Rothenburger Beiträge, Heft 22 (2005): 21-34

Eigmüller, Monika. Georg Vobruba (Hrsg.)(2006), Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raums. Wiesbaden: VS-Verlag

Einheitliche Europäische Akte (EEA)(1986). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 169, 29. Juni 1987

Enciso Rodríguez, Joan. Sabaté Prats, Pere. (1995), Dinámica ocupacional de la mano de obra no asalariada en las explotaciones agrarias españolas. In: Agricultura y Sociedad, No. 76 (1995): 245-264

Enste, Dominik H. (2002), Schattenwirtschaft und institutioneller Wandel. In: Walter Eucken Institut (Hrsg.), Untersuchungen zur Ordnungstehorie und Ordnungspolitik, Bd. 44 (2002). Tübingen: Mohr Siebeck

Enste, Dominik H. (2002a), Schattenwirtschaft und institutioneller Wandel – Eine soziologische, sozialpsychologische und ökonomische Analyse. Tübingen: Mohr Siebeck

Espenshade, T.J. (1995), Using INS Border Apprehension Data to Measure the Flow of undocumented Migrants Crossing the US-Mexico Frontier. In: International Migration Review, No.29 (1995): 545-565

Esser,Hartmut (2000), Soziologie. Spezielle Grundlagen, Band 5: Institutionen. Frankfurt a.M., New York: Campus

Europäische Kommission (1985), KOM (85) 310 endgültig:Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den europäischen Rat (Mailand, 28.-29. Juni 1985), KOM (85) 310, 14.6.1985

Europäische Kommission (1994), Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Zuwanderungs- und Asylpolitik. COM (1994) 23 endgültig. Brüssel: 23. 02. 1994

Europäische Kommission (1998), COM (1998) 98-219: Mitteilung der Kommission zur Nichtangemeldeten Erwerbstätigkeit. Brüssel: o.D

Europäische Kommission (1999), KOM (1999) 638 endgültig: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung. 1.12.1999

Europäische Kommission (2001), Leben in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Justiz und Inneres in der Europäischen Union. Luxembourg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäische Gemeinschaften

Europäische Kommission (2001), KOM (2001) 127 endgültig: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen. Brüssel: 13.3.2001

Europäische Kommission (2001), KOM (2001) 672 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung. Brüssel: 8.11.2001

Europäische Kommission (2001), KOM (2001) 743 endgültig: Arbeitsdokument der Kommission: Das Verhältnis zwischen der Gewährleistung der inneren Sicherheit und der Erfüllung der Anforderungen aus internationalen Schutzverpflichtungen und den diesbezüglichen Instrumenten. Brüssel: 3.12.2001

Europäische Kommission (2001), KOM (2001) 521: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung. Brüssel: 19.9.2001

Europäische Kommission (2001), KOM (2001) 522: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten. Brüssel: 19.9.2001

Europäische Kommission (2001), KOM (2001) 386 endgültig: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit. Brüssel: 10.7.2001

Europäische Kommission (2002), KOM(2002) 175 endgültig: Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen. Brüssel: 10.4.2002

Europäische Kommission (2002), KOM(2002) 225 endgültig: Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung. Brüssel: 2.5.2002

Europäische Kommission (2002), Kom(2002) 233: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Aussengrenzen der EU-Mitgliedstaaten. Brüssel: 7.5.2002

Europäische Kommission (2002), KOM(2002) 564 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen. Brüssel: 14.10.2002

Europäische Kommission (2002), KOM(2002) 703 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen union zu Drittländern. Brüssel: 3.12.2002

Europäische Kommission (2003), SEK(2003) 815, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Steuerung der Migrationsströme. Brüssel: 9.7.2003

Europäische Kommission (Hrsg.) (2004), Undeclared Work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items. Brüssel

Europäischer Rat (1999), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Tampere). 15. und 16. Oktober 1999. Dok.Nr. 200/1/99

Europäischer Rat (2001), Außerordentliches Treffen des Europäischen Rates: Conclusions and Plan of Action of the extraordinary European Council Meeting, 21. September 2001. SN 140/01

Europäischer Rat (2001), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, Laeken. 14. und 15. Dezember 2001. Dok.Nr: SN 300/1

Europäischer Rat (2002), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Sevilla). 21. und 22. Juni 2002. Dok.Nr. 13463/02

Europäischer Rat (2002), Entscheidung des Rates vom 13. Juni 2002 über ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (ARGO-Programm). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 161 vom 19. Juni 2002: 11-15

Europäische Union (1995), Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen) (1995), veröffentlicht im Bundesgesetzblatt 1997 II: 2170f

Europol (2005), Fact Sheet on Europol 2005
http://www.europol.eu.int/index.asp?page=facts

Faber, Richard. Barbara Naumann (Hrsg.) (1995), Literatur der Grenze - Theorie der Grenze. Würzburg: Königshausen und Neumann

Faist, Thomas (1995), Sociological Theories of International Migration: The Missing Meso-Link. Paper presented at the Meeting of the Theory Group of Migration and Development (MAD) Project, Hamburg. ZeS-Arbeitspapier, 17 (1995)

Febvre, Lucien (1935; 1994), Der Rhein und seine Geschichte. Herausgegeben und übersetzt und mit einem Nachwort von Peter Schöttler. Frankfurt a.M., New York: Campus

Febvre, Lucien (1953; 1988), Das Gewissen des Historikers. Paris, Berlin: Wagenbach

Feige, Edgar (1990), Defining and Estimating Underground an dInformal Economies: The New Institutional Economics Approach. In: World Development 18 (7): 989-1002

Fellini, Ivana. Pedro Góis. José Carlos Marques (2003), The process of recruitment of immigrants in the construction sector. The cases of Italy and Portugal. In: Transfer. European Review of Labour and Research. Nr. 3(2003) 452-482

Fichte, Johann Gottlieb (1800; 1979), Der geschloßne Handelsstaat. Hamburg: Felix Meiner Verlag

FFM (Forschungsstelle Flucht und Migration) (1997), Germany - Poland - Ukraine: The Domino Effect. http://www.ffm-berlin.de/domino.pdf

Förster, Victor (1996), Rechtliche Grundlagen des Schengener Abkommen. In: Friedrich Heckmann. Veronica Tomei (Hrsg.), Freizügigkeit in Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages. Bamberg: efms

Foucher, Michel (1998), The Geopolitics of European Frontiers. In: Malcolm Anderson. Eberhard Bort (Hrsg.), The Frontiers of Europe. London: Pinter

Fröbel, Julius (1861), Theorie der Politik, als Ergebnis einer erneuerten Prüfung demokratischer Lehrmeinungen. Bd. 2. Wien: Carl Gerold's Sohn

Funk, Albrecht (1998), Policing Europe: Border Controls and European Integration. In: Stefan Immerfall (Hrsg.), Territoriality in the Globalizing Society. One Place or None? Berlin. Heidelberg. New York: Springer

Fungairiño Bringas, Eduardo (1995), La Cooperación judicial. El Convenio Europeo de Extradición. In: Cuadernos de la Guardia Civil, Vol. 14 (1995):3-104

García Murcia, Joaquín (2001), El régimen de infracciones y sanciones en el trabajo de extranjeros, ¿una duplicidad inevitable? In: Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica, Nr. 1(2003): 587-604

Garnier, Philippe (2001), Foreign Workers from Central and eastern European Countries in some OECD European Countries: Status and Social Protection. In: OECD (Hrsg.), Migration Policies and EU Enlargement. The Case of Central and Eastern Europe. Paris: Selbstverlag

Geddes, Andrew (2003), The Politics of Migration and immigration in Europe. London: Sage

Gerhard, Dietrich (1962), Neusiedlung und institutionelles Erbe. Zum Problem von Turners "Frontier". Eine vergleichende Geschichtsbetrachtung. In: ders.: Alte und neue Welt in vergleichender Geschichtsbetrachtung. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht

Gestrich, Andreas. Marita Krauss (Hrsg.) (1998), Migration und Grenze. Stuttgart: Steiner

Giering, Claus (1997), Europa zwischen Zweckverband und Superstaat: Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration. Bonn: Europa Union Verlag

Gillespie, Richard (2000), Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South. Basingstoke: Macmillan Press

Gillespie, Richard (2001), Spain and the Western Mediterranean. ESRC Working Papers, No. 37/2001. Sussex European Institute: Sussex University

Gillespie, Richard. Richard Youngs (Hrsg.)(2000), Special Issue on Spain. The European and International Challenges. Mediterranean Politics, Vol. 5, No. 2 (2000)

González Ortega, Santiago (2003), La reforma del subsiodio agrario y la ampliación de la protección por desempleo a todos trabajadores eventuales del campo. In: Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica. Nr. 4 (2003)

González Rodríguez, Lucía (2004), Cambios en las tradicionales vías de entrada de los inmigrantes clandestinos a la U.E. In: Geo Crítica: Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Vol. VIII, Nr. 172 (2004). www.ub.es/geocrit/sn/sn-172.htm (13.07.2005)

Gozálvez Pérez, Vicente (1999), La Inmigración irregular de Africanos en España, balances y perspectivas. In: Agricultura y Sociedad, Nr. 76 (1999): 47- 57

Grande, Edgar. Markus Jachtenfuchs (Hrsg.) (2000), Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden: Nomos

Gräser, Jochen. Grit Laudel (2004), Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden: VS-Verlag

Grimm, Jacob und Wilhelm (1935; 1984), Deutsches Wörterbuch, in 33 Bänden. Bd. 9, Greander-Gymnastik. Grenze. Ungekürzte Ausgabe. Gütersloh: Bertelsmann

Gubbay, Jon (1999), The European Union Role in the Formation, Legitimation and Implementation of Migration Policy. In: Gareth Dale. Mike Cole (Hrsg.), The European Union and Migrant Labour. Oxford. New York: Berg

Guild, Elspeth (2003), Looking Towards the Future. In: Evelien Brouwer. Petra Catz. Elspeth Guild (Hrsg.), Immigration, Asylum and Terrorism. Changing Dynamic in European Law. Nijmengen

Guild, Elspeth. Didier Bigo (2002), The Legal Mechanisms – Collectively Specifying the Individual: The Schengen Border System and Enlargement. In: Malcom Anderson. Joanna Apap (Hrsg.), Police and Justice Co-operation and the new European Borders. The Hague, London, New York: Kluwer Law International

Hailbronner, Kay (2000), Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union. The Hague: Kluwer Law International

Halfmann, Jost (2002), Der moderne Nationalstaat als Lösung und Problem der Inklusion in das politische System. In: Kai-Uwe Hellmann. Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Harms, Hans (1993), Neue Formen und Bedingungen der Erwerbsarbeit in Spanien. In: Petra Schallhöfer. Armin Höland (Hrsg.), Neue Formen und Bedingungen der Erwerbsarbeit in Italien und Spanien. Rechtliche und soziologische Erkenntnisse zur Typik und Atypik der Arbeit im Süden Europas. Baden-Baden: Nomos

Hart, Keith (1973), Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana. In: Journal of Modern African Studies, No. 11(1973): 61-89

Hart, Keith (1990), The Idea of Economy: Six Modern Dissenters. In: Roger Friedland. Alexander F. Robertson. Beyond the Marketplace: Rethinking Economy an Society. New York: Aldine de Gruyter

Haslinger, Peter (1999), Grenze im Kopf. Beiträge zur Geschichte der Grenze in Ostmitteleuropa. Frankfurt a.M.: Peter Lang

Hassinger, Hugo (1932), Der Staat als Landschaftsgestalter. In: Josef Matznetter (Hrsg.), Politische Geographie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft

Haug, Sonja (2000), Klassische und neuere Theorien der Migration. Arbeitspapier Nr. 30 (2000). Mannheim: Mannheimer Zentrum für Sozialforschung

Haug, Sonja (2000a), Soziales Kapital und Kettenmigration: italienische Migranten in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich

Haus, Leah (1995), Openings in the wall.Transantional migrants, labor unions, and U.S. immigration policy. In: International Organization, No. 49,2 (1995): 285-313

Haushofer, Karl (1925), Politische Erdkunde und Geopolitik. In: Josef Matznetter (Hrsg.) Politische Geographie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft

Haushofer, Karl (1927), Grenzen in ihrer geographischen und politischen Bedeutung. Berlin: Kurt Vowinckel Verlag

Heckmann, Friedrich. Walter Bosswick (Hrsg.) (1995), Migration Policies: a Comparative Perspective. Stuttgart: Enke

Heckmann, Friedrich. Veronica Tomei (Hrsg.) (1996), Freizügigkeit in Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages. Bamberg: efms

Heindl, Waltraud. Edith Saurer (Hrsg.) (2000), Grenze und Staat. Paßwesen, Staatsbürgerscahft, Heimatrecht und Fremdgesetzgebung in der österreichischen Monarchie (1750-1867). Wien: Böhlau

Herz, Dietmar. Andreas Blätte (2004), Migrationspolitik der EU. In: Wolfgang Gieler, Dietmar Fricke. Handbuch Europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder und die Beitrittskandidaten. Münster: Lit-Verlag

Hierro Hierro, Francisco Javier (2003), La eficacia del contrato de trabajo celebrado por trabajador extranjero no comunitariosin permiso de trabajo a través de la jurisprudencia. In: Civitas. Revista Espanola de Derecho de Trabajo. Nr. 116 (2003): 299-323

Hilton, Sylvia. Cornelis van Minnen (2004), Frontiers and Boundaries in U.S. History: An Introduction. In: dies. (Hrsd.), Frontiers and Boundaries in U.S. History. Amsterdam: VU University Press

Hirst, Paul. Thompson, Grahame (1996), Globalization in Question. The International Economy and the Possibility of Governance. Cambridge: Polity Press

Hix, Simone (1999), The political System of the European Union. Basingstoke: Macmillan Press

Hjarnø, Jan (2003), Illegal Immigrants and Developments in Employment in the labour Markets of the EU. Adlershot: Ashgate

Hoggart, Keith. Christóbal Mendoza (2000), African Immigrant Workers in Spanish Agriculture. CCIS Working Papers No2, February 2000. La Jolla, California

Hollifield, James F. (1992), Immigrants, Markets, and States. The Political Economy of Postwar Europe. Cambridge: Harvard University Press

Horn, Eva (2002), Der Flüchtling. In: dies. et al. (Hrsg.), Grenzverletzer. Berlin: Kadmos

Horn, Eva (2006), Partisan, Siedler, Asylant. Zur politischen Anthropologie des Grenzgängers. In: Monika Eigmüller. Georg Vobruba (Hrsg.), Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raums. Wiesbaden: VS-Verlag

Horn, Eva. Stefan Kaufmann. Ulrich Bröckling (Hrsg.) (2002), Grenzverletzer. Von Schmugglern, Spionen und anderen subversiven Gestalten. Berlin: Kadmos

Huntington, Samuel P. (1996), The clash of civilisation and the remaking of world order. New York: Simon & Schuster

Huntoon, Laura (1998), Immigration to Spain: implications for a unified European Union immigration policy. In: International Migration Review Nr. 32: 423-450

Huysmans, Jef (2000), The European Union and the Securitization of Migration. In: Journal of Common Market Studies, Vol.38, No.5 (2000): 751-777

Icduygu, Ahmet. Turgay Unalan (2001), Tides between Mediterranean Shores: Undocumented Migration in the South of Europe. Manuskript, vorlegt bei der XXIV IUSSP General Population Conference, Brasilien. Session S26: International Migration. http://www.iussp.org/Brazil2001/s20/S26_04_Icduygu.pdf

Instituto Nacional de Estadística (INE)(2000), Proyecciones de Tasas de Actividad 1998-2013. Datos Nacionales. Madrid

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2000), Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios. Resultados Estadísticos 2000. Madrid

Instituto Nacional de Estadística (INE)(2000), Encuesta de Población Activa. Encuesta de Migraciones 2000. Madrid

International Organization on Migration (IOM) (2000), World Migration Report 2000. New York: United Nations Publication

Izquierdo Escribano, Antonio (1996), La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995). Madrid: Trotta

Izquierdo Escribano, Antonio (2000), Panorámica de la inmigración en España en la antesala de 2000. Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales, Nr.16 (2000): 71-88

Jachtenfuchs, Markus (2002), Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung. Baden-Baden: Nomos

Jachtenfuchs, Markus. Beate Kohler-Koch (2003), Regieren und Institutionenbildung. In: dies. (Hrsg.), Europäische Integration. Opladen: Leske und Budrich

Jachtenfuchs, Markus. Beate Kohler-Koch (Hrsg.) (1996; 2003), Europäische Integration. Opladen: Leske und Budrich

Jahn, Andreas. Thomas Straubhaar (1998), A Survey of the Economics of Illegal Immigration. Baldwin-Edwards, Martin. Joaquin Arango (Hrsg.), South European Society & Politics. Volume 3, Nr.3 (1998): 16- 42

Jones, Stephen B. (1945), Boundary-making, a handbook for statesmen, treaty editors and boundary commissioners. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace

Jordan, Bill. Franck Düvell (2003), Irregular Migration. The Dilemmas of Transnational Mobility. Cheltenham, Northhampton: Edgar Elgar

Jünemann, Annette (1999), Europas Mittelmeerpolitik im regionalen und globalen Wandel: Interessen und Zielkonflikte. In: Zippel, Wulfdiether (Hrsg.), Die Mittelmeerpolitik der EU. Baden-Baden: Nomos

Jünemann, Annette (2001), Die EU und der Barcelona-Prozess-Berwertung und Perspektiven. Integration : Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration. Heft 1: 42-57

Kahale Carrillo, Djamil Tony (2003), Notas a la libertad sindical y el derecho de huelga de los extranjeros en España. Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social, Nr. 24(2003): 83-102

Kahlke, Svenja (2004), EUROJUST – auf dem Weg zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft? Die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen innerhalb der Europäischen Union. Berlin: Logos

Karp, Hans-Jürgen (1972), Grenzen in Ostmitteleuropa während des Mittelalters. Ein Beitrag zur Entstehung der Grenzlinie aus dem Grenzsaum. Köln, Wien: Böhlau

Keohane Robert O. (1984), After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press

King, Russel (2000), Southern Europe in the Changing Global Map of Migration. In: ders. et al. (Hrsg.), Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe. Basingstoke: Macmillan Press

King, Russell. Gabriella Lazaridis. Charalambos Tsardanidis (Hrsg.) (2000), Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe. Basingstoke: Macmillan Press

Kliot, Nurit (1997), Politics and Society in the Mediterranean Basin. In: Russel King. Lindsay Proudfoot. Bernhard Smith (Hrsg.), The Mediterranean. Environment and Society. London, New York: Arnold

Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1998), Regieren in entgrenzten Räumen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 29/1998: 39. Jg. Opladen: Westdeutscher Verlag

Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (2003), Linking EU and National Governance. Oxford: Oxford University Press

Kohler-Koch, Beate. Thomas Conzelmann. Michèle Knodt (2004), Europäische Integration – Europäisches Regieren. Wiesbaden: VS-Verlag

Komlosy, Andrea (1995), Räume und Grenzen. In: Zeitgeschichte. Bd. 11-12, 22. Jg. (1995): 385-404

Konau, Elisabeth (1977), Raum und soziales Handeln. Studien zu einer vernachlässigten Dimension soziologischer Theoriebildung. Göttinger Abhandlungen zur Soziologie, Bd. 25 (1977). Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag

Köster, Werner (2002), Die Rede über den Raum": zur semantischen Karriere eines deutschen Konzepts. Heidelberg: Synchron-Verlag

Krause, Detlef (1999), Luhmann-Lexikon. Eine Einführung in das Gesamtwerk von Niklas Luhmann. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag

Kreienbrink, Axel (2004), Einwanderungsland Spanien. Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen. Frankfurt a.M.: IKO

Lahav, Gallya (2004), Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders. Cambridge: University Press

Lamnek, Siegfried (2005), Qualitative Sozialforschung. Weinheim, Basel: Beltz-Verlag

Lamnek, Siegfried. Gaby Olbrich. Wolfgang J. Schäfer (2000), Tatort Sozialstaat. Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter)Gründe. Opladen: Leske + Budrich

Lamot, Michèle. Virág Molnár (2002), The Study of Boundaries in the Social Sciences. In: Annual Review of Sociology. Vol. 28 (2002): 167-195

Langthaler, Herbert (1997), Globalisierung der Konzernstrategien und Informalisierung. Das Beispiel der Bekleidungsindustrie. In: Andrea Komlosy, Christof Parnreiter, Irene Stacher, Susan Zimmermann (Hrsg.), Ungeregelt und unterbezahlt. Der informelle Sektor in der Weltwirtschaft. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel

Läpple, Dieter (1991), Essay über den Raum. In: Hartmut Häußermann et al. (Hrsg.), Stadt und Raum. Soziologische Analysen. Pfaffenweiler: Centaurus

Lavenex, Sandra (1998), Transgressing Borders: The Emergent European Refugee Regime and "Safe Third Countries". In: A. Cafruny. P. Peters (Hrsg.) The Union and the World. London: Kluwer

Lavenex, Sandra. Emek Uçarer (2004), The external dimension of Europeanization. The case of Immigration Policies. In: Cooperation or Conflict: Journal of Nordic International Studies Association, Vol. 39(4): 417-443

Lee, Erika (2003), At America's Gates. Chinese Immigration during the Exclusion Era, 1882-1943. Chapel Hill, London: University of North Carolina Press

Lepsius, Rainer M. (1990), Interessen, Ideen und Institutionen. Opladen: Westdeutscher Verlag

Lepsius, M. Rainer (1995), Institutionenanalyse und Institutionenpolitik. In: Birgitta Nedelmann (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. Sonderheft 35 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag

Leuthardt, Beat (1999), An den Rändern Europas. Berichte von den Grenzen. Zürich: Rotpunktverlag

Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Boletín Oficial del Estado, 3. Juli 1985

Ley Orgánica 1/92 de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana (Ley Corcuera). Boletín Oficial del Estado, 25. Januar 1992

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado, 12. Januar 2000

Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado, 1. Juni 2001

Light, Ivan. Stavros Karageorgis (1994), The Ethnic Economy. In: Neil J. Smelser. Richard Swedberg (Hrsg.), The Handbook of Economic Sociology. Princton, New York: Princton University Press

Lloyd, Martin (2003), The Passport. The History of Man's Most Travelled Document. Gloucestershire: Sutton Publishing

Locher, Elmar (1995), Wir sind eine eigeklemmte Generation. Anmerkungen zu Grenze(n) bei N.C. Kaser. In: Richard Faber. Barbara Naumann (Hrsg.), Literatur der Grenze – Theorie der Grenze. Würzburg: Königshausen & Naumann

Loth, Wilfried. Wolfgang Wessels (Hrsg.) (2001), Theorien europäischer Integration. Opladen: Leske und Budrich

Löw, Martina (2001), Raumsoziologie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Lucio, M.M. P. Blyton (1995), Constructing the Post Fordist State? The Politics of labor Market Flexibility in Spain. In: West European politics No. 18, 2 (1995): 340-360

Luhmann, Niklas (1980), Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissensoziologie der modernen Gesellschaft. Bd.I. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Luhmann, Niklas (1982), Territorial Borders as System Boundaries. In: Strassoldo, Raimondo. Giovanni Delli Zotti (Hrsg.), Cooperation and Conflict in Border Areas. Milano: Franco Angeli

Luhmann, Niklas (1984), Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp

Luhmann, Niklas (1987), Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Luhmann, Niklas (1970; 1991), Soziologische Aufklärung I: Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Opladen: Westdeutscher Verlag

Luhmann, Niklas (1995), Inklusion und Exklusion. In: ders.: Soziologische Aufklärung 6: Die Soziologie und der Mensch. Opladen: Westdeutscher Verlag

Luhmann, Niklas (1997), Die Gesellschaft der Gesellschaft. Bd. I. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Luhmann, Niklas (2000), Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Lynch, Philip (1997), Großbritannien in der EU - konstitutionelle Fragen. In: Integration. 20. Jahrgang, Heft 1(1997): 13-23

Magaña, Lisa (2003), Straddling the Border. Immigration Policy and the INS. Austin: University of Texas Press

Mar Ruiz Castillo, María del (2003), Marco legal de la inmigración en España. Aspectos laborales. In: Revista de Derecho Social, No. 22 (2003): 19-46

Martin, Philip L. (1994), Germany: reluctant Land of Immigration. In: Wayne A. Cornelius. Philip L. Martin. James F. Hollifield (Hrsg.), Controlling Immigration. A Global Perspective. Stanford: Stanford University Press

Martin, Philip. Mark Miller (2000), Employer Sanctions: French, German and US Experiences. International Migration Papers, Nr.36(2000). International Labour Office, Geneve

Martínez Veiga, Ubaldo (1997), La integración social de los inmigrantes extranjeros en España. Madrid: Trotta

Martínez Veiga, Ubaldo (1998), Immigrants in the Spanish Labour Market. In: Martin Baldwin-Edwards. Joaquin Arango (Hrsg.), South European Society & Politics, Volume 3, No.3 (1998): 105-128

Martínez Veiga, Ubaldo (2000), Evolución y clasificación del trabajo doméstico inmigrante. OFRIM/Suplementos, 6(2000): 77-96

Masala, Carlo (Hrsg.) (2002), Der Mittelmeerraum – Brücke oder Grenze? Baden- Baden: Nomos

Massey, Douglas (1987), Do undocumented migrants earn lower wages than legal immigrants? New evidence from Mexico. In: International Migration Review, Vol. XXI, Nr.2 (1987): 236-274

Massey, Douglas. Joaquin Arango et al.(1998), Worlds in Motion. Oxford: Oxford University Press

Massey, Douglas. Nancy A. Denton (1993), American Apartheid. Segregation and the Making of the Underclass. Cambridge, London: Harvard University Press

Mateman, Sander. Piet Renooy (2001), Undeclared Labour in Europe. Towards an integrated approach of combatting undeclared labour. Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (Hrsg.). Amsterdam: Regioplan Publicationnr. 424
http://europa.eu.int/comm/employment_social/docs/undeclared_labour.pdf

Matznetter, Josef (Hrsg.) (1977), Politische Geographie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft

Maull, Otto (1925; 1956), Politische Geographie. Berlin: Safari-Verlag

Mayntz, Renate (1988), Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: dies. et al. (Hrsg.)(1988), Differenzierung und Verselbständigung: zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt a.M.: Campus

Mayntz, Renate (2000), Individuelles Handeln und gesellschaftliche Ereignisse. Zur Mikro-Makro-Problematik in den Sozialwissenschaften. In: Wie entstehen neue Qualitäten in komplexen Systemen? 50 Jahre Max-Planck-Gesellschaft 1948-1998. Dokumentation des Symposiums zum 50jährigen Gründungsjubiliäum der Max-Planck-Gesellschaft am 18. Dezember 1998 in Berlin. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht

Mayntz, Renate (Hrsg.) (2002), Akteure – Mechanismen – Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. Frankfurt a.M.: Campus, 7-43

Mayntz, Renate (2002), Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen . In: dies. (Hrsg.), Akteure – Mechanismen – Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. Frankfurt a.M.: Campus

Mayntz, Renate. Fritz W. Scharpf (1995), Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: dies (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M.: Campus

Mayring, Philipp (1990), Qualitative Inhaltsanalyse. Weinheim: Deutscher Studien Verlag

Medick, Hans (1991), Zur politischen Sozialgeschichte der Grenzen in der Neuzeit Europas. In: SOWI. Sozialwissenschaftliche Informationen. Heft 3(1991): 157-163

Medick, Hans (1995), Grenzziehungen und die Herstellung des politisch sozialen Raumes. In: Richard Faber. Barbara Naumann (Hrsg.), Literatur der Grenze - Theorie der Grenze. Würzburg: Königshausen und Neumann

Mendoza, Christóbal (2000), The Role of the State in Influencing African Labour Outcomes in Spain and Portugal. CCIS Working Paper, No 3/2000. La Jolla, California

Messner, Dirk (Hrsg.) (1998), Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn: Dietz-Verlag

Meuser, Michael. Ulrike Nagel (2002), ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Alexander Bogner et al. (Hrsg.), Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS-Verlag

Meyer, John. Brian Rowan (1977), Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology, No. 83 (2): 340-363

Miguélez, Fausto (2003), La inserción laboral de los inmigrantes. In: European Industrial Relation Observatory
http://www.eiro.eurofound.eu.int/about/2003/02/feature/es0302205f.html
(1.8.2005)

Miles, Robert. Dietrich Thränhardt (Hrsg.) (1995), Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion. London: Pinter

Miller, Mark (1999), The prevention of unauthorized migration. In: Ann Bernstein. Myron Weiner (Hrsg.), Migration and Refugee Policies. An Overview. London. New York: Pinter

Miller, Mark J. (1994), Towards Understanding State Capacity to Prevent Unwanted Migration: Employer Sanctions Enforcement in France, 1975-1990. In: Martin Baldwin-Edwards. Martin A. Schain (Hrsg.), Special Issues on The Politics of immigration in Western Europe. West European Politics, Vol. 17, Nr.2 (1994): 140-167

Miller, Mark J. (1997), International Migration and Security: Towards Transatlantic Convergence? In: Emek M. Uçarer. Donald J .Puchala (Hrsg.) (1997), Immigration into Western Societies. Problems and Policies. London: Pinter

Minghi, Julian V. (1963), Grenzen in der politischen Geographie. In: Josef Matznetter (Hrsg.), Politische Geographie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft

Mingione, Enzo. Fabio Quassoli (2000), The Participation of Immigrants in the Underground Economy in Italy. In: Russell King et.al. (Hrsg.), Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe. Basingstoke: Macmillan Press

Ministerio del Interior, Delegación del Gobierno para la Extranjería a la Inmigración (2001), Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (Plan Greco). Madrid

Ministerio del Interior (2002), Balance 2002. Delegación del Gobierno para la extranjería y la inmigración. [En línea]. Oficina de Relaciones Informativas y Sociales. Madrid: Ministerio del Interior. http://www.mir.es/oris/docus/balan02/index.html (15.3.2003)

Ministerio del Interior, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (1996), Anuario Estadístico de Extranjería 1996. Madrid: Boletín Oficial del Estado

Ministerio del Interior, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (1997), Anuario Estadístico de Extranjería 1997. Madrid: Boletín Oficial del Estado

Ministerio del Interior, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (1998), Anuario Estadístico de Extranjería 1998. Madrid: Boletín Oficial del Estado

Ministerio del Interior, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (1999), Anuario Estadístico de Extranjería 1999. Madrid: Boletín Oficial del Estado

Ministerio del Interior, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (2000), Anuario Estadístico de Extranjería 2000. Madrid: Boletín Oficial del Estado

Ministerio del Interior, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (2001), Anuario Estadístico de Extranjería 2001. Madrid: Boletín Oficial del Estado

Ministerio del Interior, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (2002), Anuario Estadístico de Extranjería 2002. Madrid: Boletín Oficial del Estado

Ministerio del Interior, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (2003), Anuario Estadístico de Extranjería 2003. Madrid: Boletín Oficial del Estado

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (2000), Anuario de Migraciones 2000

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (2002), Anuario de Migraciones 2002

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995), Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Actividad en el Año 1994. Madrid

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1996), Informe Anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Convenios 81 y 129 de la O.I.T). España 1995. Madrid

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2002), Informe Anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Convenios 81 y 129 de la O.I.T). España 2001. Madrid

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005), Secretaría de Estado de Inmigración y Emigracion. Actualidad: El número de llegadas de inmigrantes a las costas españolas desciende un 17%. http://extranjeros.mtas.es/es/general/-NoticiasActualidad15e62eadfb3e9ce2b9cbade0323bbf12.html (10.7.2005)

Ministerio de Economía y Hacienda (1996), Condiciones de vida y trabajo en España. Madrid: Secretaria General de Economía y Planificación

Momsen, Janet Henshall (1999), Maids on the Move. Victim or Victor. In: dies. (Hrsg.), Gender, Migratrion and domestic Service. London, New York: Routledge

Monar, Jörg (2000), Die Entwicklung des "Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts": Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere. In: Integration. Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik. Nr. 1(2000): 18-33

Monar, Jörg (2000a), Enlargement-Related Diversity in EU Justice and Home Affairs: Challenges, Dimensions and Management Instruments. WRR (Scientific Council for Government Policy), Working Documents, W 112, The Hague, December 2000

Monar, Jörg (2002), Instituionalizing Freedom, Security, and Justice. In: John Peterson. Michael Shackleton (Hrsg.), The Institutions of the European Union. Oxford: University Press

Moravcsik, Andrew (1998), Europe's Integration at Century's End. In: ders (Hrsg.), Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity, and Democracy. New York: Council on Foreign Relations Press

Müller, Gerhard H. (1996), Friedrich Ratzel (1844 – 1904), Naturwissenschaftler, Geograph, Gelehrter. Neue Studien zu Leben und Werk und sein Konzept der 'Algemeinen Biogeographie'. Stuttgart: GNT-Verlag

Müller-Graff, Peter-Christian. Friedemann Kainer (2002), Zusammenarbeit in Strafsachen. In: Werner Weidenfeld. Wolfgang Wessels (Hrsg.) Europa von A bis Z. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung

Naldini, Manuela (2003), The family in the Mediterranean Welfare States. London, Portland: Frank Cass

Nanz, Klaus-Peter (1996), Visapolitik und Einwanderungspolitik in der Europäischen Union. In: Peter-Christian Müller-Graf (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Baden-Baden: Nomos

Naredo, Jose Manuel (1986), La agricultura española en el desarrollo económico.In: Ramón Garrabou et al. (Hrsg.), Historia Agraria de la España Contemporánea: el Fin de la Agricultura Tradicional (1940-1960). Barcelona: Crítica

Nedelmann, Birgitta (1995), Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen. In: dies. (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 35/1995. Opladen: Westdeutscher Verlag

Newman, David (2000), Boundaries, territory and postmodernity: towards shared or separate spaces? In: Martin Pratt. Janet Allison. Brown (Hrsg.), Borderlands Under Stress. London: Kluwer Law International

Newman, David (2001), Boundaries, borders and barriers: on the territorial demarcation of lines. In: Mathias Albert et al. (Hrsg.), Identity, Borders, Orders: New Directions in International Relations Theory. Minneapolis: University of Minnessota Press

Newman, David (2003), Boundaries. In: John Agnew et al. (Hrsg.), A Companion to Political Geography. Oxford: Blackwell Publishers

Nienhaus, Volker (1999), Euro-Mediterrane Freihandelszone: Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen und Förderung nachhaltiger Entwicklung? In: Zippel, Wulfdiether (Ed.), Die Mittelmeerpolitik der EU. Baden-Baden: Nomos

Niessen, Jan. Susan Rowlands (Hrsg.) (2000), The Amsterdam Proposals or how to influence policy debates on asylum and immigration. Brüssel, London: ENAR

Nieto, Gladys (2003), The Chinese in Spain. In: International Migration, Vol. 41 (3), 2003: 215-237

Nohlen, Dieter. Andreas Hildenbrandt (1992), Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik. Opladen: Leske + Budrich

Noll, Gregor (2002), Protection in a Spirit of Solidarity? In: Rosemary Byrne. Gregor Noll. Jens Vedsted-Hansen (Hrsg.), New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union. Den Hague, London: Kluwer Law International.

Oberleitner, Rainer (1998), Schengen und Europol. Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

OECD (1992), Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration. Annual Report. Geneva

OECD (1996), Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration. Annual Report. Paris

OECD (1999), Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration. Annual Report. Paris

OECD (2000), Combating the Illegal Employment of Foreign Workers. Paris

OECD (2000), Some Lessons from Recent Regularisation Programmes. In: dies. (Hrsg.), Combating the Illegal Employment of Foreign Workers. Paris

OECD (2000), Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration. Annual Report. Paris

OECD (2003), Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration. Annual Report. Paris

Ossenbrügge, Jürgen (1983), Politische Geographie als räumliche Konfliktforschung. Konzepte zur Analyse der politischen und sozialen Organisation des Raums auf der Grundlage anglo-amerikanischer Forschungsansätze. Hamburger Geographische Studien, Heft 40 (1983)

Osterhammel, Jürgen (1995), Kulturelle Grenzen in der Expansion Europas. In: Saeculum. Jahrbuch für Universalgeschichte. 46. Jahrgang 1995: 101-138

Pacholkiv, Svjatoslav (2000), Das Werden einer Grenze: Galizien 1772-1867. In: Waltraud Heindl. Edith Saurer (Hrsg.), Grenze und Staat. Wien: Böhlau

Pajares, Miguel (2000), Inmigración y ciudadanía en Europa. Las inmigración y el Asilo en los años dos mil. Madrid: IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Pajares, Miguel (2002), La inserción laboral de las personas inmigradas en Cataluña. Estudio introductorio. Barcelona: CERES

Parella Rubio, Sònia (2003), Immigrant women in paid domestic service. The case of Spain and Italy. In: Transfer. European Review of Labour and Research. Nr. 3(2003): 503-517

Parnreiter, Christof (1997), Die Renaissance der Ungesichertheit: Über die Ausweitung informeller Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit im Zeitalter der Globalisierung. In: Andrea Komlosy, Christof Parnreiter, Irene Stacher, Susan Zimmermann (Hrsg.),Ungeregelt und unterbezahlt. Der informelle Sektor in der Weltwirtschaft. Frankfurt a. M.: Brandes und Apsel

Parnreiter, Christoph (2000), Theorien und Forschungsansätze zu Migration. In: ders et. al. (Hrsg.), Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Frankfurt a.M.: Brandes und Apsel

Parnreiter, Christof (2001), Die Mär von den Lohndifferentiealen. Migrationstheoretische Überlegungen am Beispiel Mexikos. In: IMIS Beiträge. Heft 17(2001): 55-90

Pastore, Ferrucio (2002), The Asymmetrical Fortress: The Problem of Relations between internal and external security policies in the EU. In: Malcom Anderson. Joanna Apap (Hrsg.: Police and Justice Co-operation and the new European Borders. The Hague, London, New York: Kluwer Law International

Pedreño Cánovas, Andrés (1999), Construyendo la „huerta de Europa": trabajadores sin ciudadanía y nómadas permanentes en la agricultura murciana. In: Migraciones, Nr.5 (1999): 87-120

Peña, Salomé (2001), La Libertad Sindical y los Derechos de Huelga y de Acceso al Empleo del Inmigrante. In: Javier de Lucas. Salomé Peña. Ángeles Solanes: Inmigrantes. Una aproximación jurídica a sus derechos. Alzira, Valencia: Germania

Pérez-Alcalá, Gabriel M. (2004), Die spanische Wirtschaft in der Ära Aznar (1996-2004). In: Walther L. Bernecker. Klaus Dirschel (Hrsg.), Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt a.M.: Vervuert

Peters, B. Guy (1999), Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'. London, New York: Pinter

Petri, Thomas Bernhard (2001), Europol. Grenzüberschreitende polizeiliche Tätigkeit in Europa. Baden-Baden: Nomos

Philip, Alan Butt (1994), European Union Immigration Policy: Phantom, Fantasy or Fact? In: Martin Baldwin-Edwards. Martin A. Shain (Hrsg.), Special Issue on The Politics of Immigration in Western Europe. West european Politics, Vol.17, No. 2 (1994): 168- 191

Piore, Michael (1979), Birds of Passage. Migrant Labor and industrial societies. London: Cambridge University Press

Portes, Alejandro (1994), The Informal Economy and Its Paradoxes. In: Neil J. Smelser. Richard Swedberg (Hrsg.) The Handbook of Economic Sociology. Princton, New York: Princeton University Press

Portes, Alejandro. Manuel Castells. Lauren A. Benton (Hrsg.) (1989), The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries. Baltimore: John Hopkins University Press

Portes, Alejandro. Saskia Sassen (1987), Making it underground. Comparative Material on the informal sector in Western Market Economies. In: American Journal of Sociology. Vol.93, No.1(1987): 30-61

Pounds, Norman J.G. (1951), The Origin of the Idea of Natural Frontiers in France. In: Annals Assoc. Amer. Geogr., 41 (1951): 146-157

Pratt, Jeff. Don Funnell (1997), The Modernisation of Mediterranean Agriculture. In: Russell King. Lindsay Proudfoot (Hrsg.), The Mediterranean. Environment and Society. London, New York: Arnold

Presscott, John Robert Victor (1987), Political Frontiers and Boundaries. London: Allen & Unwin

Pugliese, Enrico (1993), Restructuring of the labour market and the role of Third World migrations in Europe. In: Environment and Planning D: Society and Space. No. 5 (1993): 497-614

Ramírez, Eugenia (1996), Inmigrantes en España: vidas y experiencias. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid: CIS

Rat der Europäischen Union (2000), Verordnung (EG) des Rats über die Einrichtung von »Eurodac« für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens. Nr. 2725/2000, 11. Dezember 2000

Rat der Europäischen Union (2002), Katalog von Empfehlungen für die ordnungsgemäße Anwendung des Schengen-Besitzstands und der bewährten Praktiken:Teil über das Schengener Informationssystem. Dok.Nr. 15443/02 COR 2

Rat der Europäischen Union (2003), Verordnung (EG) des Rats zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (Dubliner Übereinkommen II). Nr. 343/2003, 18. Februar 2003

Rat der Europäischen Union (2004), Tagung des Rates (Brüssel, 4./5. November 2004). Dok. 14292/04

Rat der Europäischen Union (2004), Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dok.Nr.10827/04. Brüssel, 26. Oktober 2004

Rat der Europäischen Union (2004), Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. Dok.Nr. 16054/04

Rat der Europäischen Union (2002), Vorschlag für einen Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dok.Nr. 9834/1/02 REV

Rat der Europäischen Union (2002), Vorschlag für einen Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union. Dok.Nr. 6621/1/02. REV

Rat der Europäischen Union (2002), Bericht über den Stand der Umsetzung der Schlussfolgerungen von Sevilla über Asyl und Migration. Dok.Nr. 14707/02

Rat der Europäischen Union (2002), Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen. Dok.Nr. 8000/02

Rat der Europäischen Union (2003), Annahme von Schlussfolgerungen des Rates zu getrennten Kontrolllinien an den Grenzübergangsstellen an den Außengrenzen. Dok.Nr. 8498/03

Rat der Europäischen Union (2001), Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 des Rates vom 6. Dezember 2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 328 vom 13/12/2001 S. 0004 – 0006

Rat der Europäischen Union (2001), Bericht des Vorsitzes zur Evaluierung der Umsetzung der Schlussfolgerungen von Tampere, Dok.Nr. 14926/01, 6.12.2001

Ratzel, Friedrich (1897; 1923; 1974), Politische Geographie. Erste Auflage: München, Leipzig: R. Oldenburg

Ratzel, Friedrich (1892), Allgemeine Eigenschaften der geographischen Grenze und die politischen Grenze. In: Berichte über die Verhandlungen der Königlich Sächsischen Gesellschaft der Wissenschaften zu Leipzig, Philologisch-Historische Classe. Vierundvierzigster Band, 1892. Leipzig: S. Hirzel

Rehberg, Karl-Siegbert (1994), Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen. In: Gerhard Göhler (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionen. Baden-Baden: Nomos

Reimers, Cordelia W. (1985), A Comparative Analysis of the Wages of Hispanics, Blacks, and Non-Hispanic Whites. In: George Borjas. Marta Tienda (Hrsg.), Hispanics in the U.S. Economy. Orlando, Florida: Academic Press

Reyneri, Emilio (2001), Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterreanean Countries of the European Union. International Migration papers, ILO Genf http://www.ilo.org/public/english/protection/ migrant/download/imp/imp41.pdf

Reyneri, Emilio (2003), Illegal immigration and the underground economy. Vortrag gehalten auf der Konferenz: The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Australia. 18-20. Februar, University of Sydney

Reyneri, Emilio. Maria Baganha (2001), Migration and the Labour Market in Southern Europe. In: IMIS-Beiträge, Heft 17/2001. Osnarbrück

Rieger, Elmar (1995), Die Politik supranationaler Integration. Die Europäische Gemeinschaft in institutionentheoretischer Perspektive. In: Birgitta Nedelmann (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Heft 35/1995: 349-367. Opladen: Westdeutscher Verlag

Rigby, Mike (1999), European Trade Unions: change and response. London: Routledge

Rijken, Conny (2003), Trafficking in Persons. Prosecution from a European Perspective. The Hague: T.M.C. Asser Press

Rojo Torrecilla, Eduardo (2000), Luces y Sombras de la Política de Inmigración. In: Revista de Derecho Social. No. 9 (2000): 231-246

Romaniszyn, Krystina (2000), Clandestine Labour Migration from Poland to Greece, Spain and Italy: Anthropological Perspectives. In: Russell King et.al.(Hrsg.), Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe. Basingstoke: Macmillan Press

Rosado Marqués, Rocío (1995), Länderbericht Spanien. In: basso-Sekretariat Berlin (Hrsg.).Festung Europa auf der Anklagebank. Münster: Westphälisches Dampfboot

Rösler, Michael. Tobias Wendl (1999), Frontiers and Borderlands. The rise of an anthropological research genre. In: dies. (Hrsg.), Frontiers and Borderlands. Anthropological Perspectives. Frankfurt a.M.: Lang

Rösler, Michael. Tobias Wendl (Hrsg.) (1999), Frontiers and Borderlands. Anthropological Perspectives. Frankfurt a.M.: Peter Lang

Sahlins, Peter (1989), Boundaries. The Making of France and Spain in the Pyrenees. Berkeley: University of California Press

Sahlins, Peter (1998), State formation and national identity in the Catalan borderlands during the eighteenth and nineteenth centuries. In: Thomas M. Wilson. Hastings Donnan (Hrsg.), Border identities. Nation and state at international frontiers. Cambridge: University Press

Sahlins, Peter (1990), Natural Frontiers Revisited: France's Boundaries since the Seventeenth Century. In: American Historical Review. Vol. 95, No. 5 (1990): 1423-1451

Salimbeni, Olivia (2004), Spanish Strategies for the Prevention of Long-Term Unemployment among Immigrants. In: Jochen Blaschke. Bastian Vollmer (Hrsg.), Employment Strategies for Immigrants in the European Union. Berlin: Edition Parabolis

Salmon, Keith (2000), The Spanish Economy: From the Single Market to EMU. In: Richard Gillespie. Richard Youngs (Hrsg.), Special Issue on Spain. The European and International Challenges. Mediterranean Politics, Vol. 5, No. 2 (2000): 17-43

Santana, Ana (2000), Los trabajadors extranjeros en el sector ágricola. In: OFRIM/Suplementos 01.06.00: 42-73

Santos, Lídia (1993), Elementos juridicos de la integración de los extranjeros. In: George Tapinos (Hrsg.), Inmigracion e Integracón en Europa. Barcelona: Itinera

Sartori, Giovanni (1994), Compare Why and How. Comparing, Miscomparing and the Comparative Method. In: Mattei Dogan. Ali Kazancigil (Hrsg.), How to compare nations? Strategies in Comparative Politics. Chatham: Chatham House Publishers

Sassen, Saskia (1983), Capital mobility and labour migration: the expression in core cities. Michael Timberlake (Hrsg.), Urbanisation in the world economy. Orlando: Academic Press

Sassen, Sakia (1984), The new labor demand in global cities. In. Michael Peter Smith (Hrsg.), Cities in transformation. Beverly Hills: Sage

Sassen, Saskia (1987), Issues of Core and Periphery: Labour Migration and Global Restructuring. In: Jeffrey Henderson. Manuel Castells (Hrsg.), Global Restructuring and Territorial Development. London: Sage

Sassen, Saskia (1989), New York City's Informal Economy. In: Alejandro Portes et al. (Hrsg.), The Informal Economy. Baltimore: Johns Hopkins University Press

Sassen, Saskia (1991), The Global City: New York, London, Tokyo. Princeton NJ: Princeton University Press

Sassen, Saskia (1996), Migranten, Siedler, Flüchtlinge: Von der Massenauswanderung zur Festung Europa Frankfurt a. M.: Fischer

Sassen, Saskia (1997), Informalisierung in den Global Cities der hochentwickelten Marktwirtschaften: hausgemacht oder importiert? In: Andrea Komlosy, Christof Parnreiter, Irene Stacher, Susan Zimmermann (Hrsg.),Ungeregelt und unterbezahlt. Der informelle Sektor in der Weltwirtschaft. Frankfurt a. M.: Brandes und Apsel

Saurer, Edith (1989), Straße, Schmuggel, Lottospiel. Materielle Kultur und Staat in Niederösterreich, Böhmen und Lombardo-Venetien im frühen 19. Jahrhundert. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht

Scharpf, Fritz W. (1994), Politiknetzwerke als Steuerungssubjekte. In: Hans-Ulrich Derlien. Uta Gerhardt. Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos, 381-407

Scharpf, Fritz W. (1997), Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten staatlicher Politik, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 97/1, Köln

Scharpf, Fritz W. (2000), Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich

Scharpf, Fritz W. (2002), Kontingente Generalisierungen in der Politikforschung. In: Renate Mayntz (Hrsg.), Akteure - Mechanismen - Modelle: zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. Frankfurt a. M.: Campus

Schattenberg, Bernd (1999), Deutsche Erfahrungen mit Schengen. In: Kay Hailbronner. Patrick Weil (Hrsg.), Von Schengen nach Amsterdam. Auf dem Weg zu einem europäischen Einwanderungs- und Asylrecht. Trier: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft

Schimank, Uwe (1996), Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. Opladen: Leske + Budrich

Schimank, Uwe (2003), Das Wechselspiel von Intentionalität und Transintentionalität im Institutionalismus und in der Organisationsforschung. In: Rainer Greshoff. Georg Kneer. Uwe Schimank (Hrsg.), Die Transintentionalität des Sozialen. Eine Vergleichende Betrachtung klassischer und moderner Sozialtheorien. Opladen: Westdeutscher Verlag

Schneider, Friedrich (1999), Ist Schwarzarbeit ein Volkssport geworden? Ein internationaler Vergleich des Ausmaßes der Schwarzarbeit von 1970 bis 1997. In: Siegfried Lamneck (Hrsg.), Der Sozialstaat zwischen Markt und Hedonismus. Tagungsband der katholischen Universität Eichstätt. Opladen: Leske + Budrich

Schneider, Friedrich. Rigmar Osterkamp (2000), Schattenwirtschaft in Deutschland und Europa. IFO-Schnelldienst 53 (2000), 17-26

Schneider, Friedrich. Jürgen Volkert. Sigried Caspar (2002), Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Beliebt bei Vielen – Problem für Alle. Analyse der Schattenwirtschaftlichen Aktivitäten in Deutschland (am Beispiel Baden-Württembergs) und mögliche politische Konsequenzen. Baden-Baden: Nomos

Schroer, Markus (2003), Raumgrenzen in Bewegung. Zur Interpenetration realer und virtueller Räume. In: Sociologia Internationalis, 1(2003): 55-76

Schöller, Peter (1957), Wege und Irrwege der politischen Geographie und Geopolitik. In: Josef Matznetter (Hrsg.), Politische Geographie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft

Schultz, Hans-Dietrich (1991), Deutschlands "natürliche" Grenzen. In: Alexander Demandt (Hrsg.), Deutschlands Grenzen in der Geschichte. München: C.H.Beck

Schwarzer, Oskar. Markus A. Denzel (1991), Wirtschaftsräume und die Entstehung von Grenzen. Versuch eines historisch-systematischen Ansatzes. In: SOWI. Sozialwissenschaftliche Informationen, Heft 3(1991): 172-178

Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (2005), Actualidad: El número de llegadas de inmigrantes a las costas españolas desciende un 17% http://extranjeros.mtas.es/general/NotciasActualidad

Serrano Sanz, José Maria et al. (1998), Desigualdades Territoriales en la Economía Sumergida. Confederación Regional de Empresarios de Aragón. Zaragoza

Short, Robert. Lisa Magaña (2002), Political rhetoric, immigration attitudes and contemporary prejudice: A Mexican American Dilemma. In: Journal of Social Psychology No. 6(2002): 701-712

Simmel, Georg (1903), Soziologie des Raumes. In: Gustav Schmoller (Hrsg.), Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich. Leipzig: Duncker & Humboldt

Simmel, Georg (1908; 1992), Der Raum und die räumliche Ordnung der Gesellschaft. In: Soziologie, Bd. XI, Simmel- Gesamtausgabe. Herausgegeben von Otthein Rammstedt. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Solana Solana, Miguel (1995), Migration and the labour market. The effekt of international migration on the tourist industry (restaurants & hotels) in Catalonia. Paper presented to the EAPS Conference, Milano 1995

Solé, Carlota (2003), European policy on immigration. In: Transfer. European Review of Labour and Research. Vol.9, No.3 (2003): 401-415

Sprengel, Rainer (1999), Politische Grenzen und politische Karten. In: WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien, Nr. 22 (1999): 97-112

Stichweh, Rudolf (2000), Die Weltgesellschaft: soziologische Analysen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Strassoldo, Raimondo (1982), Boundaries in Sociological Theory: A Reassessment. In: Strassoldo, Raimondo. Giovanni Delli Zotti (Hrsg.): Cooperation and Conflict in Border Areas. Milano: Franco Angeli

Strassoldo, Raimondo (1992), Lo spazio nella sociologia di Georg Simmel. (Der Raum in der Soziologie Georg Simmels). In: Annali di Sociologia, No. 8 (1992), II: 319-326

Strassoldo, Raimondo. Giovanni Delli Zotti (Hrsg.) (1982), Cooperation and Conflict in Border Areas. Milano: Franco Angeli.

Stützel, Wolfgang (1980), Systemkonforme Sozialpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. In: Wirtschaftsdienst, 60. Jahrgang (1980). Heft IX: 257-455

Tapinos, Georges (2000), Irregular Migration: Economic and Political Issues. In: OECD (Hrsg.), Combating the Illegal Employment of Foreign Workers. Paris: Eigenverlag

Tarabini-Castellani Aznar, Margarita (2002), Las infracciones y sanciones en materia laboral en la nueva Ley de Extranjería: el trabajo sin permiso o autorización y la contratación de trabajadores extranjeros sin permiso. In: Revista de Seguridad Social y Laboral, No. 133/2002

Taylor, Peter. Colin Flint (1985;1993), Political Geography. World-Economy, Nation-State and Locality. Harlow: Prentice Hall

Thränhardt, Dietrich. Uwe Hunger (Hrsg.)(2003), Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. Leviathan Sonderheft 22/2003. Wiebaden: Westdeutscher Verlag

Tomasi, Lydio F. (Hrsg.)(1995), In Defense of the Alien. Vol. XVII., Kap. IV: Employer Sanctions and National Employment Card. New York: Center for Migration Studies

Tomei, Veronika (1997), Europäische Migrationspolitik zwischen Kooperationszwang und Souveränitätsansprüchen. Bonn: Europa-Union-Verlag

Tomei, Veronika (2001), Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Stuttgart: Lucius & Lucius

Torns, Teresa (2000), The new Law on Foreign Persons: a difficult but necessary beginning. In: European Industrial Relations Observatory http://www.eiro.eurofound.eu.int/about/2000/04/feature/es0004183f.html (22.03.2004)

Treichler, Andreas (1998), Arbeitsmigration und Gewerkschaften. Münster: Lit-Verlag

Trinidad García, María Luisa (2003), El Trabajo por cuenta propia de los extranjeros en España. Migraciones No.13 (2003): 61-106

Turner, Frederick Jackson (1893; 1994), The Significance of the Frontier in American History. In: Rereading Frederick Jackson Turner. Herausgegeben von John Mack Faragher. New York: Henry Holt and Company

Uçarer, Emek M.. Donald J. Puchala (Hrsg.) (1997), Immigration into Western Societies. Problems and Policies. London: Pinter

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 (Schengener Übereinkommen), 14. Juni 1985. (GMBI 1986: 79)

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 (Schengener Durchführungsübereinkommen, SDÜ), 19. Juni 1990. (BGBl 1993 II: 1010)

Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags (Dubliner Übereinkommen), 15. Juni 1990. (BGBl 1994 II: 791)

Ulbrich, Claudia (1991), Die Bedeutung der Grenzen für die Rezeption der französischen Revolution an der Saar. In: Winfried Schulze (Hrsg.), Aufklärung, Politisierung und Revolution. Bochumer Frühneuzeitstudien, Bd.1 (1991). Pfaffenweiler: Centaurus

Unión General de Trabajadores (UGT)(1997), Capaña: El mismo trabajo. Los mismos derechos. Servicio Dómestico. Secretaría de Acción Social Confederal

Unión General de Trabajadores (UGT)(2002), El Gobierno condena al inmigrante a la economía sumergida. Comunicado de la Prensa, 11.April 2002

Unión General de Trabajadores de Andalucía (UGT) (2002a), Resumen de las Tablas Salariales del Convenio del Campo. Sevilla: UGT

Unión General de Trabajadores (UGT)(2002b), Las consecuencias de una política migratoria que fomenta el trabajo irregular. Comunicado de la Prensa, 8.August 2002

Unión General de Trabajadores (UGT)(2002c): Estadísticas sobre trabajadores inmigrantes en situación regular. Madrid: Dok.Nr. M7363-2002

UNITED (2004), List of documented refugee death through Fortress Europe. Amsterdam: United (European Network against Nationalism, Racism, Fascism and in Support of Migrants and Refugees)

United Nations (2001), Resolution des UN-Sicherheitsrats 1373 vom 28.09.2001. In: documentarchiv.de [Hrsg.]
http://www.documentarchiv.de/in/2001/res_un-sicherheitsrat_1373.html
(26.11.2004)

Valdueza Blanco, María Dolores (2003), Las situaciones administrativas de los extranjeros en España como condicionantes de los derechos socio-laborales. In: Relciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica. No. 15/16 (2003): 9-46

Van der Velde, Martin. Henk van Houtum (Hrsg.) (2000), Borders, Regions and People. London: Pion

Vertrag über die Europäische Union (EU-V) (2002): Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 325/5 vom 24. Dezember 2002

Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht) (1992): Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29. Juli 1992

Vertrag von Amsterdam (1996): Zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, erträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10. November 1997

Vertrag von Nizza (2001), Zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 80 vom 10. März 2001

Vilar, Pierre (1985), Introduccio. El Vallespir, el Rosselló i la Cerdanya: problemes de la frontera. In: L'Avenç, 10(1985): 38

Vitorino, António (2002), New European Borders and Security Cooperation: Promoting Trust in an enlarged European Union. In: Malcom Anderson. Joanna Apap (Hrsg.), Police and Justice Co-operation and the new European Borders. The Hague, London, New York: Kluwer Law International

Vobruba, Georg (1992), Eigennützige Hilfe – nachholende Modernisierungsprozesse und Interessenverpflechtungen zwischen Ost und West. In: Sylke Nissen (Hrsg.), Modernisierung nach dem Sozialismus. Marburg: Metropolis

Vobruba, Georg (1993), Bedeutungsverluste von Staatsgrenzen. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft. Nr. 1(1993): 85-92

Vobruba, Georg (1994), Gemeinschaft ohne Moral. Theorie und Empirie moralfreier Gemeinschaftskonstruktionen. Wien: Passagen

Vobruba, Georg (1997), Migration über Wohlstandsgefälle. Zur Analyse von transnationalen Integrationsprozessen. In: Karl Siegbert Rehberg (Hrsg.), Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften. 28. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Dresden 1996. Opladen: Westdeutscher Verlag

Vobruba, Georg (1997a), Autonomiegewinne. Sozialstaatsdynamik, Moralfreiheit, Transnationalisierung. Wien: Passagen

Vobruba, Georg (1998), Grenz-Beobachtungen. In: Gesellschaft grenzenlos? Ästhetik und Kommunikation, Heft 102 (1998): 47-52

Vobruba, Georg (1999), Währungsunion, Sozialpolitik und das Problem einer umverteilungsfesten europäischen Identität. In: Leviathan, 27. Jg., 1999, Nr. 1: 78-94

Vobruba, Georg (2005), Die Dynamik Europas. Wiesbaden: VS-Verlag

Vobruba, Georg (2006), Grenz-Beobachtung. In: Monika Eigmüller. Georg Vobruba (Hrsg.), Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raums. Wiesbaden: VS-Verlag

Vogel, Dita (2002), Ausländer ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland. Methoden zur Schätzung ihrer Zahl. In: Eric Minthe (Hrsg.), Illegale Migration und Schleusungskriminalität. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e.V.

Vogel, Dita (2003) Illegaler Aufenthalt. Konzepte, Forschungszugänge, Realitäten, Optionen. In: Dietrich Thränhardt. Uwe Hunger (Hrsg.), Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. Leviathan Sonderheft 22(2003): 161-179

Volz, Wilhelm (1925), Der westdeutsche Volksboden. Aufsätze zu den Fragen des Westens. Breslau: Hirt

von Bogdandy, Armin. Martin Nettesheim (1996), Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung. In. Europarecht. 31. Jahrgang, Heft 1(1996): 3-26

Watts, Judie R. (2002), Immigration policy and the challenge of globalization. Unions and employers in unlikely alliance. Ithaca: Cornell University Press

Wessels, Wolfgang (2001), Politikwissenschaftliche Beiträge zur Integrationswissenschaft: Vielfalt und Vielklang. In: Wilfried Loth. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Theorien europäischer Integration. Opladen: Leske + Budrich

Widgren, Jonas (1994), Multilateral Co-operation to combat Trafficking in Migrants and the Role of International Organizations. Discussion Paper, prepared for the Eleventh IOM Seminar on International response to trafficking in migrants and safeguarding of migrants rights. 26-28. Oktober 1994, Genf

Williams, Collin C.. Jan Windebank (1995), Black Market Work in the European Community: Peripheral Work for Peripheral Localities?In: International Journal of Urban and Regional Research, Vol.19, Nr.1 (1995): 23-39

Wilson, Thomas M.. Hastings Donnan (1998), Nation, state and identity at international borders. In: dies. (Hrsg.), Border identities. Nation and state at international frontiers. Cambridge: University Press

Wilson, Thomas M.. Hastings Donnan (Hrsg.) (1998), Border identities. Nation and state at international frontiers. Cambridge: University Press

Wolf, Dieter (1999), Integrationstheorien im Vergleich. Funktionalistische und intergouvernementalistische Erklärung für die EuropäischeWirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Maastricht. Baden-Baden: Nomos

Ybarra, Josip (1982), La Re-estructuración Espontánea de la Industria del Calzado español. Boletín de Estudios Económicos, Nr.37 (1982): 483-503

Ybarra, Josip (1989), Informalization in the Valencian Economy: A Model for Underdevelopment. In: Alejandro Portes. Manuel Castells. Lauren A. Benton (Hrsg.), The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries. Baltimore: John Hopkins University Press

Zielonka, Jan (2001), How New Enlarged Borders will Reshape the European Union. In: Journal of Common Market Studies, Vol. 39, No.3 (2001): 507-536

Zincone, Giovanna (1998), Illegality, Enlightenment and Ambiguity: A Hot Italien Recipe. In: Martin Baldwin-Edwards. Joaquin Arango (Hrsg.), South European Society & Politics, Volume 3, Nr.3 (1998): 43-82

A Anhang

Abbildung A.1: **Ausländische Beschäftigte nach Regionen und Arbeitssektor, 2003** (Quelle: Anuario Estadistico de Extranjería, 2003)

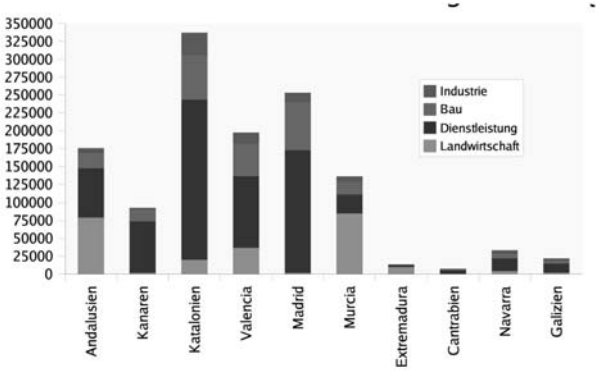


Abbildung A.2: **Vergebene Arbeitserlaubnisse** (Quelle: SOPEMI 2003: 268)

	1998	1999	2000	2001
Arbeitserlaubnisse Gesamt	85500	118500	113500	118700
Von diesen an Frauen	35300	42100	43900	42200
Von diesen an Männer	50200	76400	69600	76500
Nach Arbeitssektoren				
Landwirtschaft	18600	28100	18300	26000
Industie	4600	8600	7600	10200
Bau	5100	11000	16200	19100
Dienstleistungen	55500	67200	67800	60000
Nach Herkunftsregionen				
Afrika	36600	59600	45200	37600
Zentral und Südamerika	29100	33400	44100	54700
Asien	12300	15300	11900	8400
Europa (außer EU)	6400	8900	11100	17400

Abbildung A.3: **Ausländer in Spanien 1992-2002** (Quelle: Anuarios Estadisticos de Extranjería, 1996; 1999; 2002)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ALLE STAATEN[1]	**393.100**	**430.422**	**461.364**	**499.773**	**538.984**	**609.813**	**719.647**	**801.329**	**895.720**	**1.109.060**	**1.324.001**
Deutschland	30.493	34.121	38.229	41.942	45.898	49.890	58.089	60.828	60.575	62.506	65.823
Belgien	7.221	7.646	8.278	8.904	9.847	10.457	11.997	13.055	12.968	13.541	14.631
Bulgarien	641	825	863	931	973	1.673	2.336	3.013	5.244	9.953	15.495
Frankreich	22.644	25.518	28.511	30.835	33.133	34.308	39.504	43.265	42.316	44.798	46.986
Großbritannien	53.441	58.168	62.317	65.251	68.359	68.271	74.419	76.402	73.983	80.183	90.091
Italien	13.580	15.888	17.989	19.750	21.362	22.638	26.514	29.871	30.862	35.647	45.236
Niederlande	10.494	11.118	12.118	12.970	13.922	14.467	16.144	17.243	16.711	17.488	18.722
Polen	3.167	3.724	3.320	2.946	3.172	5.496	6.651	6.517	8.143	11.342	12.817
Portugal	28.631	32.332	34.943	36.977	38.316	38.229	42.310	44.038	41.997	42.634	43.309
Rumänien	664	883	1.028	1.208	1.386	2.385	3.543	5.082	10.983	24.856	33.705
Argentinien	21.571	21.621	19.922	18.426	18.246	17.188	17.007	16.290	16.610	20.412	27.937
Brasilien	3.758	4.414	4.819	5.205	5.694	6.263	7.012	8.120	10.034	10.910	12.902
Dominikan. Rep.	6.766	9.228	12.475	14.470	17.845	20.381	24.256	26.854	26.481	29.314	32.412
Ecuador	1.112	1.285	1.655	1.963	2.913	4.112	7.046	12.933	30.878	84.699	115.301
Kolumbien	5.664	6.247	6.614	6.992	7.865	8.412	10.412	13.627	24.702	48.710	71.238
Kuba	2.965	3.539	4.642	6.097	7.814	10.507	13.214	16.556	19.165	21.467	24.226
Peru	7.437	9.988	12.782	15.092	18.023	21.233	24.879	27.263	27.888	33.758	39.013
USA	14.160	14.330	14.528	14.889	15.701	13.345	15.563	15.687	13.743	13.743	14.366
China	6.783	7.750	8.119	9.158	10.816	15.754	20.690	24.693	28.693	36.143	45.815
Pakistan[2]					2.471	3.354	4.238	5.123	7.843	14.322	15.548
Philippinen	8.004	8.373	9.068	9.681	11.770	11.357	13.553	13.765	13.160	14.716	15.344
Algerien	2.864	3.259	3.201	3.612	3.706	5.801	7.043	9.943	13.847	15.240	20.081
Marokko	54.105	61.303	63.939	74.886	77.189	111.100	140.896	161.870	199.782	234.937	282.432
Senegal	3.190	3.203	3.389	3.855	3.575	5.328	6.657	7.744	11.051	11.553	14.765

Abbildung A.4: **Ausländer in Spanien nach Herkunftskontinent** (Quelle: Anuario de Migraciones 2002)

Jahre	GESAMT	Europa			Amerika			Afrika	Asien	Ozeanien	Unbekannt/ Staatenlos
		EU	außer EU	Gesamt	Nord-	Iberoamerika	Gesamt				
1991	**360.655**	158.243	22.203	180.446	17.704	65.553	83.257	62.924	32.286	778	964
1992	**393.100**	173.140	23.844	196.984	18.831	70.469	89.300	71.292	33.878	736	910
1993	**430.422**	192.074	25.461	217.535	19.032	77.804	96.836	79.294	34.907	780	1.070
1994	**461.364**	210.221	28.286	238.507	19.533	83.791	103.324	82.607	35.743	839	344
1995	**499.773**	235.610	20.092	255.702	19.992	88.940	108.931	95.725	38.221	859	335
1996	**538.984**	251.919	22.162	274.081	21.211	100.057	121.268	98.820	43.471	929	415
1997	**609.813**	260.599	28.485	289.084	18.261	108.698	126.959	142.816	49.110	888	956
1998	**719.647**	295.259	35.105	330.364	21.320	125.880	147.200	179.487	60.878	1.023	695
1999	**801.329**	312.203	41.038	353.241	21.968	144.740	166.709	213.012	66.655	1.013	699
2000	**895.720**	306.203	54.442	360.645	19.730	180.234	199.964	261.385	71.807	902	1.017
2001	**1.109.060**	325.511	87.011	412.522	20.168	278.630	298.798	304.149	91.552	944	1.095
2002	**1.324.001**	362.858	107.574	470.432	15.774	364.569	380.343	366.518	104.665	1.024	1.019

Abbildung A.5: Ausländer in den autonomen Gemeinschaften 1992-2002 (Quelle: Anuarios Estadisticos de Extranjería, 1996; 2000; 2003)

Autonome Gemeinschaften (*)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Andalusien	54.029	56.298	61.437	67.127	70.725	83.943	95.970	109.129	132.428	157.157	163.942
Aragon	5.210	6.160	6.305	6.877	6.290	9.747	11.877	15.449	17.590	25.001	25.994
Asturien	6.030	6.080	6.282	6.562	6.515	7.483	8.682	9.522	9.519	10.398	12.237
Balearen	20.947	24.025	25.895	28.111	30.709	32.051	40.399	38.959	45.772	47.589	60.779
Kanarische Inseln	38.494	44.286	47.427	53.188	56.233	58.890	68.848	68.347	77.594	87.483	92.149
Kantabrien	1.960	2.395	2.650	2.864	3.078	3.469	3.910	4.546	5.388	6.480	8.564
Kastilien-Mancha	3.696	4.732	5.573	6.516	6.670	9.347	11.374	12.739	15.835	22.451	25.195
Kastilien-Leon	11.895	13.030	13.864	14.628	15.011	17.422	20.113	22.908	24.338	30.262	35.954
Katalonien	72.291	76.244	83.296	106.809	114.264	124.550	148.803	183.736	214.996	280.167	328.461
Valencia	50.210	53.489	56.163	57.790	59.952	64.821	69.972	80.594	86.994	101.368	138.421
Extremadura	3.472	3.951	4.516	5.060	4.516	7.266	9.063	9.784	10.508	12.535	13.739
Galicien	14.087	15.392	16.431	16.833	17.615	19.241	21.140	22.523	24.141	26.612	30.400
Madrid	83.286	89.031	93.610	93.031	111.116	115.983	148.070	158.885	162.985	231.295	272.692
Murcia	5.581	7.550	6.549	7.390	7.939	9.643	15.731	16.319	22.823	27.512	52.975
Navarra	2.882	3.564	3.784	4.202	4.693	4.850	6.385	8.131	11.002	9.560	18.956
Baskenland	10.935	12.304	12.262	13.569	13.135	15.647	16.995	18.622	18.822	19.515	24.201
Rioja	1.131	1.266	1.348	1.659	1.893	2.530	3.253	4.768	5.915	7.488	10.287
Ceuta	562	577	628	776	775	903	1.196	3.439	2.150	2.025	2.114
Melilla	334	502	847	1.083	1.054	594	1.054	3.038	3.424	3.618	3.229
TOTAL	393.100	430.422	461.364	499.773	538.984	609.813	719.647	801.329	895.720	1.109.060	1.324.001

Abbildung A.6: **Zuwanderung von Frauen zeitlichen Verlauf** (Quelle: Colectivo IOÉ 2001a: 63f.)

	1992	1997	1998	1999	2000
Gesamt	181882	282544	334612	375198	407423
Europa	98011	139086	160099	170220	172020
Amerika	49482	76534	90293	103493	121617
Afrika	17932	41736	55526	69497	81332
Asien	15704	21287	28015	31292	31715
Ozeanien	386	437	522	513	466
o. A.	367	343	157	183	273