

# Spanien

## Einführung\*

Innerhalb von wenigen Jahrzehnten ist Spanien von einem traditionellen Auswanderungsland zu einem der wichtigsten Einwanderungsländer in Europa geworden. Seit Mitte der 1980er Jahre ist die ausländische Bevölkerung um das Neunzehnfache auf 4,52 Millionen gestiegen. Die Gesetzgebung musste an diese sich ständig verändernde Situation mehrfach angepasst werden. Dabei standen von Anfang an die Kontrolle der Migrationsströme und die Bekämpfung von irregulärer Migration, die ein zentrales Problem darstellt, im Mittelpunkt. Fragen der sozialen Integration der Einwanderer begannen erst

## Hintergrundinformation

**Hauptstadt:** Madrid

**Amtssprachen:** Spanisch (Kastilisch), Katalanisch (regional), Baskisch (regional), Galizisch (regional)

**Fläche:** 504.782 km<sup>2</sup>

**Bevölkerungszahl (2008):** 46.063.511 (INE, Padrón municipal<sup>1</sup>)

**Bevölkerungsdichte:** 91,3 Einwohner je km<sup>2</sup>

**Bevölkerungswachstum:** 1,9 % (2007/08), 1,1 % (2006/07), 1,4 % (2005/06), 2,1 % (2004/2005)

**Erwerbsbevölkerung<sup>2</sup> (1/2008):** 73,1 % (INE, Encuesta de Población Activa)

**Ausländische Bevölkerung (2008):** 5.220.577 Personen (11,3 %) (INE, Padrón municipal)

**Anteil ausländischer Beschäftigter an allen Erwerbstätigen:** 14,4 % (1/2008)

**Arbeitslosenquote:** 9,6 % (1/2008), 8,6 % (4/2007), 8,3 % (4/2006) (INE, Encuesta de Población Activa)

**Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung:** 14,6 % (1/2008), 12,4 % (4/2007), 12,0 % (4/2006) (INE, Encuesta de Población Activa)

**Religionen:** 35 Mio. Katholiken (77 %), ca. 1,2 Mio. Protestanten und Freikirchler (2,7 %), ca. 1,1 Mio. Muslime (2,4 %), ca. 48 000 Juden (0,1 %) (Schätzungen, International Religious Freedom Report 2007)



spät eine Rolle zu spielen, gewinnen jedoch zunehmend an Gewicht. Während Einwanderung in der öffentlichen Debatte mittlerweile ein zentrales politisches und soziales Thema geworden ist, kommt die Diskussion darüber, was dies für Spanien und sein Selbstverständnis in der Zukunft bedeutet, erst allmählich in Gang.

## Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland

### Auswanderung

Die spanische Migrationsgeschichte der letzten fünfhundert Jahre ist vor allem eine Geschichte der Auswanderung gewesen. Sie war traditionell nach Lateinamerika gerichtet und erlebte ihren absoluten Höhepunkt zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Von 1905-1913 verließen 1,5 Millionen Spanier das Land – vor allem in Richtung Argentinien, Brasilien, Uruguay und Venezuela. Nach Unterbrechungen durch die Weltkriege und den spanischen Bürgerkrieg 1936-1939 setzte zunächst die Auswanderung in diese Länder wieder ein. Zwischen 1946 und 1958 verließen noch einmal ca. 624.000 Menschen das Land. Dann verlor Lateinamerika jedoch zugunsten der westeuropäischen Staaten an Attraktivität, sodass die jährlichen Zahlen der überseeischen Auswanderung bis Mitte der 1970er Jahre kontinuierlich sanken. Insgesamt waren es aber zwischen 1958

und 1975 noch einmal ca. 300.000 Menschen, die nach Lateinamerika gingen.<sup>3</sup>

Erst als die Staaten Nord- und Westeuropas im Zuge ihrer wirtschaftlichen Entwicklung in den 1960er Jahren begannen, ausländische Arbeitnehmer anzuwerben, veränderte sich die Richtung der spanischen Auswanderung: Spanien wurde zu einem der Herkunftsländer der benötigten „Gastarbeiter“, die bis Mitte der 1960er Jahre vor allem nach Frankreich, dann nach Deutschland und später insbesondere in die Schweiz gingen. Das Ende der Anwerbungen infolge der Energie- und Wirtschaftskrise 1973/74 führte zu einem drastischen Rückgang der Auswanderung, die sich nun vor allem auf Familiennachzug konzentrierte. Insgesamt gingen von 1960 bis 1975 ca. 2 Millionen Spanier und Spanierinnen in andere europäische Staaten. Neben der längerfristig angelegten Arbeitswanderung gab es noch saisonale Wanderungen, vor allem zum Zweck von Erntearbeiten, die sich hauptsächlich Richtung Frankreich bewegten und in diesem Zeitraum ebenfalls ca. 1,5 Millionen Menschen umfassten.<sup>4</sup>

Seit Mitte der 1970er Jahre bis 1990 betrug die so genannte betreute Auswanderung<sup>5</sup> in europäische Staaten ca. 15.000 Personen im Jahr, wobei es sich überwiegend um zeitlich begrenzte Wanderungen von weniger als einem Jahr in die Schweiz und teilweise nach Frankreich handelte. Anschließend gingen die offiziellen Zahlen drastisch zurück, weil für den Bereich der EU mit dem Beitritt (1986) bzw. mit dem Ende der Übergangsfristen bei der Arbeitskräftefreizügigkeit (1991) eine Betreuung durch die Behörden nicht mehr notwendig war.

Die Auswanderung war zeitlich versetzt von einer erheblichen Rückwanderung begleitet. So kehrten von den zwei Millionen Auswanderern, die in europäische Staaten gegangen waren, zwischen 1962 und 1979 ca. 1,5 Millionen wieder zurück. Während sich die Rückkehrerzahlen aus Europa von 1980 bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre jährlich um 15.000 Personen bewegten, lagen sie seit 1999 einige Jahre bei etwa 20.000, zeigen mittlerweile jedoch eine leicht sinkende Tendenz (2006: ca. 16.700). Diese anhaltende Rückkehrbewegung dürfte sich damit erklären, dass bald fünf Jahrzehnte nach den Anwerbeabkommen immer mehr Migranten das Rentenalter erreichen und ihren Lebensabend im Heimatland erleben wollen. Deutlichere Ausschläge zeigt die Rückkehrmigration aus Lateinamerika, die seit Mitte der 1990er Jahre (ca. 8.000 pro Jahr) infolge der Krisen in Lateinamerika stark anstieg (2002: 30.400), mittlerweile jedoch das gleiche Niveau wie die europäische erreicht hat (2006: 16.600).<sup>6</sup>

### Einwanderung

Seit Mitte der 1980er Jahre stieg der Anteil der ausländischen Bevölkerung in Spanien langsam. Anfangs handelte es sich zu einem erheblichen Anteil um Nord- und Westeuropäer, die im südlichen Klima einen (Alters-)Wohnsitz suchten. Mit den Veränderungen der Wanderungsbewegungen in Europa hin zu verstärkten Süd-Nord-Wanderungen aus der „Dritten Welt“ – und nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ auch aus Mittel- und Osteuropa – setzte jedoch zunehmend die Einwanderung von Arbeitssuchenden ein. Dies war auch eine Folge des anhaltenden Wirtschaftswachstums in Spanien.

Betrug die Zahl der Ausländer in Spanien 1975 ca. 200.000, so verfünffachte sich diese innerhalb von 25 Jahren bis zum Ende des Jahrhunderts auf ca. eine Million (ohne Berücksichtigung von Irregulären). Das entsprach etwa einem Anteil von 2,5 % an der damaligen Gesamtbevölkerung von 40 Millionen. Zum Ende des Jahres 2007 lag die Zahl der vergebenen Aufenthaltstitel bei 3,98 Millionen, wobei sich die jährlichen Zuwachsraten seit 2000 in der Regel um die 20 % bewegten. Von 2004 auf 2005 erreichte die Zuwachsrate infolge einer Regularisierungsaktion (siehe unten) fast 40 %, von 2006 auf 2007 erneut über 30 %. Auf der Basis der kommunalen Melderegister (*padrón municipal*) ist die Gesamtzahl der ausländischen Wohnbevölkerung deutlich höher anzusetzen.<sup>7</sup> Nach diesen Zahlen waren am 1. Januar 2008 5,22 Millionen Ausländer gemeldet, womit sich gegenüber 3,98 Millionen Aufenthaltsgenehmigungen (Ende 2007) eine Differenz von 1,24 Millionen auftat<sup>8</sup> – ein Indikator für aufenthaltsrechtliche Illegalität (siehe unten). Ausländer stellten demnach zu Beginn des Jahres 2008 11,3 % der Gesamtbevölkerung von 46,1 Millionen.

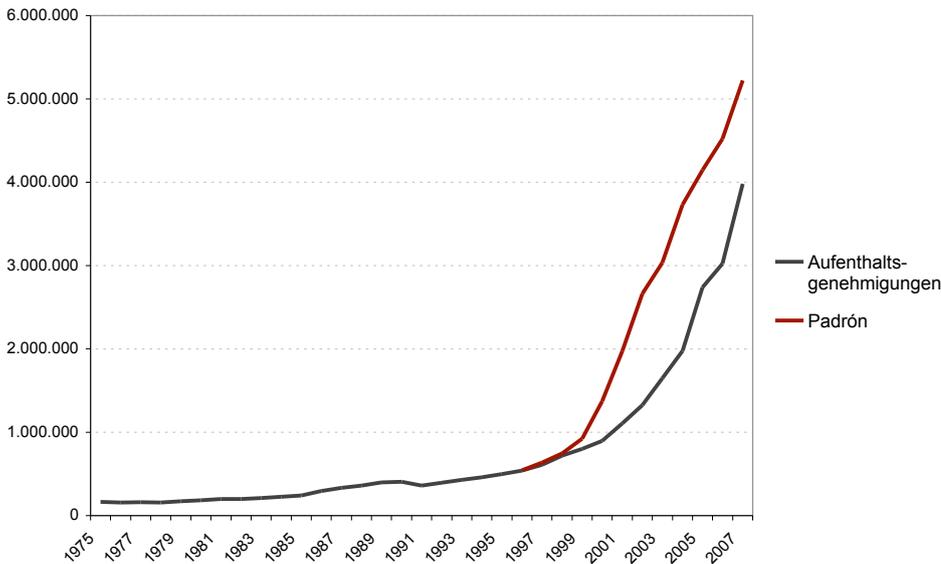
Betrachtet man statt der Zahl der gemeldeten Ausländer die Zahl der im Ausland geborenen Personen (5,25 Millionen), wird das Bild der Zuwanderung noch differenzierter. Diese Personen können drei Kategorien zugeordnet werden: Ausländer, Eingebürgerte und Spanier. Überschlägig berechnet besteht letztere Gruppe aus etwas über einer halben Million Personen, die in zweiter und dritter Generation von spanischen Emigranten abstammen und aus Europa, Lateinamerika und Afrika nach Spanien zurückgekehrt sind.

Die starke Zuwanderung insgesamt ist für das erhebliche Bevölkerungswachstum Spaniens verantwortlich, das beispielsweise von 2004 auf 2005 2,1 %, von 2005 auf 2006 1,4 %, von 2006 auf 2007 1,1 % und von 2007 auf 2008 1,9 % betrug und damit (in absoluten Zahlen) weit vor anderen europäischen Staaten lag.

Die Ursachen für den Wandel Spaniens von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland sind vielfältig und liegen sowohl in Spanien selbst als auch in sozioökonomischen und politischen Entwicklungen außerhalb begründet. Spanien bot mit seiner Mitgliedschaft in der EG/EU und einem relativ kontinuierlichen Wirtschaftswachstum ein attraktives Ziel. Der spanische Arbeitsmarkt hatte Bedarf an Arbeitskräften, zum einen, weil mit der Steigerung des Lebensstandards für gewisse Arbeiten (zum Beispiel in der Landwirtschaft) keine spanischen Arbeitskräfte mehr zu gewinnen waren, zum anderen, weil durch das Nachlassen der Land-Stadt-Wanderung kein Nachschub an ungelerten Kräften in den Städten (zum Beispiel bei Hausangestellten)<sup>10</sup> vorhanden war. Die Ausdehnung der informellen Wirtschaft schuf weitere Arbeitsmöglichkeiten für Einwanderer.

Zudem hatte Spanien bis Mitte der 1980er Jahre eine kaum definierte Grenz- und Einwanderungspolitik und bot auch anschließend bis in die 1990er Jahre durch seine Ausrichtung auf den Tourismus wenige Hindernisse. Als schließlich schärfere Restriktionen zur Kontrolle der Zuwanderung eingeführt wurden, hatten Migrationsnetzwerke, bestehende Verwandtschafts- und Freundschaftsverbindungen sowie die Möglichkeiten der Familienzusammenführung eine Eigendynamik entwickelt, welche den Bemühungen um Migrationsbegrenzung zum Teil entgegenwirkt.

**Diagramm 1 - Ausländer in Spanien nach Aufenthaltsgenehmigungen 1975-2007 bzw. dem Padrón Municipal 1996-2008<sup>9</sup>**



Quelle: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Instituto Nacional de Estadística, Padrón municipal

Zu den äußeren Faktoren, die den Wandel Spaniens zu einem Einwanderungsland begünstigten, gehörten die Restriktionen, die Staaten wie Deutschland, Frankreich und die Schweiz seit Mitte der 1970er Jahre oder die USA ab Mitte der 1980er Jahre bei ihrer Zulassungspolitik einführten und die Spanien besonders für Migranten aus Lateinamerika und von den Philippinen attraktiv machten. Die Machtübernahme durch Diktatoren in fast allen Ländern Lateinamerikas wie auch in der ehemaligen Kolonie Äquatorialguinea führte immer wieder zu erheblichen Migrationen, die zuerst meist politisch begründet, später jedoch zunehmend wirtschaftlich motiviert waren.

Auch wenn die geographische Lage durch die hoch entwickelten Verkehrsbeziehungen im Allgemeinen nur noch von geringer Bedeutung für die Auswahl als Migrationsziel ist, ist sie in Spanien weiterhin relevant. Das Mittelmeer, insbesondere die Straße von Gibraltar mit der geringen Entfernung zwischen Europa und Afrika, stellt einen Verbindungsweg dar, um nach Spanien und in die Europäische Union zu gelangen.<sup>11</sup> Hier befindet sich eine demographische, soziale und ökonomische Trennlinie, an der auf geringstem Raum große Unterschiede in Bezug auf Bevölkerungswachstum, wirtschaftliche Entwicklung, Pro-Kopf-Einkommen und Beschäftigungsmöglichkeiten aufeinanderprallen.

## Politisch-rechtliche Entwicklungen

Die Entwicklung der spanischen Migrationspolitik ist gekennzeichnet von der langsam heranreifenden Erkenntnis, ein Einwanderungsland zu werden bzw. zu sein. Entsprechend wurden die Regelungen immer wieder an die bestehenden Verhältnisse angepasst. Im Vordergrund standen stets Kontrollaspekte, während neuen Herausforderungen wie den Fragen der Integration erst allmählich mehr Raum gegeben wurde. Insgesamt lassen sich bisher drei bis vier Phasen unterscheiden.<sup>12</sup>

In der ersten Phase wurden die grundlegenden rechtlichen Bestimmungen geschaffen, und es entwickelte sich eine politische Wahrnehmung von Einwanderung. Zu den grundlegenden Bestimmungen gehörten die Ausländer und Asyl betreffenden Artikel der Verfassung von 1978 und das restriktive und polizeiorientierte Ausländergesetz von 1985. Das Gesetz entstand zu einer Zeit, als es noch keine nennenswerte Einwanderung in Spanien gab. Auch darüber hinaus spielten Migrationsfragen in der parlamentarischen Diskussion keine Rolle. Erst als sich Ende der 1980er Jahre zeigte, dass die gesetzlichen Regelungen Anwendungsprobleme mit sich brachten, begannen Anwälte, Nichtregierungsorganisationen und der *Defensor del Pueblo* (Ombudsmann) sich mit dem Thema zu befassen.

Die politische Einsicht, dass es überhaupt Probleme gab, führte dazu, dass die Regierung 1990 Leitlinien für die Einwanderungspolitik formulierte. Dieses politische Programm bildete den Auftakt für die zweite Phase, eine Phase der Differenzierung, Konkretisierung und Konsolidierung. Es wurden Regelungen erlassen, die alle Bereiche der Migrationspolitik umfassten: Einreise- und Visapolitik, Ausbau der Grenzsicherung, Einführung dauerhafter Arbeitsgenehmigungen, Quoten für ausländische Arbeitskräfte, Verschärfung der Asylpolitik im Rahmen der europäischen Harmonisierung, erste Schritte bezüglich einer Integrationspolitik mit dauerhaften Aufenthaltsgenehmigungen und Regelungen zur Familienzusammenführung sowie Schaffung und Ausbau einer spezialisierten Verwaltung. Eine der wichtigsten politischen Maßnahmen war die Verabschiedung einer neuen Ausführungsverordnung zum Ausländergesetz 1996, die viele dieser Regelungen umfasste. Diese Entwicklung war beeinflusst von der allmählichen Ausbildung einer europäischen Migrationspolitik, wobei sich besonders die Verpflichtungen auswirkten, die sich aus dem Beitritt Spaniens zum Schengenvertrag 1991 ergaben.

Die dritte Phase begann im Jahr 2000 mit dem Inkrafttreten des neuen „Gesetzes über die Rechte und Freiheiten der Ausländer und ihre soziale Integration“ (*Ley Orgánica 4/2000*). Es handelte sich um ein modernes, flexibles Gesetz, das seinen Schwerpunkt auf Bestimmungen legte, die unter Beibehaltung aller Kontrollen eine legale Einwanderung und die soziale Integration ermöglichen sollten. Die Anerkennung von Einwanderung als strukturelle Konstante bedeutete die Ankunft in der „Normalität“ eines echten Einwanderungslandes. Von einem vernachlässigten Aspekt war Einwanderung zu einer politischen Schlüsselfrage geworden. Damit geriet das Thema aber auch in den Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung und diente zunehmend in populistischer Manier der politischen Mobilisierung. Nach dem Erreichen der absoluten Mehrheit bei den Wahlen im März 2000 verschärfte die konservative Regierung der Volkspartei (*Partido Popular*; PP) wenige Monate später

das Gesetz (*Ley Orgánica 8/2000*). Unter anderem wurde der Genuss verschiedener Rechte, die auch irregulär aufhaltigen Ausländern zugestanden worden waren, wieder an den legalen Aufenthalt gebunden. Der restriktive Zug der Migrationspolitik der PP führte 2003 zu weiteren Verschärfungen bei Ausweisungen, Internierungen und der Familienzusammenführung sowie bei der Ahndung von Beihilfe zu illegaler Einwanderung.

Mit dem Regierungswechsel nach den Wahlen im März 2004 setzte eine neue Phase der rechtlichen Stabilität ein, in der die Frage nach der Integration der ausländischen Bevölkerung deutlich die Frage nach Sicherheit und Kontrolle überlagerte. Dies wurde bereits durch die Verlagerung der Zuständigkeiten vom Innen- zum Arbeits- und Sozialministerium deutlich. Die neue sozialistische Regierung bemühte sich um einen liberaleren und mehr konsensorientierten Umgang mit dem Thema Einwanderung. Das Gesetz blieb zwar unverändert, doch die Ende 2004 verabschiedete neue Ausführungsverordnung erhielt eine deutlich liberalere Ausgestaltung.<sup>13</sup> Diese sieht eine stärkere Betonung legaler, an Arbeitsaufnahme gebundener Einreisemöglichkeiten vor. Weiterhin wurden die Regeln für die Familienzusammenführung wieder etwas erleichtert, das Vorgehen gegen irreguläre Beschäftigung aber weiter verschärft.

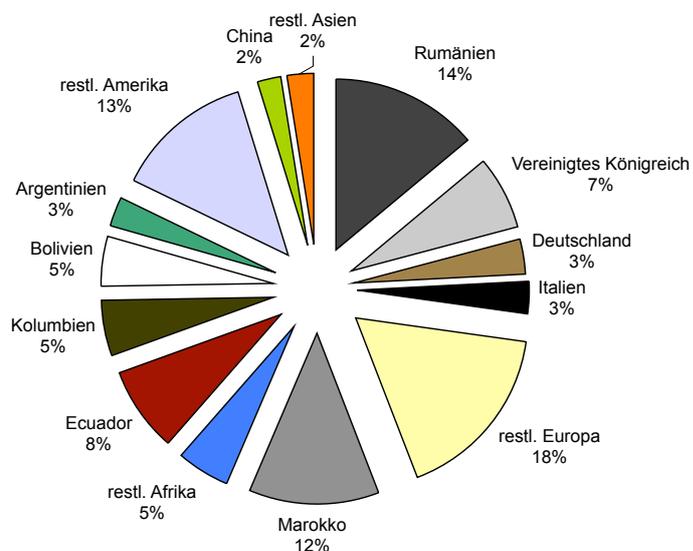
Zudem fand in den ersten drei Monaten des Jahres 2005 eine Regularisierungsaktion für irregulär Aufhaltige statt, die im Vergleich zu früheren Aktionen „Normalisierungsprozess“ genannt wurde (siehe unten). Ergänzend wurde auch die dauerhafte Möglichkeit einer Regularisierung jenseits solcher Aktionen erleichtert, etwa über eine so genannte Verwurzelung im Land (*arraigo*). Neu war die erstmalige Auflage eines gut dotierten Integrationsfonds seitens der Zentralregierung (2005: 120 Mio.; 2006: 182 Mio.; 2007: 200 Mio. Euro), der den Autonomen Gemeinschaften<sup>14</sup> und den Kommunen, die die Verantwortung für die Integration vor Ort tragen, zugute kommt. Aus ihm sollen Maßnahmen zur Aufnahme und Integration von Einwanderern sowie speziell zur schulischen Erziehung von Migrantenjugendlichen gefördert werden. Dieser Fonds ist mittlerweile in den umfassenden Strategischen Plan für Bürgerschaft und Integration (*Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*) aufgenommen worden, der in einem umfangreichen Konsultations- und Abstimmungsprozess mit den gesellschaftlichen Akteuren erarbeitet wurde. Insgesamt umfasst sein Finanzvolumen über vier Jahre Mittel von ca. 2 Milliarden Euro. Er soll als Rahmen und Plattform dienen, um die vielfältigen Maßnahmen zur Integration und Aufnahme von Migranten zu koordinieren.

## Ausländische Wohnbevölkerung

Die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung in Spanien hat sich während der letzten zwei Jahrzehnte erheblich verändert. Europäer stellen vor allem durch Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa mittlerweile wieder die größte Gruppe, nachdem zwischenzeitlich Lateinamerikaner diese Position eingenommen hatten. Daneben sind Afrikaner weiterhin eine wichtige Einwanderergruppe.

Bei den Europäern stellten EU-Bürger lange mit über 80 % der ausländischen Bevölkerung den größten Anteil, doch ist dieser trotz EU-Erweiterung seit den 1990er Jahren zurückge-

**Diagramm 2 - Herkunftsregionen der ausländischen Bevölkerung 2008**



Quelle: Instituto Nacional de Estadística, Padrón municipal 2008

gangen. 2008 lag er nach den Zahlen des Padrón municipal noch bei 40,1 %, obwohl die Rumänen, für die Spanien nach Italien mittlerweile das attraktivste Ziel in Europa ist,<sup>15</sup> und die Bulgaren mittlerweile zu den EU-Bürgern zählen. Rumänen stellten 2008 31,6 % der europäischen Ausländer und insgesamt 14 % aller Ausländer in Spanien, wobei es Hinweise gibt, dass sie im Padrón municipal tendenziell unterrepräsentiert sind.<sup>16</sup> Sie stellen damit mittlerweile vor den Briten (6,7 % aller Ausländer) die zahlenmäßig größte europäische Nationalität der Ausländer in Spanien. Die osteuropäischen sowie ein erheblicher Teil der portugiesischen Zuwanderer kommen nach Spanien, um der Armut im eigenen Land zu entgehen und Arbeit zu suchen. Diese finden sie vor allem in den Bereichen unqualifizierter Arbeit in der Industrie, im Bauwesen und seit einiger Zeit auch in der Landwirtschaft. Bei den Bürgern der nord- und westeuropäischen Staaten lassen sich zwei Gruppen unterscheiden: zum einen Unternehmer, qualifizierte Angestellte und Führungskräfte internationaler Unternehmen, die in den urbanen Zentren arbeiten, und auf der anderen Seite zu einem erheblichen Anteil Pensionäre, die ihren Ruhestand im angenehmen mediterranen Klima erleben wollen. Spanien ist das europäische Land mit dem höchsten Anteil dieser internationalen Ruhesitzwanderung oder „freizeitorientierten Altersmigration“.<sup>17</sup>

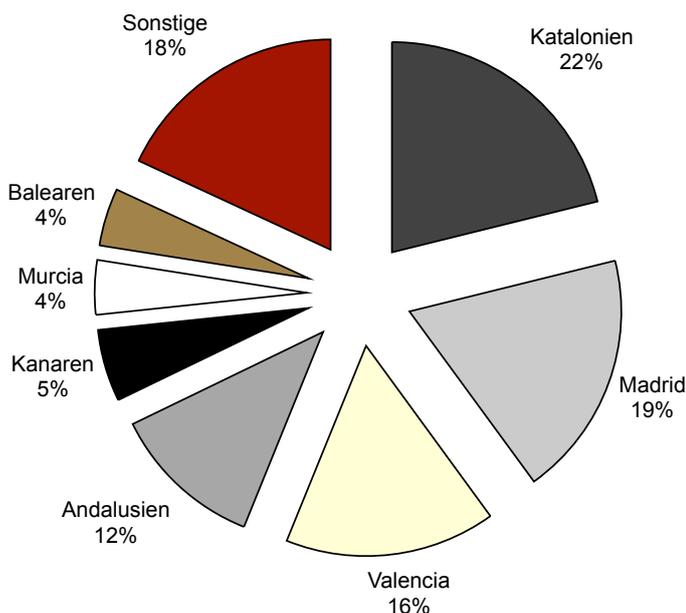
Afrikaner machten Anfang 2008 17,2 % aller Ausländer in Spanien aus. Dabei handelt es sich überwiegend um Nordafrikaner aus dem Maghreb, vor allem aus Marokko.<sup>(18)</sup> Marokkaner stellten mit 71,8 % die mit Abstand größte Nationalität unter den eingewanderten Afrikanern dar. Bezogen auf die Gesamtzahl der Ausländer umfasste ihr Anteil allein 12,3 %. In den letzten Jahren ist eine erhebliche Diversifizierung der Herkunftsländer der Migranten aus dem subsaharischen Afrika zu beobachten, unter denen gegenwärtig Menschen aus Nigeria und dem Senegal am zahlreichsten sind.

Bei den Amerikanern kann man fast ausschließlich von Lateinamerikanern sprechen, die allein 32,8 % aller Ausländer

ausmachen und die gegenwärtige Zuwanderung prägen. Während ursprünglich Argentinier, Venezolaner und Kubaner dominierten, kamen infolge der Verschärfung der wirtschaftlichen Probleme in Lateinamerika in den 1990er Jahren, der teilweise bürgerkriegsähnlichen Zustände und der Schwierigkeiten, in die USA zu gelangen, andere Nationalitäten hinzu. Gegenwärtig stellen Ecuadorianer<sup>19</sup> etwa ein Viertel aller Lateinamerikaner (24,5 %), gefolgt von Kolumbianern (16,4 %), Bolivianern (14 %) und Argentinern (8,5 %). Vor allem die Ecuadorianer und die Kolumbianer waren für den rasanten Anstieg der Zahlen der lateinamerikanischen Zuwanderung verantwortlich. Ecuadorianer waren 2008 entsprechend mit 8 % die drittgrößte Ausländernationalität nach Marokkanern und Rumänen. Nicht abgebildet werden mit diesen Zahlen die Lateinamerikaner, die aufgrund spanischer Eltern oder Großeltern ein Anrecht auf die spanische Staatsbürgerschaft hatten und als Spanier eingereist sind.

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

**Diagramm 3 - Regionale Verteilung der Ausländer in Spanien nach Autonomen Gemeinschaften 2008**



Quelle: Instituto Nacional de Estadística, Padrón municipal 2008

Die regionale Verteilung der ausländischen Bevölkerung in Spanien zeigt deutlich, dass die Schwerpunkte entlang der Mittelmeerküste in den landwirtschaftlichen Anbaugeländen sowie in den regionalen Hauptstädten Barcelona und Valencia, in der Hauptstadtregion Madrid und auf den Inseln liegen. Knapp 80 % aller Ausländer konzentrieren sich auf sechs der insgesamt 17 Autonomen Gemeinschaften und zwei Autonome Städte, nämlich (in absteigender Reihenfolge) Katalonien, Madrid, Valencia, Andalusien, die Kanaren und Murcia. Mit Blick auf die Dichte der Ausländerbevölkerung bestätigt sich diese Verteilung weitestgehend. Demnach gehören zu den Regionen, in

denen die relative Ausländerbevölkerung über dem Landeschnitt (11,3 %) liegt, die Balearen (20,8 %), Katalonien (17,9 %), Valencia (16,7 %), Madrid (15,9 %), Murcia (15,7 %) und die Kanaren (13,6 %), aber auch die kleine Autonome Gemeinschaft La Rioja (13,7 %) sowie Aragón (11,6 %).

Die regionale Verteilung einzelner Nationalitäten spiegelt eine duale Realität der Einwanderung wider. Für Zuwanderer aus den nördlicheren Regionen Europas dient Spanien vor allem als sonniger Süden zur Erholung, während es für diejenigen aus den südlich des Mittelmeers gelegenen Regionen in Afrika und aus Lateinamerika ein Teil des reichen Nordens ist, der Arbeitsmöglichkeiten bietet. Entsprechend dominieren Ausländer aus EU-Staaten (noch) in den warmen Mittelmeerregionen und auf den Kanaren. Lateinamerikaner und Afrikaner sind vor allem in den Ballungsräumen Madrid und Katalonien mit seiner Hauptstadt Barcelona, aber auch in landwirtschaftlich geprägten Provinzen anzutreffen.<sup>20</sup>

Den Daten der *Encuesta de población activa* (EPA) für das erste Quartal 2008 zufolge stehen drei Viertel der ausländischen Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Die Beschäftigungsquote ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und betrug Anfang 2008 65 %. Die Arbeitslosenquote lag bei 14,65 % und damit mehr als fünf Punkte über der gesamtspanischen Quote. Der Anteil der nicht-selbstständigen Arbeit lag bei 88 %. Die Bereiche, in denen die ausländischen Arbeitnehmer vor allem arbeiten, sind dabei wie seit Jahren zuerst das Bauwesen, gefolgt vom Hotel- und Gaststättengewerbe, den Beschäftigungen im Haushalt, dem Handel, sonstigen Dienstleistungen (Firmen, die anderen Firmen Dienstleistungen anbieten) sowie der Landwirtschaft. Der Anteil, den Ausländer hier in Relation zur Gesamtbeschäftigung ausmachen, ist zum Teil erheblich: Im Bauwesen beträgt er fast 20 %, im Hotel- und Gaststättengewerbe sogar fast 25 %. Tendenziell hat die Beschäftigung von Ausländern im Zuge der umfangreichen Regularisierungsaktion 2005 vor allem im Bauwesen, dem Hotel- und Gaststättengewerbe, dem Handel und den sonstigen Dienstleistungen zugenommen, wohingegen bei den Beschäftigungen im Haushalt ein kräftiger und bei der Landwirtschaft ein leichter Rückgang zu beobachten ist.<sup>21</sup>

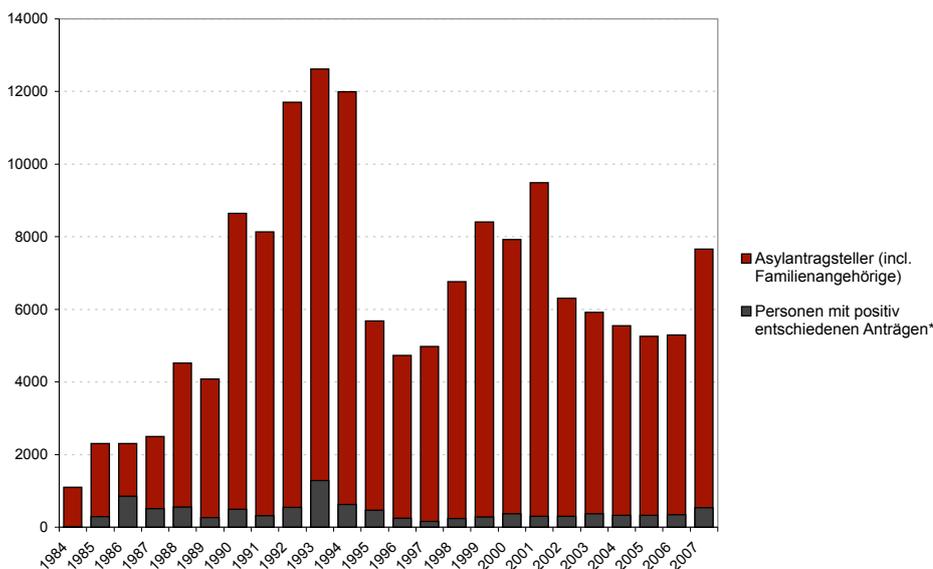
## Flucht und Asyl

Das Asylrecht wurde erst 1978 in der spanischen Verfassung verankert und 1984 mit einem Gesetz geregelt. Dieses beinhaltete sowohl den Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention als auch ein staatlich zu bemessendes Asyl. Aufgrund der großzügigen Aufnahmeregelungen für Asylbewerber und der Möglichkeit des humanitären Asyls konnte es als sehr liberal bezeichnet werden.

Dies veränderte sich mit der 1994 verabschiedeten Asylrechtsreform, die drei zentrale Punkte enthielt. Erstens wurde die verwirrende Trennung der Verfahren für die Anerkennung des Asyl- bzw. des Flüchtlingsstatus aufgehoben. Von nun an gab es nur noch den Flüchtlingsstatus gemäß der Genfer Konvention. Das territoriale Asyl wurde ebenso abgeschafft wie das Asyl aus humanitären Gründen, das nur noch nach den Ausnahmeregelungen des Ausländergesetzes möglich sein sollte.

Im Gegenzug wurde der Schutzzumfang für anerkannte Flüchtlinge über das Niveau der Genfer Konvention hinaus erweitert, sodass sie nun bei ihrer Anerkennung automatisch Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen erhielten. Zweitens – und das war der Punkt, der unter dem Aspekt der Harmonisierung des Asylrechts in Europa am wichtigsten war – wurde ein Vorverfahren bei der Prüfung von Asylanträgen eingeführt. Auf diese Weise sollten offenkundig missbräuchliche oder unbegründete Anträge nicht zum Verfahren zugelassen werden (*inadmisión a trámite*). Dieses Vorgehen entsprach den Absprachen auf europäischer Ebene und setzte vor allem Aspekte der Übereinkommen von Schengen und Dublin um, wie die Zuständigkeitsregelung bei der Prüfung von Asylanträgen oder das Konzept der sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten. Die dritte wesentliche Änderung des Asylrechts betraf die Folgen bei einer Ablehnung des Asylantrags. Die bisherige Regelung hatte grundsätzlich den weiteren Aufenthalt im Land ermöglicht. Weil dies als wesentlicher Aspekt für die Wahl des Asyls als Einwanderungsweg angesehen wurde, sollte in Zukunft ein abgelehnter Asylbewerber gemäß der Genfer Konvention im Regelfall das Land verlassen müssen, es sei denn, er erfüllte die Bedingungen, um nach dem Ausländergesetz einen Aufenthaltstitel zu erlangen.<sup>22</sup>

Diagramm 4 - Asyl in Spanien 1984-2007



Quellen: Ministerio del Interior, Anuario estadístico de extranjería 1993-2003; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario estadístico de inmigración 2004-2006, CEAR 2008

Spanien ist nie ein besonders attraktives Asylland gewesen, was zum Teil damit zusammenhängen könnte, dass es angesichts geringer Anerkennungszahlen einfacher war, als ausländische Arbeitskraft illegal ins Land zu kommen und sich später regularisieren zu lassen. In den 1980er Jahren bewegte sich die Zahl der Asylsuchenden im Vergleich zu den europäischen Partnern auf niedrigem Niveau. Diese Zahl (inkl. der Familienangehörigen) stieg von ca. 1.100 im Jahr 1984 nur langsam an und erreichte zum Ende des Jahrzehnts ca. 4.100 (1989). Erst 1990 nach dem Fall der Mauer und der Öffnung Osteuropas verdoppelte sie sich auf über 8.600 und wuchs in den folgenden drei

Jahren noch bis auf 12.600 (1993). Mit der Reform des Asylrechts fielen die Zahlen der Antragsteller wieder auf den Stand der späten 1980er Jahre zurück, nicht zuletzt, weil 60 bis 70 % bereits im Vorverfahren abgelehnt wurden. Zudem blieben die Anerkennungsquoten mit ca. 3 % äußerst gering.

Mit der zunehmenden Angleichung in allen europäischen Staaten relativierte sich dieser Effekt, sodass mit dem erneuten Anstieg der Asylbewerberzahlen in ganz Europa zum Ende der 1990er Jahre auch in Spanien die Zahlen erneut bis auf 9.500 (2001) stiegen. In den Folgejahren lagen die Zahlen um 5.500 pro Jahr, wobei Asylbewerber aus Nigeria über längere Zeit die größte Gruppe stellten. Seit 2005 jedoch wird diese Position von Kolumbianern eingenommen, die nach dem Ende der visumfreien Einreise nach Spanien 2002 einen alternativen Eintrittsweg suchen. Offenbar sind hier auch Schlepperbanden am Werk, die Kolumbianer, die über den Flughafen Barajas (Madrid) einreisen, mit ganzen Paketen falscher Dokumente für eine glaubhafte Asylantragstellung versorgen.<sup>23</sup> 2007 stiegen die Antragszahlen auf fast 7.700 steil an, was zu einem erheblichen Teil (ca. 21 %) auf Antragsteller aus dem Irak zurückzuführen war, die zuvor fast keine Rolle gespielt hatten (2006: 42 Anträge).

Auch wenn Menschenrechtsorganisationen und Wissenschaftler zum Teil die restriktive spanische Anerkennungspraxis kritisieren, ist Asyl in Spanien weiterhin ein Thema mit geringer Relevanz, das in der Regel nur als Nebenaspekt zu Einwanderungsfragen mitläuft.

## Staatsbürgerschaft

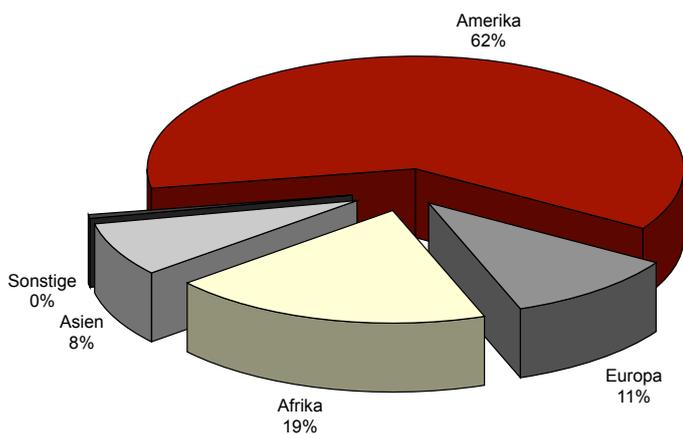
Das spanische Staatsbürgerschaftsrecht ist in den letzten Jahren mehrfach geändert worden (1982, 1990, 1995, 2002). Allen Reformen gemein war die Tatsache, dass es bei ihnen nicht um die Frage der Einwanderung bzw. der Erleichterung der Integration von Einwanderern ging. Letztlich hatten die Änderungen aber durchaus eine Integrationsabsicht. Sie beschränkte sich jedoch vor allem auf Personen, die einmal Spanier gewesen waren oder aber von diesen abstammten. Ihnen sollte der Wiedererwerb der Staatsbürgerschaft und damit die (Re-)Integration erleichtert werden.

Mit der letzten Reform sind in diesen Kreis auch die Enkel eingeschlossen worden. Das betrifft vor allem Personen in jenen Staaten, in die viele Spanier im Laufe des 20. Jahrhunderts ausgewandert sind, also zum Beispiel Argentinien oder Venezuela. Es gibt Schätzungen, die von 400.000 Argentinern sprechen, die auf diese Weise die spanische Staatsbürgerschaft erwerben könnten.<sup>24</sup> Für die Legislaturperiode 2008-2012 hat der neue Minister für Arbeit und Einwanderung jedoch zugesagt, eine Staatsbürgerschaftsreform zu prüfen. Sie käme den Einwanderern zugute, da sie die Senkung der notwendigen Aufenthaltszeit vorsieht.

Die Staatsbürgerschaftspolitik hat bisher eine klare ethnische Grundausrichtung, indem sie die Einbürgerung von Lateinamerikanern bevorzugt. Diese müssen gegenüber den üblichen zehn Jahren nur zwei Jahre Aufenthalt für einen Antrag auf Einbürgerung nachweisen. Die doppelte Staatsbürgerschaft ist mit diversen lateinamerikanischen Staaten vertraglich geregelt, ansonsten wird sie auf Gegenseitigkeit anerkannt. Entsprechend zeigen die Einbürgerungszahlen, dass bei ca. 379.300 Einbürgerungen von 1975 bis 2006 fast zwei Drittel (62 %) auf Lateinamerikaner entfallen sind – vor allem seit Beginn dieses Jahrzehnts. Auf Afrikaner entfielen in diesem Zeitraum 19 % und auf Europäer 11 %.<sup>25</sup>

Zu den Einbürgerungsbedingungen zählt neben dem Nachweis des legalen Aufenthalts auch der Nachweis über gutes bürgerliches Verhalten (*conducta cívica*) und eines ausreichenden Grades an Integration in die spanische Gesellschaft. Zur Feststellung der Integration werden von den Zivilregistern zudem regelmäßig Sprachkenntnisse abgefragt, wobei Lateinamerikaner hier natürlich ebenfalls im Vorteil sind.

**Diagramm 5 - Einbürgerungen in Spanien 1975-2006**



Quellen: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2002; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario estadístico de inmigración 2004-2006

## Irreguläre Migration

Wie in anderen südeuropäischen Staaten ist irreguläre Migration (bzw. vor allem irregulärer Aufenthalt) auch in Spanien ein anhaltendes Problem der Einwanderung. Zum einen betrifft dies Staatsangehörige von Nicht-EU-Ländern in Osteuropa, Afrika, Lateinamerika oder Asien. Aber es gibt auch Hinweise darauf, dass zahlreiche Bürger aus EU-Staaten und anderen „Erstweltstaaten“ in Spanien ohne einen regulären Aufenthaltsstatus als Langzeittouristen leben.

Die Ursache irregulären Aufenthalts in Spanien ist vor allem ein Problem des „overstaying“, also die Ausdehnung des Aufenthalts über die erlaubte Dauer hinaus nach einer legalen Einreise. Diesen Weg der Einreise als Tourist beschreiten sowohl individuelle Migranten als auch solche, deren Reise von organisierten Netzwerken oder Mafias finanziert wird.<sup>(26)</sup> Schätzungen über den Umfang des Phänomens sind naturge-

mäß unsicher und dienen in starkem Maß als Munition in der politischen Auseinandersetzung. Eine einfache Subtraktion der Zahlen der Aufenthaltsgenehmigungen von denen des Padrón Municipal, die für jedes Jahr Werte von über einer Million ergibt, ermöglicht zwar eine Vorstellung der Dimension, greift aber zu kurz.<sup>27</sup> Die Regierung hat im Wahlkampf 2008 von weniger als 300.000 Personen gesprochen.

Die tatsächliche illegale Einreise hat einen deutlich geringeren Umfang. Doch durch die damit verbundenen dramatischen Ereignisse – bei der Überfahrt in kleinen Booten von Nordafrika über die Straße von Gibraltar oder zu den Kanarischen Inseln – gewinnt diese Form vor allem in den Medien eine größere Aufmerksamkeit und erscheint dadurch oft als das zentrale Problem.

Die Regierung begann daher seit Ende der 1990er Jahre mit dem Aufbau eines Überwachungssystems (*Sistema Integral de Vigilancia Exterior*, SIVE), das mit Langstreckenradaren, Wärmebildkameras, Nachtsichtgeräten, Infrarotstrahlen, Helikoptern etc. die Meereswege „abschließen“ sollte. Das System wirkt abschreckend, was sich jedoch allein mit den Aufgriffszahlen nicht darstellen lässt. 2005 war ein Rückgang gegenüber 2004 zu beobachten, während 2006 die Zahlen durch hohen Migrationsdruck enorm zunahmen, um 2007 wieder deutlich zu sinken. Durch die Kontrollen kommt es zu einer sukzessiven Verschiebung der Migrationsrouten, sodass nach der Straße von Gibraltar vor allem die Kanarischen Inseln zum Ziel wurden. Gleichzeitig verlagerte sich der Ausgangspunkt der Überfahrten infolge der intensivierten spanischen und marokkanischen Kontrollen weiter nach Süden. Die Boote legen nun von Mauretanien oder sogar von Senegal aus ab. Spanien reagierte mit einer Ausweitung des SIVE auf die Kanaren. Bis 2009 ist der weitere Ausbau entlang der Levante (wie die Ostküste der Iberischen Halbinsel in den Regionen Murcia und Valencia genannt wird) bis nach Ibiza geplant.<sup>28</sup>

Damit steigen aber auch die Kosten und Risiken für die Migranten. Sie sind noch stärker auf die Dienste von Schleuserorganisationen angewiesen, die ihre Preise für die Passagen erhöhen. Wie viele ihr Ziel nicht erreichen und während der Überfahrt sterben, ist unbekannt. Die ca. 800 Toten, die die Behörden 2006 auf den Kanaren und an der marokkanischen Küste geborgen haben, stellen nur eine Untergrenze dar. NGOs stellen Schätzungen auf, die bis 6.000 oder 7.000 reichen.<sup>(29)</sup> 2006 war das Jahr, in dem die bisher stärkste illegale Einwanderung dieser Art zu verzeichnen war, mit ca. 31.700 Aufgriffen auf den Kanaren und 7.500 an der andalusischen Küste. Als Reaktion darauf wurden die Kontrollen intensiviert, wozu Spanien auch die Europäische Außengrenzagentur FRONTEX um Hilfe ersucht hat. FRONTEX richtete ein regionales Koordinierungszentrum auf den Kanaren ein und führte 2006/2007 mehrere Operationen (HERA I – III) durch.<sup>30</sup> Zudem wurden ergänzende bilaterale Patrouillen in Marokko, Mauretanien und den Kapverden organisiert.

Gleichzeitig ergriff Spanien die diplomatische Initiative in dieser bisher wenig berücksichtigten Region. Der *Plan Africa* (2006-2008) soll der Verbesserung der Rückführungsbilanz dienen. Hierzu werden zum einen verschiedene Rückübernahmeabkommen (z.B. mit Senegal) abgeschlossen, er nimmt aber auch die Perspektive der Entwicklungszusammenarbeit mit

auf – in Abhängigkeit vom Hauptziel. Neue Abkommen (so genannte Abkommen der zweiten Generation) sehen daher neben der Bekämpfung irregulärer Migration auch Aspekte der Anwerbung und der freiwilligen Rückkehr vor (z. B. mit Gambia, Guinea-Bissau, Guinea-Conakry, den Kapverden, Mali, Kamerun, Ghana, Côte d'Ivoire etc.). Dazu wurde die diplomatische Präsenz vor Ort verstärkt, u. a. durch die Installation neuer Botschaften in der Region. Insgesamt scheint das Maßnahmenpaket Wirkung zu zeigen – zumindest sanken die Aufgriffszahlen 2007 auf den Kanaren um 60 % und auf dem Festland um fast 25 %.<sup>31</sup>

Ein weiterer Weg illegaler Einreise ist der Versuch, die Absperrungen um die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla in Nordafrika zu überwinden. Deren Grenzen waren bis Ende der 1980er Jahre relativ einfach zu passieren, wurden aber seitdem ständig mit Stacheldraht, Sensoren und Kameras aufgerüstet. Mitte der 1990er Jahre intensivierte das Innenministerium den Ausbau der Anlagen, bis die Städte schließlich mehrfach umwallt waren. Wenngleich die Aufgriffszahlen zurückgehen, gelingt es immer wieder Migranten, die Wälle zu überwinden. Besonders Medienecho erlangten die Ereignisse von September/Oktober 2005, als in einer konzertierten Aktion mehrfach Hunderte von Personen gleichzeitig versuchten, die Grenzzäune zu überwinden. Fast eintausend von ihnen gelang es, Hunderte wurden jedoch dabei verletzt und 14 starben.

Da die irreguläre Migration vor allem auf den spanischen Arbeitsmarkt drängt, wendet Spanien neben den verschärften Kontrollen verschiedene weitere Strategien zur Kanalisierung der Migrationsströme an. Eine dieser Methoden ist die Festlegung von jährlichen Kontingenten für ausländische Arbeitskräfte. Diese können dann in den Herkunftsstaaten für dauerhafte oder temporäre Arbeitsverhältnisse angeworben werden. Die Kontingente wurden bereits 1993 eingeführt, dienten in den 1990er Jahren aber faktisch nur zur Regularisierung bereits im Land befindlicher Personen. In den letzten Jahren fand tatsächlich nur noch eine Anwerbung im Ausland statt, doch fast ausschließlich für temporäre Arbeitsverhältnisse. Das System ist jedoch wenig effektiv, unter anderem, weil die Anwerbung über das Kontingent für den Arbeitgeber eine langwierige Angelegenheit darstellt. Zudem stehen die jährlichen Quoten (z. B. 2006: 16.900) in keinem Verhältnis zur tatsächlichen Nachfrage, die um ein Vielfaches höher liegt.

Dass dieser Steuerungsweg weiterhin nur wenig Wirkung zeitigt, offenbart auch das im Dezember 2007 veröffentlichte Kontingent für 2008, das auf 15.730 reduziert worden ist, weil im Vorjahr nicht alle ausgeschriebenen Stellen besetzt werden konnten. Die anderen Anwerbungswege bleiben für Arbeitgeber vorteilhafter, auch wenn bereits 2004 das Kontingentverfahren modifiziert wurde. Seitdem wird zusätzlich eine Liste von schwer zu besetzenden Arbeitsplätzen auf provinzieller Ebene erstellt, über die eine Anwerbung durch das Kontingent erleichtert wird.

Als weiteren Weg der Bekämpfung irregulärer Migration hat Spanien in den letzten Jahren Verträge zur Regelung der Migrationsbewegungen bzw. der Arbeitsmigrationen mit verschiedenen Herkunftsstaaten abgeschlossen. Ziel der Verträge ist die Steuerung der Einwanderung inklusive der Rückkehr der Arbeitskräfte. Solche Verträge wurden mit Kolumbien, Ecuador, Marokko und der Dominikanischen Republik (alle 2001), mit

Rumänien und Polen (jeweils 2002) sowie Bulgarien (2003) vereinbart. Der Vertrag mit Marokko ist dabei aufgrund politischer Unstimmigkeiten erst im Herbst 2005 in Kraft gesetzt worden. Allerdings ist die Umsetzung der Verträge mit Ausnahme desjenigen mit Polen faktisch nicht vorangekommen. Dennoch wurden weitere Verträge dieser Art abgeschlossen: ein relativ offener Kooperationsvertrag mit Peru (2004), sowie weitere mit Gambia (2006) und Mauretanien sowie Guinea-Conakry (2007). Es bleibt abzuwarten, ob diese Verträge die in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen können, oder ob sich hinsichtlich der Rückkehr nicht die gleichen Effekte einstellen wie bei den „Gastarbeitern“ in den ehemaligen Anwerbestaaten: Wenn sich die Wiedereinreise schwierig gestaltet, neigen Migranten dazu, im Zielland zu bleiben, die Familie nachzuholen und sich zunehmend in der Gesellschaft zu verwurzeln.

Mit Blick auf jene, die sich bereits irregulär in Spanien aufhalten, haben die Regierungen immer wieder zum Mittel der Regularisierungen gegriffen. Zwar wurden sie jedes Mal als einmaliger oder letztmaliger Schlussstrich im Zusammenhang mit rechtlichen Reformen bezeichnet, haben aber dennoch mit einer gewissen Regelmäßigkeit stattgefunden (1985, 1991, 1996, 2000, 2001, 2005). Sie erscheinen damit als eine Konstante der spanischen Migrationspolitik. Die letzte Regularisierung im Jahr 2005 war mit 691.655 Anträgen und 578.375 positiven Entscheidungen die mit Abstand umfangreichste (auch in Europa). Im Gegensatz zu früheren Jahren waren bei diesem „Normalisierung“ (*normalización*) genannten Prozess ein (informell bereits) bestehendes Arbeitsverhältnis die Voraussetzung sowie die Bereitschaft des Arbeitgebers, dieses auch fortzuführen. Dazu musste in der Regel der Arbeitgeber den Antrag stellen. Zudem erhielt die Arbeitsgenehmigung ihre Gültigkeit nur, wenn tatsächlich eine Anmeldung bei der Sozialversicherung erfolgte und erstmals Beiträge eingingen. Auf diese Art sollten die informelle Wirtschaft bekämpft und die Sozialkassen gestärkt werden.

Ergänzend sind seit 2005 wieder Regelungen in Kraft, die eine individuelle Regularisierung über den Nachweis von „Verwurzelung“ im Land ermöglichen.<sup>32</sup> Diese Möglichkeit der Dauerregularisierung haben 2006 beispielsweise annähernd 7.500 Personen genutzt. Die Regularisierung hat jedoch nicht alle Probleme beseitigt: So wurde beispielsweise festgestellt, dass sich Rumänen und Bulgaren trotz Aufenthaltstitels oftmals weiter für eine Arbeit in der informellen Ökonomie entscheiden. Insofern war es folgerichtig, dass die Aktion in ein umfassender angelegtes Programm zur Bekämpfung von Irregularität eingebettet war, das neben verbesserten Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt verstärkte Arbeitsmarktkontrollen und bessere Rückführungsmöglichkeiten vorsah. So nutzte beispielsweise die Generaldirektion für Arbeitsinspektionen die Erkenntnisse der Regularisierung für gezieltere Kontrollen.<sup>33</sup>

## Herausforderungen für die Zukunft

Für die Zukunft bleibt abzuwarten, wie die von der sozialistischen Regierung eingesetzten Instrumente zur Steuerung der Zuwanderung funktionieren werden. Positiv ist, dass legale Zuwanderung, gebunden an Arbeitsplätze, ermöglicht wurde.

Ein Arbeitsplatz mit Vertrag ist auch die Voraussetzung für die (individuelle) Regularisierung. Doch viele Zuwanderer (zum Teil sogar mit Aufenthaltstitel) arbeiten auf dem informellen Markt, der per Definition keinen Arbeitsvertrag vorsieht und auch nicht zu einem offiziell angemeldeten offenen Arbeitsplatz innerhalb der Kontingente führen wird. Hier wird sich in absehbarer Zukunft wahrscheinlich nur dann etwas ändern, wenn die Migrationspolitik nicht nur adäquate Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt bietet (die Effektivität der bisherigen Möglichkeiten ist noch nicht evaluiert worden), sondern gleichzeitig auch die Bekämpfung der Schattenwirtschaft mit Konsequenz angegangen wird.

Ein interessanter Punkt wird der Umgang mit der Ausländerarbeitslosigkeit sein, die angesichts der gegenwärtig abflauenden Konjunktur sichtbar zunimmt, allein im ersten Quartal 2008 um 18 % gegenüber Ende 2007. Hier wird die weitere Wirtschaftsentwicklung, die gegenwärtig u. a. durch die Krise im Bausektor nicht mehr so positiv gesehen wird wie noch vor einem Jahr,<sup>34</sup> erhebliche Auswirkungen auf die Aufnahmefähigkeit des spanischen Arbeitsmarktes haben. Dass der Bedarf an ausländischer Arbeitskraft sinken würde, wurde bereits im März 2008 von Wirtschaftsminister Pedro Solbes thematisiert. Mittlerweile wird die Erweiterung eines bereits bestehenden Rückkehrhilfeprogramms erwogen, nach dem ab September 2008 arbeitslose ausländische Arbeitskräfte ihre Ansprüche auf Arbeitslosenhilfe kapitalisieren können (ein Teil in Spanien, der Rest nach der Rückkehr ins Herkunftsland). Dies soll einhergehen mit dem Verzicht auf die Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung und der Verpflichtung, für drei Jahre nicht nach Spanien zurückzukehren. Ergänzend sollen für den Existenzaufbau im Herkunftsland auch Mikrokredite und Beratung zur Verfügung gestellt werden. Anwendbar ist dieses Programm aber nur auf jene 19 Drittstaaten, die Sozialversicherungsabkommen mit Spanien abgeschlossen haben.<sup>35</sup>

Zur weiteren Steuerung und Begrenzung der Einwanderung plant der neue Einwanderungsminister Celestino Corbacho Chaves Einschränkungen beim Familiennachzug (Konzentration auf die Kernfamilie und Ausschluss von Eltern und Schwiegereltern), die mit einer angekündigten Reform des Ausländergesetzes Ende 2008 umgesetzt werden sollen. Hinsichtlich der Bekämpfung der illegalen Einreise will der Minister die Grenzsicherung weiter verstärken und die Rückführungspolitik intensivieren. Die Maßnahmen der letzten beiden Jahre scheinen bereits Wirkung gezeigt zu haben, doch bleibt abzuwarten, wie sie sich gegenüber einem eventuell neuen Ansturm beweisen werden.

Trotz ökonomischer Probleme wird die Einwanderung nach Spanien voraussichtlich in der näheren Zukunft in großem Umfang anhalten und erheblich zum weiteren Bevölkerungswachstum beitragen. Dabei wird sie kurz- und mittelfristig auch den starken Prozess der demographischen Alterung abbremsen, dem sich Spanien mit einer der europaweit niedrigsten Geburtenraten ausgesetzt sieht. Langfristig wird sich dies aufgrund von Angleichungsprozessen im Reproduktionsverhalten jedoch weniger auswirken.<sup>36</sup> Die starken Zuwanderungen machen allerdings Prognosen schwierig, da bisherige Projektionen zum Teil schon zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung in ihren Annahmen überholt waren.<sup>37</sup>

Angesichts dieser starken Zuwanderung wird der Frage der Integration wesentliche Bedeutung zukommen. Lange waren die national gestaltete Migrationspolitik und die regional durchgeführte Integrationspolitik, wie es sie seit einigen Jahren gibt, kaum miteinander verbunden. Der 2007 verabschiedete Strategische Plan für Bürgerschaft und Integration<sup>38</sup> geht hier neue Wege, indem zum einen Geld zur Verfügung gestellt wird und zum anderen die verschiedenen Ebenen von Staat, Regionen, Kommunen und NGOs in Dialog treten. Mit dem erneuten Wahlsieg der Sozialisten im März 2008 und der Umwandlung des Arbeitsministeriums in ein Ministerium für Arbeit und Einwanderung steht zu erwarten, dass Spanien den in der Integrationspolitik eingeschlagenen Weg auch in den nächsten Jahren fortführen wird. Hierfür sprechen auch die Berufung von Celestino Corbacho Chaves, einem Kenner der Einwanderungs- und Integrationsproblematik, als Minister sowie die personelle Kontinuität an der Spitze des Staatssekretariats für Einwanderung und Auswanderung.

Jenseits des erwähnten nationalen Plans und der verschiedenen Pläne auf der Ebene der Autonomen Gemeinschaften wird es aber darauf ankommen, was auf lokaler Ebene erreicht werden kann. Schließlich konkretisieren sich dort die Fragen nach Arbeitsplatz, angemessenem Wohnraum und Zugang zu sozialen Diensten sowie darüber hinaus das tägliche Zusammenleben mit den neuen Nachbarn.<sup>39</sup> Prozesse der Familienbildung (zum Teil via Familiennachzug) sind im Gange, eine zweite Generation entsteht.<sup>40</sup> Daraus ergeben sich neue Anforderungen an die Schulen, die sich jetzt schon im Primarschulbereich stark bemerkbar machen und in Kürze auch den breiten Bereich der Sekundarschulen erreichen. Dem Umgang mit den eingereisten Kindern bzw. in Spanien geborenen Kindern der Einwanderer kommt eine hohe Bedeutung zu, da ihre Bildung ihren späteren beruflichen Weg bestimmen wird. Besonders in Städten und Gemeinden wird die Frage der Partizipation eine Rolle spielen. So kam es nicht von ungefähr, dass Einwanderungsminister Corbacho das Thema des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige angestoßen hat, das bisher laut Verfassung an strenge Anforderungen an die Wechselseitigkeit gebunden ist.

## Endnoten

\* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

- 1 Angaben des Padrón municipal immer per 1. Januar. Die Zahlen für 2008 sind vorläufig.
- 2 Erwerbsbevölkerung zwischen 16 und 64 Jahren.
- 3 Kreienbrink 2005.
- 4 Fernández Asperilla 1998; Vilar/Vilar 1999.
- 5 Nur über diese vom Instituto Español de Emigración organisierte und begleitete Auswanderung liegen Zahlen vor. Die historischen Serien umfassen dabei die dauerhafte Auswanderung (*permanente*) über ein Jahr sowie die zeitlich begrenzte (*temporal*) zwischen drei Monaten und einem Jahr. Der Familiennachzug wird nicht ausgewiesen.
- 6 Die Rückkehrerzahlen werden aus den Abmeldungen an den spanischen Konsulaten im Ausland ermittelt.
- 7 Die Zahlen des *padrón municipal* können allerdings als etwas überhöht gelten aufgrund von doppelten Anmeldungen, nicht erfolgten Abmeldungen bzw. „Phantom“-Anmeldungen durch Verwandte, die auf spätere Regularisierungen spekulieren (Arango 2005: 249).
- 8 Notwendig sind zur Einschreibung nur die Angaben von Name, Geschlecht, Wohnort, Staatsbürgerschaft, Ort und Datum der Geburt, Nummer des Ausweises oder eines ähnlichen Dokuments, ggf. Schulabschluss. Ein Nachweis über die Aufenthaltsberechtigung darf nicht gefordert werden. Außerdem dürfte nach dem Datenschutzgesetz von 1999 auch kein Austausch oder die Weitergabe der Daten an andere Behörden, z. B. das Innenministerium oder die Polizei, erfolgen. Letzteres wurde 2003 dahingehend verändert, dass die Behörden nun einen Abgleich der Daten des Ausländerregisters mit dem Melderegister (und den Registern der Sozial- und Finanzverwaltung sowie des Strafvollzugs) vornehmen können. Von daraus resultierenden Folgen ist aber bisher nichts bekannt, außer dass sich verschiedene Gemeinden weigerten, die entsprechenden Daten an die Sicherheitsbehörden weiterzugeben.
- 9 Der Rückgang im Verlauf des Jahres 1991 ist auf eine Bereinigung der spanischen Register zurückzuführen, sodass für die späten 1980er Jahre die Zahlen der Europäer als überhöht gelten können. Die Zahlen des Padrón Municipal werden erst seit 1996 vom Instituto Nacional de Estadística veröffentlicht. In der Darstellung wird der Padrón vom 1. Januar jeweils den Aufenthaltsgenehmigungen des Vorjahrs (31.12.) zugeordnet.
- 10 Die sich ausweitende Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt hat zusätzlich die Nachfrage nach häuslichen Dienstleistungen erhöht.
- 11 Mittlerweile auch der Atlantik in Richtung der Kanarischen Inseln (siehe unten).
- 12 Zum Folgenden Kreienbrink 2004, Aja/Arango 2006.
- 13 Roig 2005.
- 14 Die Autonomen Gemeinschaften (Comunidades Autónomas) entsprechen in gewisser Weise den deutschen Bundesländern, haben jedoch jeweils unterschiedliche Kompetenzen.
- 15 Pajares (2007a) nennt als mögliche Gründe für die geringere Registrierung im Padrón unter anderem mangelnde Information aufgrund wenig ausgebildeter sozialer Netzwerke sowie Misstrauen.
- 16 Deutsche stellen einen Anteil von 3,5 % unter allen Ausländern.
- 17 Rodríguez 1998.
- 18 López García/Berriane 2004, Martín Muñoz 2003.
- 19 Gómez Ciriano et al. 2007.
- 20 Instituto Nacional de Estadística 2003.
- 21 Pajares 2007b.
- 22 Espada Ramos 1994; Fullerton 2005; Kreienbrink 2006.
- 23 CEAR 2007: 81-91.
- 24 Bisaccia 2003. Der nachzuweisende legale Aufenthalt in Spanien beträgt nur ein Jahr. Das Gesetz über die „historische Erinnerung“ von Dezember 2007 hat für die dritte Generation ergänzend bis 2010 die Möglichkeit geschaffen, für die spanische Staatsbürgerschaft auch ohne vorherigen einjährigen Aufenthalt zu optieren.
- 25 Der Wiedererwerb der spanischen Staatsbürgerschaft ist in den Zahlen nicht enthalten.
- 26 Die Folgen können dann in schwieriger Abgrenzung von der einfachen Rückzahlung von Darlehen bis zu Ausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel reichen (Bonelli/Ulloa 2001).

<sup>27</sup> Zu Problemen des Padrón s. o., zudem benötigen verschiedene Gruppen keine Aufenthaltsgenehmigung, z. B. Asylbewerber, EU-Bürger oder Studenten. Ausführlicher siehe Arango/Finotelli 2008.

<sup>28</sup> Carling 2007a.

<sup>29</sup> Carling 2007b.

<sup>30</sup> Vgl. Newsletter „Migration und Bevölkerung“, 7/2006; 1/2007.

<sup>31</sup> Allerdings wurden erstmals 600 Aufgriffe an der Levante gezählt.

<sup>32</sup> Für die verschiedenen Formen der Verwurzelung (*arraigo*) sind mindestens zwei bzw. drei Jahre Aufenthalt und Arbeitsbeziehungen bzw. ein Arbeitsvertrag nachzuweisen.

<sup>33</sup> Finotelli 2008.

<sup>34</sup> z. B. Bergheim 2007.

<sup>35</sup> Das Modell ähnelt in gewisser Weise dem deutschen Rückkehrhilfegesetz von 1983.

<sup>36</sup> León Salas 2005.

<sup>37</sup> Die 2003 vom INE veröffentlichte Projektion erwartete z. B. für 2015 im höchsten Szenario eine Gesamtbevölkerung von 44,3 Mio. (Hernández Rodríguez 2003), die langfristige Projektion von 2005 nannte bereits für 2008 44,5 Mio. und für 2015 47,2 Mio., während die Anfang 2008 publizierte kurzfristige Projektion für 2008 mit 45,2 Mio. schon unter dem voraussichtlichen Wert bleibt, aber für 2015 von 50 Mio. ausgeht ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

<sup>38</sup> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2007.

<sup>39</sup> Torres et al. 2007; Kreienbrink 2007.

<sup>40</sup> Aparicio 2007.

## Der Autor

**Dr. Axel Kreienbrink** ist Leiter des Referats „Migrations- und Integrationsforschung: Schwerpunkt Weltweite Migration, Islam, Demographie“ beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg.

E-mail: [axel.kreienbrink@bamf.bund.de](mailto:axel.kreienbrink@bamf.bund.de)

## Literatur

- Aja, E. und Arango, J. (2006): Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004). Barcelona.
- Aparicio, R. (2007): „The Integration of the Second and 1.5 Generations of Moroccan, Dominican and Peruvian Origin in Madrid and Barcelona.“ Journal of Ethnic and Migration Studies 33(7): 1169-1193.
- Arango, J. (2005): „La inmigración en España: demografía, sociología y economía.“ In: R. del Águila (Hrsg.), Inmigración: un desafío para España. Madrid: 247-273.
- Arango, J. und Finotelli, C. (2008): Evaluación del proceso extraordinario de normalización del año 2005. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid. (im Erscheinen)
- Bergheim, S. (2007): „Spain 2020 – the success story continues.“ Deutsche Bank Research – Current Issues. Frankfurt am Main.
- Bisaccia, G. (2003): ‚Das Mutterland darf seine Kinder nicht vertreiben‘. Die Novellierung des spanischen Staatsbürgerschaftsrechtes soll die Einbürgerung vereinfachen“ Lateinamerika Nachrichten 344: 28f.
- Bonelli, E. und Ulloa, M. (Hrsg.) (2001): Tráfico e inmigración de mujeres en España: colombianas y ecuatorianas en los servicios domésticos y sexuales. Madrid.
- Carling, J. (2007a): „Unauthorized Migration from Africa to

- Spain." *International Migration* 45(4): 3-37.
- Carling, J. (2007b): "Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African borders." *International Migration Review* 41(3): 316-343.
  - Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) (2007): *Situación de los refugiados en España. Informe 2007*. Madrid.
  - Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) (2008): *Situación de los refugiados en España. Informe 2008*. Madrid.
  - Espada Ramos, M. L. (1994): "El derecho de asilo a revisión: Los costes de la coherencia con Europa." *Derechos y Libertades* 2: 157-184.
  - Fernández Asperilla, A. (1998): "La emigración como exportación de mano de obra: El fenómeno migratorio a Europa durante el franquismo." *Historia Social* 30: 63-81.
  - Finotelli, C. (2008): „Die Regularisierung illegaler Migranten in Spanien und Italien: Planlose Steuerung oder effektive ex post Regulierung?“ In: U. Hunger u.a. (Hrsg.), *Zukunft in Europa. Neue Kontexte von Migrationspolitik und Integrationsprozessen*. Wiesbaden. (im Erscheinen)
  - Fullerton, M. (2005): "Inadmissible in Iberia: The Fate of Asylum Seekers in Spain and Portugal." *International Journal of Refugee Law* 17: 659-687.
  - Gómez Ciriano, E. J., Tornos, A. und Colectivo Ioé (2007): *Ecuadorianos en España. Una aproximación sociológica*. Madrid.
  - Hernández Rodríguez, J.A. (2003): "Evolución futura de la población." In: A. Arroyo Pérez (Koord.), *Tendencias demográficas durante el siglo XX en España*. Madrid.
  - Instituto Nacional de Estadística (2003): *Los residentes extranjeros en España 1998-2002*. Madrid.
  - Kreienbrink, A. (2004): *Einwanderungsland Spanien. Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen*. Frankfurt am Main.
  - Kreienbrink, A. (2005): „Zwischen Kontrolle und Nutzenerwägungen: Spanische Auswanderungspolitik gegenüber Lateinamerika im 19. und 20. Jahrhundert.“ *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas* 42: 145-169.
  - Kreienbrink, A. (2006): „Spanien – ein Bollwerk Europas gegen unerwünschte Flüchtlinge?“ In: W. Benz (Hg.), *Umgang mit Flüchtlingen. Ein humanitäres Problem*. München: 166-191.
  - Kreienbrink, A. (2007): „Die neuen Nachbarn. Katalonien und seine Einwanderer“ In: T. Eßer und T. D. Stegmann (Hrsg.), *Kataloniens Rückkehr nach Europa 1976-2006. Geschichte, Politik, Kultur und Wirtschaft*. Münster: 297-309.
  - León Salas, B. (2005): "La contribución demográfica de la inmigración: el caso de España". *Política y Cultura* 23: 121-143.
  - López García, B. und Berriane, M. (Hrsg.) (2004): *Atlas de la inmigración marroquí en España*. Madrid
  - Martín Muñoz, G. (2003): *Marroquíes en España. Estudio sobre su integración*. Madrid.
  - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*. Madrid.
  - Pajares, M. (2007a): *Inmigrantes del Este. Procesos migratorios de los rumanos*. Barcelona.
  - Pajares, M. (2007b): *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007. Análisis de datos de España y Cataluña*. Madrid.
  - Rodríguez Rodríguez, V. (Hrsg.) (1998): *Los inmigrantes europeos jubilados en Andalucía*. Madrid.
  - Roig, E. (2005): "El nou Reglament d'estrangeria. La lluita contra la irregularitat: regularització i vies d'entrada regular." In: M. J. Larios und M. Nadal (Hrsg.): *La immigració a Catalunya avui. Anuari 2004*. Barcelona: 33-80.
  - Torres, F. u.a. (2007): *Los nuevos vecinos de la Mancomunidad del sureste. Los inmigrantes y su inserción en Torre Pacheco, Fuente Álamo y La Unión (Murcia)*. Murcia.
  - Vilar, J. B. und Vilar, M. J. (1999): *La emigración española a Europa en el siglo XX*. Madrid.

## Internetquellen

- [http://www.mtin.es/sec\\_emi/es/index.htm](http://www.mtin.es/sec_emi/es/index.htm)
- <http://extranjeros.mtin.es/>
- <http://www.mtin.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/indice.htm>
- <http://www.ine.es>
- <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2007/90201.htm>
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2002): *Anuario de migraciones 2002*, Madrid.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Anuario estadístico de inmigración 2006*, Madrid.

## Weitere Informationen

- <http://www.apdha.org/>
- <http://www.cear.es/home.php>
- [http://www.es.amnesty.org/esp/docs\\_esp.shtm](http://www.es.amnesty.org/esp/docs_esp.shtm)
- <http://www.integralocal.es/>
- <http://www.intermigra.info/extranjeria/>
- <http://www.oberaxe.es/>
- <http://www.nodo50.org/ioe/>

## IMPRESSUM

Herausgeber: Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Heimhuder Strasse 71, 20148 Hamburg, Tel.: +49 (0)40 34 05 76-0, Fax: +49 (0)40 34 05 76-776, E-Mail: [info@hwwi.org](mailto:info@hwwi.org)  
 Kooperationspartner: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) und Netzwerk Migration in Europa e.V.  
 Redaktion: Barbara Bils (verantw.), Tanja El-Cherkeh, Jennifer Elrick, Gunnar Geyer, Rainer Münz, Antje Scheidler (Netzwerk Migration in Europa e.V.), Jan Schneider

Die Herausgabe der Länderprofile (ISSN 1864-6220) und Kurzdossiers (ISSN 1864-5704) wird von der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) gefördert.  
 Die Länderprofile und Kurzdossiers geben nicht unbedingt die Ansicht der bpb und des HWWI wieder. Der Abdruck von Auszügen und Grafiken ist bei Nennung der Quelle erlaubt.

Weitere Online-Ressourcen: [www.hwwi.org](http://www.hwwi.org), [www.bpb.de](http://www.bpb.de), [www.network-migration.org](http://www.network-migration.org), [www.migration-info.de](http://www.migration-info.de)  
 Unsere Länderprofile und Kurzdossiers sind online verfügbar unter: [www.focus-migration.de](http://www.focus-migration.de)