

III. Making Migrants Work for Britain

Gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und

›Managed Migration‹ in Großbritannien

Fabian Georgi

Am 22. Juni 2012 übte Ed Miliband, Vorsitzender der britischen Labour Party, öffentliche Selbstkritik.¹ In einer programmatischen Rede kritisierte er die Migrationspolitik der Labour-Regierungen von 1997 bis 2010 als zu liberal: »[W]e became too disconnected from the concerns of working people. We too easily assumed those who worried about immigration were stuck in the past [...] we were too dazzled by globalization and too sanguine about its price.« (Miliband 2012) Unternehmen und Mittelschicht hätten von gestiegener Einwanderung profitiert (niedrige Lohnkosten, billige Handwerker), doch gegenüber der ›arbeitenden Bevölkerung‹ habe Labour das Versprechen »Making Migration Work for Britain« (Home Office 2005) nicht gehalten. Die Angst vor Lohneinbußen und Konkurrenz um Jobs, Wohnraum und öffentliche Dienste sei legitim gewesen.

Milibands Selbstkritik war ein Echo von Labours Wahlniederlage 2010 – und von heftigen gesellschaftlichen Kämpfen in den Jahren zuvor. Insbesondere seit 2001 hatte eine Vielzahl gesellschaftlicher Kräfte, getrieben von den eigensinnigen Bewegungen der Migration selbst, erbittert um die Neuausrichtung der britischen Migrationspolitik gerungen: die rechtsnationale Boulevardpresse und antirassistische NGOs, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Migrations-Expert_innen und *Noborder*-Gruppen, Parteien, staatliche Behörden und selbstorganisierte Migrant_innen. Im Zuge dieser Konflikte kam es zu einem Bruch mit dem seit 1971 dominierenden Abschottungsparadigma. In 13 Regierungsjahren verabschiedete Labour sechs Einwanderungsgesetze, die restriktive und utilitaristische Elemente kombinierten: Während sie Grenz- und Asylpolitik immer weiter verschärften, transformierten sie die Arbeitsmi-

1 | Für Kommentare und Kritik zu diesem Text danke ich Stephan Scheel und Raphael Schlembach sowie den Kolleg_innen der Forschungsgruppe ›Staatsprojekt Europa‹.

grationspolitik zu einem hochflexiblen ›punktebasierten Einwanderungssystem‹, das spezifisch definierte ›Hochqualifizierte‹ ohne numerisches Limit zum britischen Arbeitsmarkt zuließ. Und während es die britische Regierung, unterstützt von nahezu allen gesellschaftlichen Kräften, strikt ablehnte, sich am Schengenraum zu beteiligen, neue EU-Asylstandards zu übernehmen oder die EU-Blue Card einzuführen, beteiligte sich Großbritannien enthusiastisch am Dublin II-Regime, öffnete 2004 als nur eines von drei EU-Ländern seinen Arbeitsmarkt komplett für Arbeiter_innen der acht neuen osteuropäischen EU-Mitglieder und versuchte gar, eine Beteiligung an Frontex vor dem EuGH gerichtlich durchzusetzen (vgl. House of Lords 2008: 23). Das Ergebnis war ein Migrationsregime, das nationale und europäische Politiken kombinierte, um ein umfassendes System ›gemanagter Migration‹ zu schaffen.

Das Ziel dieses Artikels ist, zu klären, *warum* die britische Migrationspolitik in dieser Weise transformiert wurde: Welche gesellschaftlichen Widersprüche, welche Kämpfe und Kräfteverhältnisse haben dazu geführt? Die Analyse der migrationspolitischen Kämpfe in Großbritannien kann zudem helfen, die Frage zu beantworten, welche Kräftekonstellationen zur ungleichmäßigen Vergemeinschaftung von Migrationspolitik in der EU insgesamt geführt haben.

Der Artikel fasst Ergebnisse einer historisch-materialistischen Politikanalyse (vgl. Buckel et al. in d. Bd.) der britischen Migrationspolitik ab Ende der 1990er Jahre zusammen.² Der erste Abschnitt gibt einen Überblick über die Entwicklung britischer Migrationspolitik nach 1945. Der zweite Abschnitt rekonstruiert Kontext und Prozess der gesellschaftlichen Konflikte über die britische Asyl-, Grenz- und Arbeitsmigrationspolitik nach 1997. Der dritte Abschnitt (die Akteursanalyse) konzeptionalisiert und beschreibt die Hegemonieprojekte, die die Transformation britischer Migrationspolitik ab 1997 vorangetrieben haben. Der vierte Abschnitt schließlich analysiert zusammenfassend Konstellation und Kräfteverhältnis in der britischen Migrationspolitik.

DIE ENTWICKLUNG BRITISCHER MIGRATIONSPOLITIK NACH 1945

Die Entwicklung der britischen Migrationspolitik seit 1945 lässt sich in vier Phasen teilen (vgl. unter anderen Layton-Henry 1992, 2003, 2004; Hansen 2000; Somerville 2007a: 15ff.; Clayton 2008: 7ff.). Die erste Phase umfasst die Jahre bis 1962. Um die Einheit des *Commonwealth* nach Ende des Zweiten

2 | Neben Sekundärliteratur stützt sich der Artikel auf graue Literatur verschiedenster Akteur_innen, Zeitungsanalysen (vor allem The Guardian und Daily Mail) und neun leitfadengestützte Expert_inneninterviews (davon zwei telefonisch) in den Jahren 2010 und 2012.

Weltkrieges zu bewahren, verabschiedete das britische Parlament 1948 den folgenreichen *British Nationality Act*, der Bürger_innen unabhängiger Commonwealth-Staaten und Einwohner_innen britischer Kolonien das symbolisch gemeinte, aber reale Recht gab, sich in Großbritannien niederzulassen. Von 1953 bis Mitte 1962 nutzte fast eine halbe Million Menschen diese Möglichkeit, darunter circa 270.000 aus der Karibik (unter anderen Jamaika, Barbados, Honduras), 75.000 aus Indien, 67.000 aus Pakistan und knapp 70.000 aus anderen Ländern (Layton-Henry 1992: 13; vgl. Layton-Henry 2003: 65f.; Hansen 2000: 35ff.).

Diese Einwanderung mehrheitlich nicht-Weißer Menschen löste in Großbritannien rassistischen und sozialchauvinistischen Widerwillen aus. Doch konservative Anhänger_innen des Empire wehrten sich gemeinsam mit Liberalen und Sozialist_innen dagegen, die Grenzen zu schließen. Der konservative Abgeordnete Sir David Maxwell Fyfe erklärte bereits 1948: »We are proud that we impose no colour bar restrictions [...] we must maintain our great metropolitan tradition of hospitality to everyone from every part of our Empire.« (zit.n. Layton-Henry 1992: 9f.) Erst eine Reihe von als »race riots« titulierten Angriffen von Weißen Rassist_innen auf westindische Bewohner_innen Notting Hills und Londons im Jahr 1958 und deren teils militante Gegenwehr führte nach harten Konflikten 1962 zur Verabschiedung des ersten in einer Reihe von *Immigration Acts* (weitere folgten 1968 und 1971), die das Ziel verfolgten, die Einwanderung nicht-Weißer Commonwealth-Bürger_innen zu beschränken.

Dies markierte den Beginn der zweiten Phase. Im Laufe der 1960er Jahre spitze sich der Konflikt zu. Im April 1968 beschwor der konservative Politiker Enoch Powell gewaltsame Konflikte, sollte die Einwanderung andauern: »As I look ahead, I am filled with foreboding; like the Roman, I seem to see »the River Tiber foaming with much blood«« (zit.n. Hansen 2000: 185). Dem gegenüber stand der zunehmend selbstbewusste und militante Widerstand der betroffenen Communities, die durch die Bürgerrechts- und *Black Power*-Bewegung in den USA inspiriert und radikalisiert und durch die um 1968 erstarkende britische Linke unterstützt wurden (vgl. Layton-Henry 1984). Nach heftigen Konflikten und vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit in der beginnenden Krise des britischen Fordismus (vgl. Kannankulam 2008: 209ff.), entzog der *Immigration Act* von 1971 den Bürger_innen des New Commonwealth ihre speziellen Einwanderungsrechte vollständig.³ Die Abschottung gegenüber nicht-Weißer Einwanderung galt nun als Voraussetzung für gute *race relations* im Inland. Als Reaktion auf antirassistische Kämpfe wurde die Abschottung

3 | Ab 1971 erhielten nur jene Commonwealth-Bürger_innen und »british subjects« ein Bleiberecht, deren Eltern die britische Staatsbürgerschaft besaßen, weil sie in Großbritannien geboren wurden. Der beabsichtigte Effekt war, dass (fast) nur Nachkommen Weißer Briten nach Großbritannien einwandern konnten (Layton-Henry 2003: 68).

mit einer Antidiskriminierungspolitik kombiniert (*Race Relations Acts* 1965, 1968 und 1976), die weit hinter den Forderungen der antirassistischen Bewegung zurückblieb (Layton-Henry 1984: 125ff.).

Die dritte Phase von 1976 bis 1997 war einerseits durch Kontinuität, andererseits durch Radikalisierung gekennzeichnet. Die Elemente des instabilen Kompromisses aus Antidiskriminierung und Abschottung wurden ungleich ausgebaut: Durch Familienzusammenführung ging die Einwanderung aus dem New Commonwealth weiter und festigte den ›multikulturellen‹ Charakter der britischen Gesellschaft; antirassistische Kämpfe wurden fortgeführt und gewannen einen begrenzten Einfluss, unter anderem in Gewerkschaften und Universitäten. Für die konservativen Regierungen von Margaret Thatcher (1979 bis 1991) und John Major (1991 bis 1997) – und ihren autoritär-etatistischen Neoliberalismus – bildete hingegen eine Politik der radikalisierten Restriktion gegenüber Einwanderung und ›ethnischen Minderheiten‹ eine entscheidende ideologische und politische Stütze (vgl. Kannankulam 2008: 245ff.). Mitte der 1980er Jahre führte die Thatcher-Regierung Visa für Reisende unter anderem aus Sri Lanka, Indien, Pakistan, Bangladesch und Nigeria ein. Und als die Zahl der Asylanträge von circa 5.000 in den Vorjahren erst auf 30.000 im Jahr 1990 und dann auf fast 60.000 im Jahr 1991 anstieg, wurden Asylsuchende zur bevorzugten Zielgruppe von Ressentiments und staatlicher Restriktion. Die Kampagnen gegen ›fraudulent refugees‹ und ›bogus asylum seekers‹ mündeten in restriktiven Gesetzen 1993 und 1996, die das bis dahin relativ liberale britische Asylrecht einschränkten (Layton-Henry 1992: 205f., 230; Hansen 2000: 233ff.; Flynn 2005: 466ff.; Blinder 2013: 3).

Die Regierungszeit von New Labour von 1997 bis 2010 umfasst die vierte Phase. In den heftigen migrationspolitischen Konflikten dieser Jahre wurde über die Frage gestritten, wie der britische Staat auf neue Bewegungen der Migration und auf spezifische Arbeitskraftprobleme der postfordistischen britischen Ökonomie reagieren sollte.

DIE TRANSFORMATION BRITISCHER MIGRATIONSPOLITIK UNTER NEW LABOUR

Fortgeführte Restriktion, liberale Spurenelemente und das Projekt gemanagter Migration

In ihrer ersten Legislaturperiode von 1997 bis 2001 konzentrierte sich Labour darauf, die restriktive Linie der Konservativen fortzuführen. Mit dem *Immigration and Asylum Act* von 1999 schaffte Labours Parlamentsmehrheit Geldzahlungen an Asylbewerber_innen ab und ersetzte sie durch Gutscheine; sie hob die Freizügigkeit von Asylsuchenden auf, indem sie ihre Unterbringung

dezentralisierte und sie zwang, in oft entlegenen und armen Regionen mit Wohnungsleerstand zu leben. Parallel zu diesen Maßnahmen, die einen Proteststurm unter Labours linken und liberalen Unterstützer_innen in Gewerkschaften und NGOs hervorriefen, blieb Labours Migrationspolitik bis 2001 mit liberalen Spurenelementen durchsetzt, ein »Thatcherismus mit christlich-sozialistischem [...] Angesicht« (Jessop 1998: 78): Die Regierung bekannte sich zum Menschenrechtsschutz in der Asylpolitik und sprach von einem »Abkommen« das sie mit »genuinen Flüchtlingen« schließen wolle. In emphatischer Rhetorik zelebrierte sie den Beitrag der Commonwealth-Immigrant_innen zur britischen Gesellschaft, erleichterte die Familienzusammenführung für schwule und lesbische Paare und schaffte die in migrantischen Communities verhasste »primary purpose rule« ab, die besagte, dass Eheleute, deren Heirat primär der Migration eines Ehepartners diene, kein Recht auf ein Zusammenleben in Großbritannien hatten (Flynn 2003: 3ff., 2005: 471ff.).

Diese Maßnahmen waren die liberalen Überreste eines »positiven Ansatzes auf Migranten und Flüchtlinge« (Spencer/IPPR 1994, Übers. d. Verf.), den Expert_innen des labournahen Think Tanks *Institute for Public Policy Research* (IPPR) Mitte der 1990er Jahre in einem vielbeachteten Bericht formuliert hatten. Der Ansatz hatte zwei Seiten: eine schützende, helfende Haltung gegenüber »genuinen« Flüchtlingen und eine Nutzen maximierende Haltung gegenüber den ökonomischen Vorteilen von Migration. »[The report] argued for the first time that we should have a much more rational and informed approach to migration. We should look at the economic impact« (Interview Spencer 2010; vgl. Balch 2009: 617). Ausgehend von diesem Ansatz gaben Protagonist_innen innerhalb der Labour-Regierung ab 1998 eine Reihe von Studien in Auftrag, die den Nutzen gesteuerter Migration wissenschaftlich belegen und Argumente für eine »progressive« und »faktenbasierte« Migrationspolitik entwickeln sollten (ausführlich Balch 2009: 618ff.).

Diese Bemühungen neoliberaler Intellektueller aus Wissenschaft, Think Tanks und Staatsapparaten trafen mit einem Boom der postfordistischen britischen Ökonomie zusammen. Nach den tiefen ökonomischen Krisen der 1970er und den neoliberalen Reformen der 1980er Jahre erlebte Großbritannien ab Mitte der 1990er einen lang andauernden Aufschwung. Angeführt von den neuen Schlüsselbranchen Finanzen, Immobilien und Dienstleistungen wuchs das britische BIP zwischen 1995 und 2007 jährlich um durchschnittlich 3,2 Prozent.⁴ Die Arbeitslosigkeit sank von über zehn Prozent 1991 auf gut fünf Prozent im Jahr 2001 (Office for National Statistics 2010: 53). Anfang 2002 erklärte die Regierung stolz: »[E]mployment [is] at record levels and unemployment at the lowest levels since the 1970s« (Home Office 2002: 37f.).

4 | United Kingdom GDP Annual Growth Rate (Mean), www.tradingeconomics.com/united-kingdom/gdp-growth [27.03.2013].

In einigen Regionen Südenglands herrschte Vollbeschäftigung und die Branchen, die den Boom trugen, klagten über Arbeitskräfteknappheit. ›Hochqualifizierte‹ Arbeitskräfte fehlten im Finanzsektor, der High-Tech-Industrie, im Bildungsbereich und der Gesundheitsbranche. ›Niedrig- und mittelqualifizierte‹ Arbeitskräfte fehlten in den Sektoren Handel, Bau, Gastgewerbe, Lebensmittelindustrie, Pflege und Landwirtschaft (ebd.: 112; Office for National Statistics 2010: 49; Layton-Henry 2004: 313ff.; vgl. Ruhs/Anderson 2010). Die betroffenen Kapitalfraktionen forderten, die Einwanderung migrantischer Arbeitskräfte zu erhöhen. Die Labour-Regierung lockerte kurzfristig die Erteilung von Arbeitserlaubnissen, was deren Zahl von knapp 30.000 im Jahr 1997 auf über 80.000 im Jahr 2001 steigen ließ (Flynn 2005: 469f.; Spencer 2007: 349; Balch 2009: 621f.).

Doch die Arbeitskräfteknappheit dauerte an und der verbreitete Einsatz von illegalisierten Arbeiter_innen (Asylsuchende, ausländische Studierende, Visa-*Overstayer* und andere) stieß auf zunehmenden Widerstand bei Gewerkschaften und innerhalb der kontrollorientierten Staatsapparate (Spencer 2007: 350; Menz 2009: 153f.; Home Office 2002: 38). Schließlich präsentierte die Staatssekretärin für Migration, Barbara Roche, im September 2000 den neuen migrationspolitischen Ansatz der Regierung erstmals öffentlich. Sie beschrieb eine Situation harter globaler Konkurrenz um die besten Talente und beschwor die Vorteile, die Großbritannien bei einem Erfolg in diesem Wettbewerb zufallen würden (Roche 2000).

Im Einklang mit Konzepten und Forderungen der Europäischen Kommission (2000) fokussierte Labour nun fast ausschließlich auf den ökonomischen Nutzen von Migration; die ›positive‹ Haltung gegenüber Flüchtlingen war vergessen (Flynn 2005: 469; Balch 2009: 617). Nachdem Labour die Parlamentswahlen im Mai 2001 mit großer Mehrheit gewonnen hatte, trieb der neue Innenminister David Blunkett die praktische Umsetzung des Projekts gemanagter Migration mit Nachdruck voran (Somerville 2007a: 29f.; Spencer 2007: 350). Doch ihm blieb nicht viel Zeit, denn im Spätsommer 2001 eskalierte die asylpolitische Debatte.

›Sangatte-Krise‹ und 9/11

Seit Mitte der 1990er Jahre stieg die Zahl der Asylanträge in Großbritannien, nicht zuletzt, weil alternative Migrationsrouten systematisch verschlossen wurden. Gab es 1996 noch circa 30.000 Asylanträge, stieg ihre Zahl von etwa 46.000 im Jahr 1998 auf gut 84.000 im Jahr 2003 (Blinder 2013: 3). Die Länder, aus denen die meisten Geflüchteten kamen, waren vielfach durch eine Kombination aus ökonomischen Krisen, neoliberaler Strukturanpassung und (Bürger-)Kriegen gekennzeichnet. Dazu gehörten unter anderen Afghanistan, Irak, Sri Lanka, Zimbabwe und Somalia. Zudem stieg die Zahl der illegalisiert

in Großbritannien lebenden Menschen ab Mitte der 1990er Jahre an, darunter viele Menschen aus Osteuropa und aus Ländern, deren Staatsangehörigkeit einen Asylantrag chancenlos machte (vgl. Düvell/Jordan 2006; Menz 2009: 153). Für viele dieser Flüchtlinge und Wanderarbeiter_innen war die Entscheidung zur Migration eine ›eigensinnige‹ Reaktion (Benz/Schwenken 2005) auf interne Widersprüche und auf die Folgen von Prozessen, die die Staaten des Globalen Nordens mit initiiert hatten, um die kapitalistische Strukturkrise der 1970er Jahre zu überwinden. Um dem überakkumulierten Kapital neue Anlagemöglichkeiten zu bieten und die Profitraten zu steigern, wurden in heftig umkämpften Prozessen in großen Teilen der Peripherie Politiken durchgesetzt, die zu einer ›Akkumulation durch Enteignung‹ führten, (häufig organisiert durch Bündnisse zwischen lokalen Eliten und IWF und Weltbank) (vgl. Harvey 2003). Durch Weltmarktöffnung, Privatisierungen, Industrialisierung der Landwirtschaft und den Bau von Straßen, Fabriken, Staudämmen oder Häfen wurden Hunderte von Millionen Menschen proletarisiert oder vertrieben. Viele von ihnen zogen in die Slums der neuen Mega-Städte (Davis 2007). Einige Menschen reagierten mit einer relativ autonomen Mobilität, die die Industriestaaten, unter anderen Großbritannien, zum Ziel hatte (vgl. McNally 2011: 134ff; Georgi 2013a: 46f.).

Obwohl Migration und Flucht nach Großbritannien also seit Mitte der 1990er Jahre anstiegen, wurde dies in der Öffentlichkeit zunächst wenig beachtet. In den regelmäßigen Ipsos-Umfragen hielten bis Januar 2000 nicht mehr als 10 Prozent der Befragten Einwanderung für eines der wichtigsten Themen, bis Juli 2001 erreichte dieser Anteil keine 20 Prozent (Ipsos MORI 2006; vgl. Page 2009: 131). Dies änderte sich im August 2001, als der schon länger schwelende ›Sangatte-Konflikt‹ eskalierte (vgl. Schwenken 2006: 175ff).

Im September 1999 hatte das französische Rote Kreuz am Rande des Dorfes Sangatte, nahe dem Hafen von Calais und knapp zwei Kilometer vom Eingang des Eurotunnels entfernt, ein Zentrum für obdachlose Flüchtlinge eröffnet. Waren es anfangs einige hundert Geflüchtete aus dem Kosovo, lebten dort 2002 bis zu 1800 Menschen aus einer Vielzahl von Krisen- und Kriegsgebieten (Schuster 2003: 508; Thomson 2003: 3; The Guardian 31.10.2001: 12). Viele der ständig wechselnden Bewohner_innen nutzten Sangatte als Basis für ihre Versuche, nach Großbritannien zu gelangen, versteckt auf LKWs, Zügen oder Fähren, oder zu Fuß durch den Eurotunnel. Trotz einzelner Medienberichte wurde das Zentrum in Großbritannien lange ignoriert. Erst als die britische Regierung im August 2001 den Eurotunnel-Konzern mit Strafgeldern für blinde Passagiere bedrohte (sogenannten ›Carrier Sanctions‹), eskalierte der Konflikt. Als Reaktion lud die Unternehmensleitung Presse und TV-Sender ein, die migrantischen Versuche der Tunnelquerung zu dokumentieren. Die britische Öffentlichkeit konnte nun täglich im Fernsehen beobachten, wie einige Dutzend Menschen über Zäune kletterten und sich in LKWs und Zügen

versteckten, um nach Großbritannien zu gelangen (Thomson 2003: 14). Die Reaktion war hysterisch. Zwei Wochen lang publizierten alle überregionalen britischen Zeitungen tägliche Berichte. Das Boulevardblatt *Daily Express* proklamierte »Stop the Invasion« und »We can't take any more asylum seekers« (zit.n. Schuster 2003: 511). Die *Daily Mail* beschrieb in apokalyptischen Worten den Versuch von circa hundert Menschen, in den Eurotunnel zu gelangen:

»Howling and cheering, they massed at the top of the railway embankment. [...] They launched themselves in wave after wave against the puny obstacles set in their path, hell-bent on reaching the Chunnel and Britain beyond. They swarmed easily over rolls of barbed wire and a 10ft fence before emerging on the rails, triumphant.« (Daily Mail 3.9.2001: 4).

Vergeblich stemmten sich linksliberale Kräfte gegen die panischen Reaktionen. Ein Kommentar im Guardian forderte: »[P]ut the real numbers entering Britain into perspective and calm this whirlwind of asylum panic« (The Guardian 5.9.2001: 16). Nach zwei Wochen ununterbrochener Medienberichterstattung verdrängten die Anschläge vom 11. September 2001 Sangatte aus den Schlagzeilen. Doch die zeitliche Nähe verknüpfte Asyldebatte und Terrorismusdiskurs und machte die Reaktion der Labour-Regierung auf die »Sangatte-Krise« noch schärfer, als sie es ohnehin gewesen wäre (Flynn 2005: 475). Mit neuen Maßnahmen versuchte sie, die relative Autonomie migrantischer Bewegungen zu beschränken: Vorverlagerte Grenzkontrollen erschwerten den Zugang zum britischen Territorium. Die unbefristete Inhaftierung von Asylsuchenden und der Abbau von Widerspruchsrechten beschleunigte die Asylverfahren. Der Abbau sozialer Rechte (Arbeitsverbote, Verlust von Sozialleistungen) sollte abschreckend wirken. Und die Einführung von Personalausweisen richtete sich gegen migrantische Alltagspraktiken in der Illegalität (vgl. Spencer 2007: 343; Squire 2008: 243ff.). Diese Maßnahmen, vor allem durchgesetzt im Rahmen des *Nationality, Immigration and Asylum Act* von November 2002, hatten aus Sicht der französischen Regierung die Voraussetzungen geschaffen, um Sangatte zu schließen. Am 31. Dezember 2002 wurde das Gebäude des Sangatte-Zentrums zerstört (Schuster 2003: 519).

Die Regierung radikalisiert Restriktion und Utilitarismus

Mit der Schließung Sangattes war die restriktive Dynamik nicht beendet. Nationalistische und konservative Akteur_innen befanden sich in der Offensive. Gestützt auf Medienkampagnen, öffentliche Empörung und das damit verbundene Potenzial an Wählerstimmen gelang es ihnen, das migrationspolitische Kräfteverhältnis deutlich nach rechts zu verschieben. In den folgenden Jahren verdichtete sich dieses Kräfteverhältnis in immer neuen Verschärfungen der

britischen Asyl- und Grenzpolitik.⁵ Als Resultat sank die Zahl der Asylanträge deutlich ab, vom Höchststand 2003 (84.000) auf ein Niveau um 25.000 in den Jahren 2005 bis 2011 (Blinder 2013: 3). Die Labour-Regierung verschärfte ihre Asyl- und Grenzpolitik auch deshalb, um ihr eigentliches migrationspolitisches Reformprojekt politisch durchsetzbar zu machen: eine erhöhte Einwanderung ›nützlicher‹ Arbeitskräfte (Flynn 2005: 475). Im White Paper *Secure Border, Safe Haven* hatte das Innenministerium im Februar 2002 die kurz- und langfristigen Vorteile dieser Politik formuliert:

»In the short run, migration may help to ease recruitment difficulties and skill shortages and also help to deal with illegal working. In the long run, if we are able to harness the vitality, energy and skills of migrants, we can stimulate economic growth and job creation.« (Home Office 2002: 38)

In mehreren Schritten setzte die Regierung ihre Politik einer ›gemanagten Migration‹ bis 2008 durch. Zunächst erließ sie 2001 bis 2003 eine Reihe kurzfristiger Verordnungen: Das *Highly Skilled Migrant Program* erlaubte es spezifisch definierten ›Hochqualifizierten‹ ohne konkretes Jobangebot nach Großbritannien zu kommen oder dort zu bleiben; mehrere sektorbasierte Programme rekrutierten niedrig- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte für Landwirtschaft, Gastgewerbe und Nahrungsmittelindustrie (Clayton 2008: 373; Menz 2009: 162f.).

Deutlich weitreichender war die Entscheidung, den britischen Arbeitsmarkt im Mai 2004 komplett für Arbeiter_innen aus den acht neuen osteuropäischen EU-Staaten⁶ zu öffnen. Viele Osteuropäer_innen lebten und arbeiteten bereits illegalisiert in Großbritannien; die sogenannte ›A8-Öffnung‹ legalisierte diese Praxis (Balch 2009: 617). In Folge der A8-Öffnung kamen deutlich mehr osteuropäische Arbeiter_innen, als von der Regierung vorhergesagt. Statt der angekündigten circa 20.000 pro Jahr waren es fast 350.000 bis Ende 2005 und knapp 1,5 Millionen bis Ende 2009 (Caviedes 2010: 109; Sumption/Sommerville 2010: 5). Wie im Sangatte-Konflikt drängten die hysterischen, radikal anti-europäischen Reaktionen nationalistischer und konservativer Kräfte die Labour-Regierung in eine migrations- und europapolitische Defensive. Trotzdem bereitete sie ab 2005 das Kernelement ihrer *managed migration*-Politik vor, ein punktebasiertes Einwanderungssystem, das Migration aus Nicht-EU-Staaten nach harten ökonomischen Kriterien steuern sollte (Clayton 2008: 374). Es

5 | Asylum and Immigration (Treatment of Claimants) Act 2004; Immigration, Asylum and Nationality Act 2006; UK Borders Act 2007; Borders, Citizenship and Immigration Act 2009.

6 | Die sogenannten ›A8-Staaten‹ waren Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

wurde von 2008 bis 2010 eingeführt und fasste 80 unterschiedliche Routen der Arbeitsmigration in fünf Rängen zusammen. Die meisten Rechte hatten die nach potenzieller Wertschöpfung definierten, weit überwiegend männlichen ›Hochqualifizierten‹ (Rang 1) und die ›qualifizierten‹ Arbeiter_innen mit Jobangebot (Rang 2). Für sie gab es keine zahlenmäßige Begrenzung. Die legale Einwanderung ›niedrigqualifizierter‹ Arbeiter_innen aus Nicht-EU-Staaten (Rang 3) wurde fast vollständig gestoppt.⁷ Wie radikal A8-Öffnung und Punktesystem tatsächlich waren, wurde nach Labours Wahl Niederlage 2010 deutlich, als David Camerons Regierung aus Konservativen und Liberaldemokraten einen weit restriktiveren Kurs einschlug.

HEGEMONIEPROJEKTE IN DER BRITISCHEN MIGRATIONS POLITIK

Die bisherigen Abschnitte haben Kontext und Prozess der migrationspolitischen Transformation in Großbritannien skizziert. Unklar blieb, warum es zu diesen Veränderungen gekommen ist. Im Folgenden konzeptionalisiere und beschreibe ich deshalb die Hegemonieprojekte, deren Kräfteverhältnis sich in der neuen britischen Migrationspolitik materiell verdichtete.

Neoliberales Hegemonieprojekt: ›Get the best and brightest and prevent higher wages‹

In entscheidender Weise wurde der migrationspolitische Paradigmenwechsel ab Ende der 1990er Jahre von Unternehmen aus den von Arbeitskräfteknappheit betroffenen Branchen und von Verbänden wie der *Confederation of British Industry* (CBI) und dem *British Chamber of Commerce* vorangetrieben. Aus Sicht dieser Akteur_innen drohte die Arbeitskräfteknappheit zu höheren Löhnen zu führen und das Wachstum zu beschränken. Das alte System von Arbeitserlaubnissen galt ihnen als bürokratisch und ineffizient (Spencer 2007: 342; vgl. Cavedes 2010: 111). Intern geben Verbandsvertreter zu, dass ohne Maßnahmen wie die Sektorprogramme von 2001 bis 2003 und die A8-Öffnung 2004 die Löhne gestiegen wären. »[W]e would probably have seen higher wage inflation, higher price inflation and therefore maybe lower economic performance« (Interview CBI 2010). Die größte Sorge gegenüber dem 2008 eingeführten Punktesystem (PBS) war, dass es zu bürokratisch werden könnte. »Bureaucracy must be kept to a minimum within the new scheme« (British Chamber of Commerce zit.n. Daily Mail, 19.4.2007: 34). In der Tat waren viele Firmen mit

7 | Rang 4 war für Student_innen und Rang 5 für temporäre Aufenthalte, unter anderem für die weit überwiegend weiblichen und nahezu rechtlosen Arbeiter_innen mit Au-Pair-Status.

dem PBS unzufrieden (Interview CBI 2010), doch Kapitalakteure akzeptierten, dass restriktive Maßnahmen notwendig waren, um die öffentliche Unterstützung der ökonomischen Einwanderung zu erhalten. »We wouldn't push so far as to say that things can be completely free [...] we want to make sure that the system works and the system doesn't stop.« (Interview CBI 2012)

Das zentrale Ziel dieser Akteur_innen war es, eine Migrationspolitik durchzusetzen, die Unternehmen den Einsatz migrantischer Arbeiter_innen als eine Arbeitskraftstrategie unter anderen zur Verfügung stellte. Migrationspolitik sollte, wie alle anderen Politikbereiche, dem Primat der Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet werden. Diese Strategien und ihre Protagonist_innen können einem neoliberalen Hegemonieprojekt zugerechnet werden. Die Stärke dieses Projekts speiste sich, neben der strukturellen Privilegierung von Kapitalinteressen in kapitalistischen Gesellschaften, aus der Dominanz neoliberaler Diskurse zu Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum. Nach Labours Wahlsieg 2001 wurden im zuvor auf Abschottung bedachten Innenministerium Abteilungen etabliert, die als Stützpunkte des neoliberalen Projekts gelten können (vgl. Balch 2009: 617). Die Transformation britischer Migrationspolitik ab 2001 ging zentral auf die Offensive und Stärke dieses Projekts zurück.

Konservatives Hegemonieprojekt: ›Close the borders and defend the British nation‹

Die zweite Kräftekonstellation, die sich ab 2001 in einer migrationspolitischen Offensive befand, war das konservative Hegemonieprojekt. In ihm verdichteten sich Strategien der rechtsnationalen Boulevardpresse (*Daily Mail*, *Daily Express*, *The Sun*), des ›Think Tanks‹ *MigrationWatch UK*, der euroskeptischen Kleinunternehmerschaft, vertreten von der *Federation of Small Businesses* (Interview UNISON-2 2010), der konservativen Opposition und rechter Parteien wie der *UK Independence Party* und der *British National Party*. Für diese Akteur_innen waren Ereignisse wie die ›Sangatte-Krise‹ exemplarischer Ausdruck einer drohenden Invasion der Britischen Inseln: »We know that millions of hungry, naked souls teem around Europe's easy wealth, yearning for admission.« (Sunday Telegraph 30.12.2001: 24). In wohlstands-chauvinistischer Weise galten ihnen Migrant_innen als Konkurrenz um überlastete öffentliche Dienstleistungen und knappe Jobs: »Daily, the cost escalates – an increasing burden on the taxpayer, strains on local councils« (Daily Mail 5.9.2001: 10). Aus ihrer Sicht waren die Sozialleistungen für Flüchtlinge zu hoch und die Grenzkontrollen zu lax. »[R]efugees will be drawn to wherever they sense weakness and indecision.« (Sunday Telegraph 30.12.2001: 24) Die *Daily Mail* folgerte: »Britain's asylum system [is] sunk in chaos« (Daily Mail 29.9.2001: 10). Sangatte galt ihnen als Bedrohung der britischen Nation – »the situation is now becoming a threat to our national security and internal stability« (Daily Mail

8.9.2001: 15) – und die Regierung schien ihnen unfähig, das Notwendige zu tun: »[I]t dreads enacting measures which could be depicted as racist by excessively liberal minded critics who still refuse to confront reality.« (Daily Mail 4.9.2001: 13) Und während sie die utilitaristischen Ziele gemanagter Migration prinzipiell unterstützten, lehnten sie das von Labour eingeführte Punktesystem ab, weil es Einwanderung nicht reduziere. Der Tory-Politiker David Davis erklärte prägnant: »A points-based system without a limit is pointless« (Daily Mail 19.4.2007: 34).

Das zentrale Ziel dieser Akteur_innen war es, die britische Nation und die nationalen Privilegien ihrer Mitglieder zu verteidigen. Ihre zentrale Strategie bestand darin, die britische Asyl- und Grenzpolitik massiv zu verschärfen und Einwanderung radikal zu reduzieren. Die machtvolle Stellung des Projekts speiste sich aus den Fähigkeiten seiner Akteur_innen, öffentliche Empörung und Wählerstimmen zu mobilisieren. Verankert in weitverbreiteten nationalistischen und rassistischen Einstellungen der britischen Bevölkerung, artikulierten sie die ›tiefe Hegemonie‹ nationalstaatlicher Grenzen in besonders deutlicher Form. So unterstützten im Jahr 2003 67 Prozent der Befragten eine restriktivere Migrationspolitik, weitere 13 Prozent sprachen sich für einen völligen Stopp von Einwanderung aus (Page 2009: 151; vgl. Spencer 2007: 348).

Nach Jahrzehnten neoliberaler Reformen, die zu niedrigen Löhnen, Prekarität und verbreiteter Angst vor dem sozialen Abstieg geführt hatten, erschien es großen Teilen der Lohnabhängigen plausibel, wenn die Akteur_innen des konservativen Hegemonieprojekts ›bogus asylum seekers‹ und ›illegal immigrants‹ als Konkurrenz um Sozialleistungen und Arbeitsplätze darstellten. In Interdependenz mit einer originär rassistischen Dynamik unterstützte die soziale Basis des konservativen Projekts restriktive Migrationskontrollen auch deshalb, um sich der Überreste ihrer ›national-sozialen‹ Privilegien zu versichern (vgl. Castles 2011: 317). Die Serie von Wahlerfolgen rechtspopulistischer Parteien in Belgien (1999, *Vlaams Blok*), Österreich (1999, FPÖ), Dänemark (2001, *Dansk Folkeparti*) den Niederlanden (2002, *Lijst Pim Fortuyn*) und Frankreich (2002, *Front National*) führte der britischen Regierung das Machtpotenzial konservativer Hegemonieprojekte unmittelbar vor Augen (vgl. Layton-Henry 2004: 299).

Linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt: ›Calm this whirl-wind of asylum panic and tackle the root causes‹

Die Hauptgegner des konservativen Projekts waren linke und linksliberale Akteur_innen, darunter NGOs wie das *Refugee Council* und das *Joint Council for the Welfare of Immigrants*, die linksliberale Presse (*The Guardian*, *The Independent*), kleinere Parteien wie die *Liberal Democrats* und die *Green Party* sowie, als radikaler Flügel, Gruppen der antirassistischen Bewegung wie die *National*

Coalition of Anti-Deportation Campaigns und *No One Is Illegal* (vgl. Flynn 2005: 470f.). In unterschiedlich radikaler Weise interpretieren sie ›Krisen‹ wie jene in Sangatte 2001/2002 als ein Problem von Menschen- und Flüchtlingsrechten. Sie sahen das Sangatte-Zentrum als Ausdruck eines humanitären Ansatzes zum Schutz der Opfer von Verfolgung, Krieg und Armut (Refugee Council 2001). Gegen die Hysterie konservativer Kräfte versuchten sie, die Debatte zu versachlichen: »[T]he Sangatte centre is a symptom, not the cause of the situation« (British and French NGOs 2001). Und sie verwiesen auf grundlegende Ursachen von Migration: »Only ending civil wars and more fairly distributing global wealth would reach root causes of mass migration.« (The Guardian 5.9.2001: 16)

Gleichzeitig nahmen viele linksliberale Akteur_innen die unmenschlichen Folgen staatlicher Migrationspolitik in Kauf: »To solve the asylum question, we must be cruel to be kind; ›Nasty attitudes fester most when the liberal left is seen to be ignoring real and unignorable problems‹« (The Independent 5.9.2001: 3). Diese Akteur_innen begrüßten die liberalen Elemente der Politik gemanagter Migration ab 2001. »[I]t could lift thousands of illegal immigrants out of the clandestine world where they live now and where they are so easily exploited.« (The Guardian 4.10.2001: 23) Gleichzeitig kritisierten sie die ungleichen geschlechtsspezifischen Effekte⁸ und den zutiefst utilitaristischen Charakter dieser Politik. Vormalis universelle Grundrechte würden auf solche Migrant_innen beschränkt, die ökonomisch nützlich seien (Flynn 2003: 2).

Das grundlegende Ziel dieser Akteur_innen war eine humane Asyl- und Migrationspolitik, die die Rechte aller Flüchtlinge und Migrant_innen zu schützen imstande war. Ihre Perspektive war explizit europäisch. »Ideally, a common immigration and asylum policy should be agreed at EU level.« (The Independent 24.5.2002: 20; vgl. Refugee Council 2001) Obwohl sich das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt unter New Labour in der Defensive befand, wurden Akteure wie das *Refugee Council* regelmäßig in den Medien zitiert, und es gelang ihnen, einige der restriktivsten Initiativen zu verhindern. In Umfragen unterstützten von 2003 bis 2007 sechs bis zehn Prozent eine liberalere Politik; insgesamt 18 bis 29 Prozent lehnten weitere Verschärfungen ab (Page 2009: 151). Somerville stellt fest: »In fact, a sizeable minority can now be called pro-immigration« (Somerville 2007a: 134). Die Machtressourcen des Projekts lagen in der großen Zahl der mit ihm assoziierten Intellektuellen in Wissenschaft, Bildung, Kulturbereich und Medien. Diese konnten sich auf dis-

8 | Ein IPPR-Referent beschrieb die Haltung der Regierung in dieser Frage so: »[T]he last thing they're concerned about really, within the migration system, is gender issues [...] if a consequence of that is that [the PBS] is more likely to favour men over women [...] then their view would be just: ›Well, that's how it is.‹« (Interview IPPR 2010; vgl. Kofman et al. 2009: 87f.)

kursive und auf in früheren Kämpfen juristisch verankerte Normen stützen. Die migrationspolitisch schwache Judikative und der exekutive Charakter des britischen politischen System beschränkten jedoch ihren Einfluss (vgl. Menz 2009: 160f.; Statham/Geddes 2006: 264).

National-soziales Hegemonieprojekt: ›It was a period of boom, so we could be relaxed‹

In den migrationspolitischen Konflikten der 2000er Jahre standen die Akteur_innen des national-sozialen Hegemonieprojekts nicht im Mittelpunkt. Gewerkschaften, Sozialverbände und der linke Flügel der Labour Party (›*Old Labour*‹) vertraten eine erstaunlich gelassene Position gegenüber der erhöhten Einwanderung. Hintergrund war der ökonomische Boom bis 2008. »[T]here were, I think, 600.000 vacancies in the UK economy, so the debate could be relaxed.« (Interview UNISON-1 2010) Zudem hatten antirassistische Kämpfe seit den 1970er Jahren chauvinistische Positionen in den britischen Gewerkschaften zurückgedrängt. Vor diesem Hintergrund kritisierten die Gewerkschaften Labours Asylpolitik als unmenschlich und verwiesen darauf, dass utilitaristisch gemanagte Migration zu ›Brain Drains‹ führen könne – doch sie warfen nie ihr ganzes politisches Gewicht hinter diese Kritik (ebd.; vgl. Menz 2009: 159f).

Im Gegenteil, die Gewerkschaften unterstützten die zentralen Vorhaben der Regierung. Sie hofften, dass die Sektorprogramme von 2001 bis 2003 den Einsatz illegalisierter Arbeitskräfte zurückdrängen würden und unterstützten die A8-Öffnung mit klaren Worten. Generalsekretär John Monks erklärte: »It is only right and fair that workers from acceding states should benefit from rights to free movement, at the same time as freedoms of movement of goods, capital and services are extended.« (TUC 2003) Im Jahr 2005 bekräftigten TUC, CBI und Innenministerium gemeinsam die ökonomischen Potenziale von Migration (Home Office/CBI/TUC 2005). Im Vergleich zum System der Arbeitserlaubnisse erschien den Gewerkschaften ein Punktesystem als progressiv. »A points system could give workers an effective right to switch employer.« (TUC 2005)

Zudem waren die Gewerkschaften uneins, gespalten entlang dem Widerspruch zwischen internationalistischen Prinzipien und den chauvinistischen Interessen der eigenen Basis. Ihre Lösung dieses Dilemmas bestand darin, gleiche Rechte für migrantische Arbeiter_innen zu fordern und zugleich die Beschränkung von Einwanderung durch effektive Migrationskontrollen prinzipiell zu unterstützen: »[T]he trade unions saying, we support mobility of workers and we believe that when workers are here, they need to be treated with dignity and respect, *but not actively seeking migration*.« (Interview UNISON-1 2010, Hervorhebung F.G.) Dieses Dilemma war ein Grund für die periphe-

re Stellung des national-sozialen Hegemonieprojekts. Wichtiger war, dass die Gewerkschaften als zentrale Akteurinnen infolge der anti-gewerkschaftlichen Reformen der 1980er Jahre, eines massiven Mitgliederverlustes und der von Misstrauen geprägten Beziehung zur New Labour-Regierung aus einer Position der Schwäche agierten (Menz 2009: 159f.).

KRÄFTEVERHÄLTNISSE IN DER BRITISCHEN MIGRATIONSPOLITIK

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass die Transformation britischer Migrationspolitik ab Ende der 1990er Jahre von Akteur_innen des konservativen und des neoliberalen Hegemonieprojekts vorangetrieben wurde. Diese Projekte befanden sich in der Offensive. Den Akteur_innen des konservativen Hegemonieprojekts (Boulevard-Presse, Migration Watch UK, rechte Parteien) gelang es, eine ansteigende Migration nach Großbritannien zu skandalisieren und mehrere Wellen öffentlicher Empörung zu mobilisieren, auf diese Weise das migrationspolitische Kräfteverhältnis nach rechts zu verschieben und die Labour-Regierung in der Asyl- und Grenzpolitik in die Defensive zu drängen. Dies gelang ihr nicht zuletzt vor dem Hintergrund zunehmend prekärer Lebens- und Arbeitsverhältnisse großer Teile der britischen Bevölkerung als Folge von Jahrzehnten neoliberaler Sozial- und Wirtschaftspolitik (vgl. Watkins 2004). In diesem Kontext konnte die konservative Mobilisierung gegen ›bogus asylum seekers‹ und ›illegal immigrants‹ als Bedrohung und Konkurrenz um ohnehin knappen Wohnraum, Jobs und öffentliche Dienstleistungen plausibel erscheinen.

Diese Offensive des konservativen Hegemonieprojekts geschah vor dem Hintergrund einer grundlegenden Hegemonie neoliberaler Kräfte, die ab Ende der 1990er Jahre verstärkt danach strebten, Migrationspolitik als Instrument zur Lösung spezifischer Arbeitskraftprobleme der britischen Ökonomie einsetzbar zu machen. Als Ende der 1990er Jahre in einigen Regionen und Branchen Arbeitskräfteknappheit auftrat, gelang den betroffenen Kapitalfraktionen in Kooperation mit neoliberalen Migrations-Expert_innen, das in den 1990er Jahren im Umfeld der IOM und der Europäischen Kommission entwickelte Projekt eines ›Migrationsmanagements‹ zur offiziellen Regierungspolitik zu machen. Dieses Projekt entfaltete eine weitreichende Wirkung und wurde in mehreren Schritten durchgesetzt, von den Sektorprogrammen um 2002, über die A8-Öffnung 2004 bis zum Punktesystem von 2008.

Doch ›gemanagte Migration‹ ging über Arbeitsmigrationspolitik hinaus. Es war ein hegemoniestrategisches Kompromissprojekt, in dessen Rahmen es neoliberalen Akteur_innen gelang, die migrationspolitischen Interessen und Strategien einer Reihe von anderen gesellschaftlichen Kräften unter Führung des neoliberalen Hegemonieprojekts zu bündeln. Der Kompromiss bestand

im Kern darin, das konservative Hegemonieprojekt strategisch einzubeziehen. Gemanagte Migration bedeutete deshalb eine äußerst restriktive Asyl- und Grenzpolitik. Diese galt den Protagonist_innen der Labour-Regierung als Voraussetzung dafür, ihr »eigentliches« Ziel, die regulierte Offenheit für ökonomisch nützliche Migration dauerhaft durchzusetzen (vgl. Squire 2008: 250f.; Menz 2009: 164). Der *Guardian* beschrieb diesen Kompromiss bereits 2002: »Ministers seem to have decided that as long as they strike a tough enough pose on the tricky issue of asylum seekers, the electorate will be prepared to accept the gates of fortress Britain being prised open to let in a select few.« (The *Guardian* 28.1.2002: 21) Diese Linie blieb auch nach dem Amtsantritt von Gordon Brown als Premierminister im Juni 2007 bestehen: »The new settlement – a friendly welcome to skilled immigrants and an unrepentant rejection of asylum seekers and illegal immigrants – is set to remain« (Somerville 2007b).

Dieser strategische Kompromiss erlaubte es der Labour-Regierung, aus der asylpolitischen Defensive, in die sie während des Sangatte-Konflikts 2001 bis 2003 geraten war, herauszukommen. Zwar hielten die Angriffe der rechten Boulevard-Presse an, doch indem die Regierung konservative Forderungen integrierte, konnte ihr dies nur wenig schaden. So scheiterten die Konservativen bei der Parlamentswahl 2005 damit, Asyl und Migration zu einem zentralen Wahlkampfthema zu machen (Squire 2008: 248f.). Doch das Kompromissprojekt gemanagter Migration integrierte nicht nur die in den Konflikten über Sangatte und die A8-Öffnung zugespitzten konservativen Anliegen. Dadurch dass *managed migration* reale Verbesserungen für bestimmte, »ökonomisch nützliche« Gruppen von Migrant_innen brachte, die Grenzen für einige Migrant_innen durchlässiger wurden und Migration als generell positiv dargestellt wurde, brach New Labour mit dem Abschottungsdiskurs vergangener Jahrzehnte und kam den Anliegen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojekts und den antirassistischen Grundsätzen der Gewerkschaften als zentralen Protagonistinnen des national-sozialen Projekts entgegen. Gewerkschaften, NGOs und linke Gruppen kritisierten immer wieder die utilitaristische und repressive Ausrichtung der neuen britischen Migrationspolitik – doch die Gewerkschaften warfen nie ihr ganzes politisches Gewicht hinter diese Vorwürfe, und Fundamentalkritik äußerten nur politisch marginalisierte Gruppen wie *No One Is Illegal*. Für die Gewerkschaften kam hinzu, dass sie an unkontrollierter Zuwanderung nicht interessiert waren und deshalb die Kombination aus Restriktion und selektiver Zuwanderung unterstützten. New Labour gelang es somit, Teile des linksliberal-alternativen und des national-sozialen Hegemonieprojekts in das Kompromissprojekt gemanagter Migration zu integrieren beziehungsweise diese Projekte zu spalten und ihren Widerstand gegen die restriktiven und utilitaristischen Elemente zu schwächen (vgl. Georgi 2009b, 2010: 65).

FAZIT

Die Wahlniederlage der Regierung Gordon Browns im Mai 2010 ging unter anderem auf wachsende Unzufriedenheit mit Labours Migrationspolitik zurück (Carey/Geddes 2010). Labours linke und liberale Unterstützungsbasis war der Partei zunehmend entfremdet und die Konservativen waren erfolgreicher darin, sich als ›tough on immigration‹ zu inszenieren und Wähler_innen an sich zu binden, die einer chauvinistischen Migrationspolitik hohe Bedeutung beimaßen. Die neue Regierung aus Konservativen und Liberaldemokraten versprach, Einwanderung massiv zu reduzieren. Schnell musste sie erkennen, dass die britische Ökonomie in vielen Branchen auf flexible Einwanderung angewiesen war. Sie sah sich mit massivem Widerstand von Unternehmen, Kapitalverbänden und migrationspolitischen Expert_innen konfrontiert. Ihr schien keine Wahl zu bleiben, als dieselben zwei Ziele wie Labour zu verfolgen: »to reassure the British public that immigration is under control, and [...] to have an open economy where we can bring the talents from around the world« (Wirtschaftsminister Vincent Cable zit.n. Bale/Hampshire 2012: 102). Trotz dieser Kontinuität kommt es seit 2010 in Großbritannien zu einer offenen Konfrontation zwischen dem konservativen und dem neoliberalen Hegemonieprojekt. »With an irony that is little short of delicious, a centre-left government's *laissez-faire*, pro-business policy is being replaced by a centre-right government policy based on state planning and opposed by big business.« (Ebd.: 103)

Die teils heftigen Gegensätze zwischen den Hegemonieprojekten dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die sich daraus ergebenden Konflikte auf der Grundlage eines weitreichenden Konsenses geführt wurden: Konservative und linksliberale, neoliberale und national-soziale Akteur_innen affirmierten die grundlegende Notwendigkeit von Migrationskontrollen und ihre flexible Anpassung an sich ändernde Umstände – umstritten war allein die Form dieser Anpassung. Es ist diese tiefe Hegemonie von Grenzen, die im Rahmen kapitalistischer Verhältnisse den Möglichkeits- beziehungsweise Handlungskorridor (vgl. Schlemermeyer 2010: 465; Röttger 2011: 114f.) von Migrationspolitik definiert und beschränkt. Innerhalb dieses Korridors ist eine Aufhebung der grundlegenden Widersprüche und der inhärenten Unmenschlichkeit britischer und europäischer Migrationspolitik nicht möglich. Jenen gesellschaftlichen Kräften, die eine solche Aufhebung dennoch anstreben, bleibt nichts anderes, als sich auf den langen Weg zu machen, ein gegenhegemoniales Projekt Schritt für Schritt aufzubauen (siehe Georgi 2013b).

IV. Vom ›Modell Irregularität‹ zur ›Managed Migration‹ Kämpfe um die Transformation des spanischen Migrationsregimes

Sebastian Wolff

Seitdem die Schockwellen der US-amerikanischen Subprimekrise die spanische Immobilienblase zum Platzen brachten und das Land innerhalb kürzester Zeit vom wirtschaftlichen Überflieger zum Sorgenkind seiner einstigen neoliberalen Fürsprecher_innen abstürzen ließen, wird über Spanien kaum noch im Zusammenhang mit Migration gesprochen.¹ Dabei war die Situation noch bis Mitte der 2000er Jahre eine ganz andere. Ein lang anhaltendes Wirtschaftswachstum und eine scheinbar nicht versiegen wollende Nachfrage nach Arbeitskräften hatten dazu geführt, dass sich Spanien innerhalb weniger Jahre von einem Exporteur migrantischer Arbeitskraft zu einem der attraktivsten Zielländer für Migrant_innen aus aller Welt gewandelt hatte. Einwanderung, vor allem die sogenannte illegale aus den Ländern des subsaharischen Afrikas, wurde zu einem der bestimmenden Topoi in den Debatten und in der Berichterstattung über Spanien.

Anders als in Medien und Politik oft suggeriert, handelte es sich bei der Arbeitskräftezuwanderung jedoch nicht um eine unkontrollierte »Migrationsflut«² (*aluvión migratorio*), die Spanien ab den 2000er Jahren »überschwemmte«. Mit ihrer Entscheidung, nach Spanien einzureisen und Arbeit zu suchen, trafen die Migrant_innen vielmehr auf eine gesellschaftliche Konstellation, in der ihre Beschäftigung als zentrale Antwort auf den Mangel an Arbeitskräften für die boomende Baubranche, die Landwirtschaft oder den Care-Sektor (vgl. Ressel i.d.Bd.) gesehen und entsprechend vorangetrieben wurde. In der konkreten Ausgestaltung dieser migrationsbasierten Arbeitskraftpolitik lassen

1 | Dabei sind es gerade die Migrantinnen und Migranten, die die verheerendsten Auswirkungen der Krise zu erleiden haben (vgl. Pajares 2009, 2010; Kreienbrink 2009).

2 | Übersetzungen spanischsprachiger Zitate: S.W.

sich jedoch unterschiedliche Phasen ausmachen. Bis zum Ende der 1990er Jahre folgten die Migrationsbewegungen maßgeblich der marktwirtschaftlichen Dynamik von Angebot und Nachfrage, Anstrengungen zu ihrer politischen Kontrolle und Regulation wurden in dieser Zeit kaum unternommen. Zwangsläufige Konsequenz des weitgehenden Fehlens migrationspolitischer Instrumente bei gleichzeitig großem Bedarf an migrantischen Arbeiter_innen war ein hohes Maß an irregulärer Einreise und Beschäftigung. Die »Irregularität als Modell« (*irregularidad como modelo*) (Cachón Rodríguez 2009: 134ff.) der spanischen Migrationspolitik geriet zu Beginn der 2000er Jahre in eine Krise, die von scharfen gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen um die Bedeutung von und den Umgang mit Einwanderung geprägt war und 2006 schließlich in eine dritte Phase mündete, in der das Konzept des »Migration Management« (*gestión de la migración*) als neues hegemoniales Projekt im Feld der Migrationspolitik durchgesetzt werden konnte. Seitdem gehören die Aufrüstung und Externalisierung des spanischen Grenzschutzes ebenso zur Realität der spanischen Migrationspolitik wie die Entwicklung von Instrumenten zur geregelten Anwerbung und Beschäftigung migrantischer Arbeiter_innen.

Im Folgenden soll ein genauerer Blick auf die Anfang der 2000er Jahre aufbrechende Konfliktkonstellation gerichtet und der Frage nachgegangen werden, welche Dynamik gesellschaftlicher Auseinandersetzungen zur skizzierten Transformation vom »Modell Irregularität« zur »Managed Migration« geführt hat. Dazu werde ich mich auf eine Rekonstruktion der migrationspolitischen Auseinandersetzungen rund um die sogenannte »Cayuco-Krise« auf den Kanarischen Inseln im Jahr 2006 konzentrieren, die den Moment der Kulmination und des qualitativen Umschlags der vorangegangenen Kämpfe markiert. Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und der Prozess ihrer politischen Verdichtung lassen sich hier in pointierter Weise nachvollziehen.

1. DIE »CAYUCO-KRISE«. SCHLÜSSELKONFLIKT IN DER TRANSFORMATION DES SPANISCHEN MIGRATIONSREGIMES

Dem spanischen Festland weit vorgelagert, bilden die Kanaren seit der Kolonialzeit einen Transitraum zwischen Europa, Afrika und Lateinamerika. Die ersten Ankünfte von afrikanischen Migrant_innen an den Küsten der Inseln Ende der 1990er Jahre erregten daher zunächst auch wenig Aufmerksamkeit, schienen sie doch nur eine weitere Etappe in der wechselvollen Geschichte von Ein- und Auswanderung zu sein. Angesichts des beständigen Anstiegs der An-

landungen, des Umstiegs von *pateras*³ auf *cayucos* als bevorzugtes Transportmittel sowie der medialen Inszenierung der lebensgefährlichen Überfahrt und ihrer oft tödlichen Folgen änderte sich diese Situation jedoch: Die sogenannte »illegale Einwanderung« afrikanischer Migrant_innen auf die Kanarischen Inseln wurde zu einem Thema, das weit über die Kanaren hinaus Debatten um Grenzkontrolle beeinflusste und als eines der Hauptnarrative zur Begründung der massiven Aufrüstung des europäischen Grenzregimes diente.

Dabei ist das Phänomen der *cayucos*, mit denen in der Zeit zwischen 1994 und 2007 mehr als 80.000 Menschen in über 2.500 Booten die Küsten der Kanaren erreichten (vgl. Godenau & Zapata Hernández 2008: 70) und Tausende⁴ in den Weiten des Atlantiks kenterten und ertranken, selbst aufs engste mit dem Ausbau der ›Festung Europa‹ verbunden. Denn die vermehrte Frequenzierung der Migrationsrouten über den Atlantik war zu wesentlichen Teilen Reaktion auf die immer umfassendere Überwachung der Straße von Gibraltar durch das spanische Grenzüberwachungssystem SIVE⁵ seit 2002 sowie der Grenzübergänge in den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla in der Folge der migrantischen Aufstände von 2005.⁶ Auf dieser neuen Route, die sich zunächst zwischen den Kanaren und der West-Sahara aufspannte und im Laufe der Zeit, parallel zur Aufrüstung der Grenzen, immer weiter in den Süden

3 | Als *pateras* werden 5 bis 6 Meter lange, meist aus Holz gearbeitete Boote bezeichnet. Ursprünglich dienten sie zum Fischen in Küstennähe und sind nicht hochseetauglich. Sie bieten Platz für 20 bis 30 Personen. Die wesentlich größeren, bis zu 30 Meter langen *cayucos* können 150 und mehr Menschen aufnehmen.

4 | Die spanische NGO APDHA schätzt, dass allein im Jahr 2006 1167 Menschen ertranken (2007: 921, 2008: 581, 2009: 206). »Aber ohne Zweifel sind es noch viel mehr, wie sich aufgrund der Leichen vermuten lässt, die immer wieder an den Küsten angespült werden – Zeugnisse unentdeckter Schiffbrüche« (APDHA 2011: 85f.).

5 | *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior*. Durch SIVE wurden seit 2002 die spanischen maritimen Außengrenzen technologisch aufgerüstet. Mittels Radar sowie Video- und Infrarotkameras können Schiffe aus bis zu 10 km Entfernung erkannt, identifiziert und sodann von Schiffen der *Guardia Civil* beziehungsweise der spanischen Küstenwache abgefangen und kontrolliert auf spanisches Territorium gebracht werden. Da es mittlerweile Rückführungsabkommen mit vielen afrikanischen Herkunfts- und Transitländern gibt, werden die meisten aufgegriffenen Migrant_innen innerhalb kürzester Zeit nach Afrika abgeschoben.

6 | Im September und Oktober 2005 stürmten Hunderte von Migrant_innen die Grenzschutzanlagen in Ceuta und Melilla. Die marokkanische Polizei eröffnete daraufhin das Feuer, dem mehr als ein Dutzend Migrant_innen zum Opfer fielen. Auf spanischer Seite bestand die unmittelbare Reaktion in der – illegalen – Abschiebung all jener, die es auf spanisches Territorium geschafft hatten, sowie in einer massiven Aufrüstung des Grenzzauns.

rückte (nach Noudahibou, Saint Louis, Dakar, Conakry bis nach Freetown in Sierra Leone, sodass die Migrant_innen heute bis zu einer Woche auf offener See unterwegs sind), erreichten im Laufe des Jahres 2006 mehr als 30.000 Menschen die Kanarischen Inseln. Innerhalb wie außerhalb Spaniens löste dieses Ereignis, das bald unter dem Titel ›Cayuco-Krise‹ (*crisis de los cayucos*) verhandelt wurde, eine Kaskade gesellschaftlicher Auseinandersetzungen aus, die zum Katalysator⁷ eines grundlegenden Umbaus des spanischen Migrations- und Grenzregimes wurden. Bevor im Weiteren auf die Akteure und den konkreten Verlauf dieser Auseinandersetzungen eingegangen wird, bedarf es jedoch zunächst einer Kontextualisierung der ›Cayuco-Krise‹ in den übergeordneten migrationspolitischen Konflikten jener Zeit.

2. KONTEXTANALYSE: DIE POLITISIERUNG DER MIGRATION NACH SPANIEN

Lange Zeit in die europäische Peripherie verbannt, vollzog Spanien ab Mitte der 1990er Jahre eine enorme wirtschaftliche Entwicklung, die sich ab dem Jahr 2000 zu einer lang anhaltenden Boomphase mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate des BIP von 3,3 Prozent emporschraubte. Damit schien sich endlich zu bestätigen, was die Vordenker_innen der ›Modernisierung‹ der spanischen Ökonomie immer schon zu wissen gemeint hatten: Die neoliberalen Anpassungsmaßnahmen, die vor allem die Sozialdemokrat_innen des *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) seit Beginn der 1980er Jahre mit Verweis auf die Europäische Integration verordnet hatten (Closa 1995: 112), waren zwar schmerzhaft, letztlich aber höchst erfolgreiche Operationen gewesen.⁸ Spanien war scheinbar zu einer der wettbewerbsfähigsten Ökonomien Europas geworden, mit Wachstumsraten weit oberhalb und einer Staatsverschuldung weit unterhalb des EU-Durchschnitts.

Gleichzeitig ergab sich aus dieser Entwicklung jedoch auch ein spezifisches Problem. Der Wirtschaftsaufschwung und die mit diesem einhergehenden steigenden Einkommen und Bildungsniveaus sowie die Entstehung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen führten dazu, dass immer weniger Spanier_innen bereit waren, Arbeiten in niedrig qualifizierten und schlecht be-

7 | Interview mit Dirk Godenau, Universidad de la Laguna: 2012.

8 | »Wichtige Höhepunkte der Einbeziehung Spaniens in die ökonomische Integration auf europäischer Ebene waren der seit 1986 wirksame Beitritt des Landes zur EG (im folgenden EU), seine Partizipation am Europäischen Währungssystem (EWS) seit 1989 und am Europäischen Binnenmarkt seit Januar 1993, sowie seine Zugehörigkeit zur EWWU beziehungsweise zur Euro-Zone innerhalb der EU seit 1999« (Nohlen/Hildenbrand 2005: 121).

zahlten Sektoren der Wirtschaft zu verrichten (vgl. Cachón 2009: 111). In der Konsequenz sah sich die spanische Wirtschaft einem wachsenden Arbeitskräftemangel gegenüber. Als Lösung dieses Problems wurde im Verlauf der 1990er Jahre zunehmend die Beschäftigung (illegalisierter) Migrant_innen erkannt. Laut der ›Nationalen Immigrantenerhebung‹ (*Encuesta Nacional de Inmigrantes*) des spanischen Statistikamtes (INE) entstanden in Spanien zwischen 1994 und 2007 circa 8 Millionen neue Arbeitsplätze, von denen 2,5 Millionen auf migrantische Arbeitskräfte entfielen (Reher et al. 2008: 102). Wurden in den 1980er Jahren noch überwiegend qualifizierte Arbeiter_innen aus den sogenannten entwickelten Ländern nachgefragt, so verschob sich die Anwerbung im Lauf der 1990er Jahre hin zu sogenannten nicht-qualifizierten Arbeiter_innen (ebd.) aus den Ländern Lateinamerikas und Nordafrikas, die überwiegend Beschäftigung im Dienstleistungssektor (Hausarbeit, Hotellerie, Gastronomie), in der Baubranche sowie in der Landwirtschaft fanden (vgl. Arango 2000: 263f.). Die größte Dynamik entfaltete diese Entwicklung mit dem einsetzenden Wirtschaftsboom Anfang der 2000er Jahre. Innerhalb weniger Jahre vervielfachte sich die Zahl der in Spanien lebenden Migrant_innen von 500.000 (1998) auf 4 bis 4,5 Millionen (2007) (vgl. Pajares 2008: 16). Migrant_innen wurden nun endgültig zu den Schlüsselfiguren in der Zufuhr neuer Arbeitskraft zum spanischen Arbeitsmarkt (vgl. ebd.).

Besonderer politischer Anstrengungen bedurfte die Einbindung migrantischer Arbeiter_innen zunächst nicht. Auf ihrer Suche nach billigen und flexiblen Arbeitskräften konnten die spanischen Unternehmen auf ein Reservoir irregulär eingereister Migrant_innen⁹ zugreifen, die aufgrund ihrer sozial wie ökonomisch extrem prekären Lage bereit waren, beinahe jede Arbeit anzunehmen. Innerhalb der Gesellschaft stieß diese Praxis auf wenig Ablehnung. Die Befriedigung des spanischen Arbeitskräftemangels durch (illegalisierte) Einwanderer_innen wirkte sich günstig auf Wirtschaft und gesellschaftliche Wohlfahrt aus, entsprechend positiv wurde sie vom Großteil der gesellschaftlichen Akteure und der Bevölkerung bewertet. In den Agenden der politischen Parteien kam den Themen Migration und Grenzschutz entsprechend geringe Bedeutung zu, »es waren vor allem spezialisierte Politiker, die sich mit dem Thema in den Parlamenten beschäftigten« (Kreienbrink 2007: 239; vgl. Zapata Barrero et al. 2008). Geprägt waren die Aushandlungen aufgrund der traditionell staatszentrierten politischen Kultur Spaniens (vgl. Royo 2005: 120; Heywood 1998; Gallo 2009) zudem von einer exklusiven Zuständigkeit der Zentralregierung (vgl. Bruquetas Callejo et al. 2008: 14) sowie von einer »ver-

9 | Beispielsweise über die spanischen Enklaven Ceuta und Melilla; in kleinen Fischerbooten (*pateras*) über die Straße von Gibraltar an die Küsten Andalusiens oder als sogenannte *Visa-Overstayers* mittels Flugzeug über einen der spanischen internationalen Flughäfen.

mittelnden Haltung« und »konsensuellen Abmachungen« (Kreienbrink 2007: 239) zwischen den beiden großen Parteien, dem sozialdemokratischen PSOE und dem konservativen PP.

Trotz der wachsenden Bedeutung migrantischer Arbeiter_innen für die spanische Wirtschaftsentwicklung kann die Arbeitskräftezuwanderung daher bis in die 2000er Jahre hinein kaum als Gegenstand politischer Regulation bezeichnet werden. Zwar hatte Spanien bereits 1985 ein erstes »Ausländergesetz«¹⁰ eingeführt, in dem die Voraussetzungen für den regulären Grenzübertritt nach Spanien definiert und dem Standard anderer europäischer Staaten angepasst wurde (vgl. Kreienbrink 2004: 205). Da diese Regelungen jedoch weniger von spanischen Interessen als vielmehr von sich aus dem europäischen Integrationsprozess ergebenden Anforderungen bedingt waren, zeigten die spanischen Akteure in ihrer praktischen Umsetzung kein gesteigertes Engagement (vgl. Agrela Romero/Gil Araújo 2005: 14; Bruquetas-Callejo et al. 2008:14; Moreno Fuentes 2000). Stattdessen wurden die »Hintertüren« zum spanischen Arbeitsmarkt weit offen gehalten und durch die politische Nicht-Behandlung der Migration die »institutionelle Produktion von Irregulären« (Izquierdo 2004: 31) abgesichert. Die Legalisierung der Aufenthalts- und Beschäftigungssituation erfolgte meist erst nachträglich durch außerordentliche Regularisierungskampagnen beziehungsweise durch das Cupo-System.¹¹

Diese Praxis, die der spanische Migrationsforscher Lorenzo Cachón Rodríguez als »Irregularität als Modell« (*irregularidad como modelo*) (ebd. 2009: 134ff.) bezeichnet hat, geriet zu Beginn der 2000er Jahre in die Krise. Als deren Grund müssen zwei unterschiedliche, gleichwohl interdependente Prozesse angeführt werden. Zum einen kam es zu Verschiebungen innerhalb des staatlichen Kräfteverhältnisses. Bereits während seiner ersten Regierungsperiode ab dem Jahr 1996 hatte sich der konservative PP für eine restriktive Reform des Ausländergesetzes von 1986 stark gemacht. Nach einem langen politischen Aushandlungsprozess wurde im Januar 2000 jedoch – »gegen die Regierungsmehrheit« (Santolaya 2009: 242) – eine Neufassung des Ausländerrechts¹² verabschiedet, die laut Kreienbrink eine »der fortschrittlichsten in

10 | *Ley Orgánica 7/1985, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España* vom 1. Juli 1985.

11 | Mit dem 1993 eingeführten *Cupo*-System sollte ein Mechanismus geschaffen werden, mit dem jährlich ein bestimmtes Kontingent von – sich noch nicht in Spanien befindlichen – Migrant_innen zum spanischen Arbeitsmarkt zugelassen werden sollte. In der Bewertung dieses Instruments sind sich die meisten Expert_innen jedoch einig, dass es vornehmlich zur nachträglichen Legalisierung irregulär Eingereister gedient hat (vgl. Cebolla Boado und González Ferrer 2008: 41).

12 | *Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* vom 11. Januar 2000.

Europa« (Kreienbrink 2004:408; vgl. Eig Müller 2007:105) war.¹³ Nach Meinung des PP stand die neue Regelung jedoch im Widerspruch zu wesentlichen Beschlüssen des Rates von Tampere (1999)¹⁴ und sei daher unrechtmäßig. Unmittelbar nach dem Erringen der absoluten Mehrheit bei den Parlamentswahlen im März 2000 nahm der PP das Projekt einer Ausländerrechtsreform daher erneut auf und kündigte an, »das Gesetz auch ohne Konsens mit anderen Parteien bis Ende des Jahres durch das Parlament [zu] bringen« (Kreienbrink 2004: 428). Wichtig ist an dieser Stelle nicht nur, dass mit dem im Dezember beschlossenen LO 8/2000¹⁵ eines der restriktivsten Migrationsgesetze Europas folgte, sondern auch, dass die Art und Weise, wie das Gesetz zustande kam, einen Bruch im bisherigen *policy-making* im Feld der Migrationspolitik markierte. Denn das Bemühen um einen parteiübergreifenden Konsens und eine Depolitisierung migrationspolitischer Fragen war zugunsten einer konfrontativen Haltung aufgegeben worden; Migrationspolitik wurde zu einem Gegenstand heftiger politischer Auseinandersetzungen. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch die Tatsache, dass es auch jenseits der Staatsapparate erstmals zur Thematisierung der Einwanderung nach Spanien als »sozialer Tatsache« und »sozialem Problem« (Cachón Rodríguez 2009: 125) kam. In der Presse entwickelten sich die irregulären Grenzübertritte in den spanischen Enklaven in Ceuta und Melilla sowie über den Seeweg nach Andalusien und die Kanarischen Inseln zu den bestimmenden Topoi der medialen Inszenierung. In Teilen der Bevölkerung wiederum kippte die migrationsfreundliche Stimmung, und es ereigneten sich erste rassistische Übergriffe auf Migrant_innen.¹⁶

Angestoßen von den Konservativen, erfuhr der aufbrechende migrationspolitische Konflikt mit dem überraschenden Wahlsieg des PSOE im Jahr 2004 eine weitere Dynamisierung. Ebenso wie der PP nach seinem Sieg im Jahr

13 | Für die Gründe dieses paradoxen Ergebnisses siehe Kreienbrink 2004: 416ff.

14 | »Auf dem Gipfel von Tampere im Oktober 1999, ein auf spanischen Druck einberufener Sondergipfel zum europäischen Rechtsraum, kamen weitere wegweisende Beschlüsse, insbesondere bezüglich der zwischenstaatlichen Kooperation der Justiz- und Ermittlungsbehörden, zustande. Außerdem wurden erstmals Vorschläge für eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU sowie Maßnahmen gegen Schleuser illegaler Migranten formuliert. Insgesamt zeigte sich die PP-Regierung sehr zufrieden, da sie viele ihrer Anliegen in europäische Beschlüsse hatte umsetzen können« (Orosz 2010: 100).

15 | *Ley Orgánica 8/2000, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* vom 22. Dezember 2000.

16 | So etwa in *El Ejido* im Süden Spaniens, dessen Einwohner_innen im Februar 2000 drei Tage lang mit pogromähnlichen Aktionen gegen die ansässige migrantische – vor allem marokkanische – Bevölkerung vorgingen.

2000 machten sich auch die Sozialdemokrat_innen an eine Reform des Ausländergesetzes, die in Form einer neuen Ausführungsbestimmung¹⁷ die restriktivsten Punkte der konservativen Migrationspolitik zurücknahm. Durch die Verlagerung der migrationspolitischen Kompetenzen vom Innenministerium ins Ministerium für Arbeit und Soziales (dann: Ministerium für Arbeit und Migration) und die Gründung des *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes* wurden zudem die Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure weiter gestärkt und mit dem *Diálogo Social* ein Kooperationsmechanismus zwischen den Sozialpartnern¹⁸ entwickelt, in dessen Rahmen auch migrationspolitische Problematiken thematisiert werden konnten.

Zusammenfassend kann so festgehalten werden, dass es in Spanien mit Beginn der 2000er Jahre zu einer nachhaltigen »Politisierung der Einwanderung« (Sánchez Montijano 2008) gekommen ist. Seitdem ist Migrationspolitik nicht länger Ergebnis eines konsensualen Aushandlungsprozesses zwischen den beiden großen Volksparteien, sondern Resultat politischer Auseinandersetzungen, in denen sich auch die Interventionsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure enorm vergrößert haben (vgl. Agrela Romero & Gil Araújo 2005: 18). Für die Analyse der Transformation des spanischen Migrationsregimes bedeutet dies, dass die Veränderungen vom »Modell Irregularität« zur »Managed Migration« aus den gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen erklärt werden müssen.

3. PROZESSANALYSE: AUSEINANDERSETZUNGEN IN DER »CAYUCO-KRISE«

Als Anfang 2006 die Ankünfte von *cayucos* an den Küsten der Kanarischen Inseln beständig anstiegen und bereits im Frühsommer ein historischer Höchststand der Anlandungen zu verzeichnen war, wurden schnell wieder jene Stimmen laut, die vor einer »Afrikanisierung der Kanaren« warnten.¹⁹ Der Diskurs war kein neuer. Bereits in den 1980er Jahren hatte die kanarische Regionalregierung gegen »illegale Migration« gewettert und vor einer Überbevölkerung des Archipels gewarnt. Angesichts des migrantischen »Tsunamis«

17 | *Real Decreto 2393/2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* vom 20. Dezember 2004.

18 | Regierung, Dachverband der spanischen Arbeitgeber (CEOE), Verband der Klein- und mittelständischen Unternehmen (CEPYME) sowie die beiden großen Gewerkschaften *Unión General de Trabajadores* (UGT) und *Comisiones Obreras* (CCOO).

19 | So der ehemalige Regionalpräsident der PP auf den Kanaren, José Manuel Soria, bereits Anfang der 2000er Jahre (vgl. Castellano Flores & García Sala 2008: 128).

der auf die Inseln zurolle und das bisherige soziale, ökonomische und ökologische Gefüge aus den Angeln zu heben drohe, wurden diese Befürchtungen nun jedoch in zunehmend hysterischem Tonfall geäußert. Besonders hervor traten in diesem Diskurs die Politiker_innen der konservativen kanarischen Regionalregierung *Coalición Canarias* (CC) sowie des *Partido Popular* (PP)²⁰, die in der Konstruktion ihres Bedrohungsszenarios wiederum auf Aussagen unterschiedlicher Polizeigewerkschaften – allen voran der *Confederación Española de Policía* (CEP) – bauen konnten, die vor einer Überforderung der Aufnahmekapazitäten,²¹ vor der Verbreitung ansteckender Krankheiten durch Migrant_innen²² sowie vor der (bis heute nicht bestätigten) Existenz sogenannter Mutterschiffe (*barcos nodrizas*) warnten, die eine Vielzahl von kleineren Booten bis kurz vor die Küsten der Kanarischen Inseln transportieren könnten.

Auch in der Begründung der jüngsten Entwicklung waren sich konservative Politiker_innen und Polizeigewerkschaften einig: Der »Anziehungseffekt« (*efecto llamada*) der liberalen Migrationspolitik des PSOE habe nicht nur zum »Drama« in Ceuta und Melilla geführt, sondern sei auch verantwortlich dafür, dass nun die »Welle« der Cayucos über den Kanaren zusammenbreche. Gefordert wurde demgegenüber »eine unmissverständliche Nachricht an die Mafias [...]: dass es einen Kampf gegen die illegale Einwanderung geben wird.«²³ Zentrale Maßnahmen müssten daher die Aufrüstung der Grenze – unter anderem durch den Einsatz der Marine – sowie die vereinfachte Rückführung irregulär eingereister Migrant_innen durch die Unterzeichnung entsprechender Abkommen mit ihren Herkunftsländern sein, wie sie der PP schon seit Jahren forderte. Zustimmung erhielt diese Forderung vonseiten nördlicher Mitgliedstaaten der EU sowie von Frankreich, die die spanische Regierung bereits in den Jahren zuvor ebenso scharf wie wirkungslos für ihre Migrationspolitik kritisiert hatten: Die spanische Regierung könne selbstverständlich mit Unterstützung rechnen. Unabdingbare Voraussetzungen seien aber, so der deutsche Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble bei einem Treffen der europäischen Minister für Justiz und Inneres im November 2006, eine restriktivere Ausrichtung der Migrationspolitik sowie die umgehende Rückführung irregulärer Migrant_innen.²⁴

20 | So schaltete der Regierungschef der Kanaren, Adan Martin, diskursiv auf »Alarmstufe rot« und sah die »Sicherheit in Gefahr«. Angel Acebes, Generalsekretär des PP, stellt offen eine Verbindung zwischen Migration und steigender Kriminalität her (vgl. El Mundo vom 25.8.2006; El País vom 25.5.2006).

21 | Vgl. El Mundo vom 25.6.2006, S. 28; El Mundo vom 30.5.2006, S. 21.

22 | Vgl. El Mundo vom 21.5.2006, S. 18; El País vom 19.5.2006, S. 18.

23 | El Mundo vom 8.5.2006, S. 1, 13.

24 | Vgl. El País vom 23.11.2006, S. 31.

Die von den konservativen Akteuren konstruierte »moral panic« (Hall et al. 1978) fand unter der kanarischen Bevölkerung, zunehmend aber auch in ganz Spanien, Widerhall. So konstatierte das *Centro de Investigaciones Sociológicas* im Oktober in seiner monatlichen Umfrage, dass die Einwanderung im Laufe des Jahres 2006 im Bewusstsein der spanischen Bevölkerung erstmals als größtes gesellschaftliches Problem wahrgenommen wurde (CIS 2006). Entsprechend entwickelten sich die Ereignisse auf den Kanaren: Immer wieder kam es zu rassistischen Übergriffen und Demonstrationen (vgl. Castellano Flores & García Sala 2008: 131; Interview N. Castellano), die ihren Höhepunkt im Oktober erreichten, als mehrere tausend Menschen dem Aufruf rechter Parteien und Organisationen²⁵ folgten und unter dem Motto »Basta ya, no cabemos mas« (in etwa: Es reicht! Es ist kein Platz mehr) in Santa Cruz de Tenerife gegen Einwanderung demonstrierten.

Gegenreaktionen aus promigrantischer Position fielen hingegen schwach aus. Die kanarische *Plataforma por los derechos humanos, contra el racismo y la xenofobia*²⁶ kritisierte Ende September die Einsätze von FRONTEX, da sie zu immer mehr Toten führten und Flüchtlingen die Möglichkeit eines Asylanspruchs nehmen würden. Das *Foro Canario de la Inmigración* erklärte trotz massiven politischen Drucks, dass es für die Politik der *Coalición Canarias* »nicht zur Verfügung stehen« und die »Schläge« der Regierung gegen Initiativen, die sich gegen Rassismus und Xenophobie richten, nicht akzeptieren wird.²⁷ Darüber hinaus waren kaum kritische Stimmen zu vernehmen. Vor allem die großen Migrations-NGOs hielten sich mit Stellungnahmen auffällig zurück. Nur in einer Situation formierte sich breiter Widerstand gegen den herrschenden Umgang mit der »Cayuco-Krise«. Als Mitte September der Organisationssekretär des PSOE, José Blanco, in einem Interview verkündete, man habe nun verstanden »dass der Arbeitsmarkt aufgenommen hat, was er aufnehmen konnte. [...] Der Arbeitsmarkt hat jetzt einfach keine Möglichkeiten mehr, sie [die Migrant_innen, S.W.] aufzunehmen.«²⁸, folgte die Gegenreaktion umgehend. Noch am gleichen Tag sendeten der Arbeitgeberverband CEOE, die beiden großen Gewerkschaften UGT und CCOO sowie verschiedene NGOs einhellige Erklärungen aus, denen zufolge die Äußerungen Blancos als »politische Aussage und nicht ökonomische« zu bewerten seien. Zwar sei es richtig, dass gegen

25 | *Partido Nacionalista Canaria* (PNC), *Centro Canario Nacionalista* (CCN), *Democracia Nacional*, *Identidad Canaria* sowie die Nachbarschaftsvereinigung *Concave*.

26 | Plattform für Menschenrechte, gegen Rassismus und Xenophobie), ein Zusammenschluss verschiedener Gewerkschaften (u.a. UGT, CCOO, CNT), migrantischer Organisationen (allerdings nicht die großen NGOs im Migrationsbereich) sowie mehr als zwanzig sozialer Organisationen.

27 | Europa Press vom 31.10.2006.

28 | El País vom 11.9.2006, S. 19.

illegalisierte Beschäftigungsverhältnisse vorgegangen werden müsse; daraus ergebe sich aber nicht, dass der Arbeitsmarkt keine migrantischen Arbeitskräfte mehr benötige, sondern, im Gegenteil, dass mehr Anstrengungen unternommen werden müssten, um Migrant_innen die Aufnahme von legalen Beschäftigungsverhältnissen zu ermöglichen.²⁹

Angesichts der skizzierten Verschiebungen im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis begann der PSOE zunehmend auf den Diskurs der konservativen Kräfte einzuschwenken. Im Mai erklärte die spanische Vizepräsidentin Teresa Fernández de la Vega, man werde »nicht mehr tolerieren, dass sie ankommen. Alle, die illegal nach Spanien einreisen, werden es früher oder später auch wieder verlassen müssen«.³⁰ Die Regierung arbeite daher daran, Rückführungsabkommen mit den wichtigsten Herkunfts- und Transitländern der Migrant_innen abzuschließen und eine »diplomatische Offensive« auf europäischer Ebene zu starten, um von der EU die Einrichtung einer Delegation für den Grenzschutz zu fordern. Während eines Treffens mit ranghohen Vertreter_innen der EU-Kommission³¹ Ende Mai in Brüssel wurde daher die Abmachung getroffen, gemeinsam ein »Experiment« in Form von »15 dringenden Maßnahmen der EU gegen die illegale Migration« durchzuführen. Neben einem »Dialog zwischen der Kommission und den Ländern Subsahara-Afrikas« sowie der »Verpflichtung zu einer koordinierten Zusammenarbeit«, um die Einwanderung in die europäische Agenda über Kooperation und Entwicklung aufzunehmen, wurde auch die Realisierung einer gemeinsamen FRONTEX-Operation beschlossen³², um in Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten der EU *cayucos* bereits frühzeitig in den Hoheitsgewässern von Senegal, Mauretanien und Kap Verde abfangen zu können. Nachdem die unter dem Namen HERA II³³ realisierte Operation in Spanien vor allem für Enttäuschung gesorgt hatte,³⁴ reiste Fernández de la Vega Ende August erneut nach Brüssel und erläuterte die spanische Absicht,

29 | Vgl. El País vom 12.9.2006, S. 18.

30 | El Mundo vom 15.5.2006, 20; El País vom 20.5.2006, S. 1.

31 | Kommissionspräsident José Manuel Barroso, der Hohe Vertreter für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, die Kommissarin für Außenbeziehungen, Benita Ferrero-Waldner sowie der Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit, Franco Frattini.

32 | El Mundo vom 24.5.2006, S. 23; El País vom 24.5.2006, S. 34.

33 | Bereits Ende Juli war HERA I angelaufen, die der Identifizierung »illegaler Migrant_inen« auf den Kanarischen Inseln sowie der Feststellung ihrer Herkunftsländer diene. Beteiligt an der Operation waren Beamte aus Frankreich, Italien, Deutschland, Portugal, England, Holland und Norwegen.

34 | Sowohl die Konservativen als auch der PSOE beschwerten sich über die geringen Mittel von FRONTEX und die ungenügende Kooperation der anderen Mitgliedstaaten. Vgl. El Mundo vom 18.8.2006, S. 16; ebd. vom 19.8.2006, S. 14.

sich in den kommenden Monaten nachdrücklich für die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Modells des Grenzschutzes einzusetzen.³⁵ Auch mit dieser Forderung stieß Spanien bei der Europäischen Kommission und FRONTEX auf offene Ohren.

Führt man sich vor Augen, dass der PSOE noch im Jahr zuvor angesichts der von ihm durchgeführten Regularisierungskampagne³⁶ jede Kritik an seiner Migrationspolitik zurückgewiesen hatte, so scheinen die Sozialdemokrat_innen im Verlauf der ›Cayuco-Krise‹ einen scharfen Kurswechsel auf die konservative Linie vollzogen zu haben. Tatsächlich ist das Lagebild aber ein wesentlich komplexeres. Denn dem diskursiven Umschwung zum Trotz verfolgte der PSOE auch weiterhin Strategien, die sich in wesentlichen Punkten von der konservativen Vorstellung einer reinen Abschottungspolitik unterschieden: Ungeachtet des populistischen Tonfalls unterlag den Strategien des PSOE auch weiterhin ein produktives Verständnis von Einwanderung.

So legte Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero während einer Debatte im spanischen Kongress (vgl. Sachetti & Trigo Cervera 2009: 56 ff.) dar, dass die Einwanderung »entscheidend zur wirtschaftlichen Entwicklung Spaniens beiträgt«. Sie müsse jedoch im legalen Rahmen und im Einklang mit den Bedürfnissen des spanischen Arbeitsmarktes erfolgen. Aufgabe der Migrationspolitik müsse daher, so Jesus Caldera, Minister für Arbeit und Soziales, die »Regulation externer Arbeitskräfteflüsse« (*flujos laborales desde el exterior*) sein. Die »Entwicklung von Wegen der regulären Einreise« sei dabei auch das effektivste Instrument im Kampf gegen illegale Beschäftigungsverhältnisse und das »humanitäre Drama der illegalen Migration«.

Auch in der Art und Weise, wie der Grenzschutz zu organisieren sei, unterschied sich die Konzeption des PSOE. Die Dimension der Abwehr (für den PSOE ebenso wie für die konservativen Akteure gleichbedeutend mit technischer und personeller Aufrüstung sowie der Einbindung der Transit- und Herkunftsländer der Migrant_innen) wurde ergänzt um eine pro-aktive Dimension, die auf die Bearbeitung der tieferliegenden Gründe für Migration, das heißt die sogenannten *push*-Faktoren in den afrikanischen Ländern, zielt. So forderte die spanische Vize-Präsidentin Fernández de la Vega während ihres Treffens in Brüssel nicht nur die Entsendung einer FRONTEX-Operation, sondern setzte sich auch für eine Kopplung von Migrations- und Entwicklungspolitik ein.

35 | Vgl. El Mundo vom 31.8.2006, S. 1, 10.

36 | Während der größten von insgesamt acht Regularisierungskampagnen konnten 2005 mehr als eine halbe Million Migrant_innen ihren Aufenthaltstitel legalisieren.

4. AKTEURSANALYSE: HEGEMONIEPROJEKTE IM KAMPF UM DIE TRANSFORMATION DES SPANISCHEN MIGRATIONSREGIMES

Auf den ersten Blick scheint sich die politische Dynamik der ›Cayuco-Krise‹ so aus der Frontstellung zweier unterschiedlicher Konzeptionen von Grenzschutz ergeben zu haben, die sich in Anlehnung an den spanischen Migrationsforscher Ricard Zapata Barrero (2005; 2008) als re-aktiver Diskurs (*discurso re-activo*) und pro-aktiver Diskurs (*discurso pro-activo*) bezeichnen lassen. Die Unterscheidung Zapata Barreros bietet wichtige Anknüpfungspunkte für eine Analyse der Auseinandersetzungen um die Transformation des spanischen Migrationsregimes. Indem er betont, dass sich die beiden Diskurse nicht eindeutig im spanischen Parteiensystem verorten lassen, sondern die Grundlagen eines »neuen Konservatismus« beziehungsweise eines »neuen Progressismus« bilden, ermöglicht er die Identifizierung unterschiedlicher Diskurskonstellationen ›hinter‹ und quer zu der »traditionellen Achse zwischen rechts und links« (2005: 32). Gleichwohl erweist sich das von ihm gezeichnete Bild bei genauerer Betrachtung in mindestens zwei Aspekten als ungenau: Zapata Barrero zufolge entspringt der pro-aktive Diskurs dem Gefühl einer »moralischen Verpflichtung zur Aufnahme« (2008: 127) und einer »Vorstellung von globaler Gerechtigkeit« (128). Diese Begründung in vornehmlich humanitären Überlegungen vernachlässigt aber die Tatsache, dass eine pro-aktive Regulation der Migration in Spanien vor allem aus utilitaristischen – das heißt aus wirtschaftlichen – Motiven gefordert wurde. Der von Zapata Barrero identifizierte neue Progressismus ist in sich bereits widersprüchliche Verdichtung höchst unterschiedlicher Diskursfragmente, deren Spezifika es in der Analyse freizulegen gilt. Zudem muss die Fixierung auf den Diskurs zugunsten eines umfassenderen Strategiebegriffs erweitert werden, der auch nicht-diskursive Praktiken sowie die unterschiedlichen Ressourcen und skalaren Praxen der Akteure in den Blick nimmt (vgl. Buckel, Georgi, Kannankulam, Wissel i.d.Bd.). Mittels eines solchen Analyserasters lassen sich vier unterschiedliche Akteurskonstellationen in den Auseinandersetzungen um die ›Cayuco-Krise‹ ausmachen: ein national-konservatives Hegemonieprojekt, ein pro-europäisch soziales Hegemonieprojekt, ein neoliberales Hegemonieprojekt sowie ein linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt.

Die inhaltlichen Positionen des *konservativen Hegemonieprojekts* stimmten weitgehend mit dem von Zapata Barrero identifizierten »neuen Konservatismus« überein. Migrant_innen wurden als Bedrohung der nationalen Integrität und der Interessen der nationalen Bevölkerung aufgefasst und riefen entsprechende politische Abwehrreaktionen hervor. Trotz dieser dezidiert nationalistischen Haltung kam der europäischen Ebene in der konservativen Strategie eine wichtige Bedeutung zu. Ziel dieser Strategie war jedoch nicht die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik, sondern die

Stärkung der intergouvernementalen Kooperation. Das Vorgehen in der ›Cayuco-Krise‹ bildete somit die konsequente Fortsetzung der von konservativen Akteuren bereits seit Ende der 1990er Jahre betriebenen Anstrengungen, Fragen der Migrationskontrolle und des Grenzschutzes in der politischen Agenda der EU zu verankern, um so die nationalen Interessen Spaniens zu stärken (vgl. Orosz 2009: 95ff.). Die zentralen Akteure des konservativen Hegemonieprojekts bildeten die dominanten Strömungen innerhalb des PP, konservative Think Tanks wie beispielsweise die ›Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales‹ (FAES), das ›Real Instituto Elcano‹ oder die ›Grupo de Estudios Estratégicos‹ (GEES) sowie konservative Medien, insbesondere die Tageszeitungen ABC, La Razón und El Mundo. Überdies traten immer wieder unterschiedliche Polizeiparagrafen als Befürworter einer verschärfte Migrationspolitik auf. Während der ›Cayuco-Krise‹ spielte zudem die Regierungspartei der Kanarischen Inseln, die *Coalición Canarias*, eine zentrale Rolle in der Artikulation konservativer Positionen.³⁷

Der starke Einfluss konservativer und rechts-konservativer Kräfte steht in engem Zusammenhang mit dem spanischen Demokratisierungsprozess. Anders als in Portugal und Griechenland endete die spanische Diktatur nicht mit dem Sturz des Regimes, sondern war Ergebnis eines verhandelten Übergangs (*ruptura pactada*) zwischen Regierung und demokratischer Opposition, der die Machtgrundlagen der franquistischen Kräfte in weiten Teilen unangetastet ließ. Insbesondere das Innenministerium hat sich als stabile Bastion der national-konservativen Kräfte erwiesen. Ihre soziale Basis ist schmal, dafür aber umso einflussreicher; sie sind »stark verankert bei selbstständig Beschäftigten, bei leitenden Angestellten in mittleren und hohen Positionen der Industrie und des Dienstleistungssektors sowie (wenn auch nicht vorrangig) bei Rentnern und Pensionären, Hausfrauen sowie dem Teil der Bevölkerung, der Familienbeihilfe bezieht« (Martínez Sospedra 1996: 283). Die konservativen Kräfte verfügen so über nicht zu unterschätzende Ressourcen, die es ihnen auch in Oppositionszeiten immer wieder ermöglicht haben, die öffentliche Meinung zu mobilisieren und das Kräfteverhältnis zu Gunsten einer re-aktiven Ausgestaltung der spanischen Migrationspolitik zu verschieben.

Die konservative Konzeption wurde aus drei Positionen herausgefordert, die sich für eine pro-aktive Regulation der Migration aussprachen. Als Begründung für diese Haltung wurden jedoch höchst unterschiedliche Argumente angeführt.

Den Akteuren des *neoliberalen Hegemonieprojekts* ging es nach den Worten einer Vertreterin des Verbands der spanischen Arbeitgeber (CEOE) darum, »dass die Möglichkeiten zur Anwerbung nicht verstellt werden. [...] Deshalb sind wir von den Arbeitgeberorganisationen immer dafür, dass der Markt wei-

37 | Interview: D. Temmermann, Europäische Kommission: 2011.

ter geöffnet wird; dass die Möglichkeiten zur Anwerbung immer im Einklang mit dem spanischen Arbeitsmarkt erfolgen.«³⁸ Deutlich wird hier die utilitaristische Haltung, die Migrant_innen auf Arbeitskräfte beziehungsweise Humankapital reduziert und in deren Beschäftigung eine Möglichkeit zur Verbesserung der spanischen Wettbewerbsfähigkeit sieht. Der europäischen Ebene kam aus Sicht der neoliberalen Akteure keine eigenständige Bedeutung zu. Wichtig war, dass die Arbeitskraftpolitik funktionierte; auf welchem Scale dies geschehe, wurde als nachrangig erachtet (ebd.). Entsprechend flexibel zeigten sich die neoliberalen Akteure in ihren skalaren Strategien. Neben CEOE wurde diese Position vor allem vom Dachverband der Klein- und mittelständischen Unternehmen (CEPYME), von den dominanten Strömungen innerhalb des PSOE sowie von Teilen des PP vertreten.

Auch die gewichtige Position neoliberaler Akteure ist Folge des spanischen Demokratisierungsprozesses. Das Ende des Franquismus wurde nicht nur zu einer Demokratisierung der Gesellschaft, sondern auch zur »Reorganisation und Modernisierung der spanischen Wirtschaft im Sinne eines liberal-reformistischen Kapitalismus« genutzt (Bernecker 2006: 123). Der große Einfluss neoliberaler Akteure im Feld der Migrationspolitik erklärt sich so vor allem aus der stark neoliberalen Prägung der spanischen Pfadstruktur beziehungsweise der Selektivität der spanischen Staatsapparate. Über den ›Diálogo Social‹ zwischen Regierung, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften waren die neoliberalen Kräfte zudem direkt in den Gesetzgebungsprozess eingebunden.

Ebenso wie im neoliberalen Projekt wurden Migrant_innen auch im *pro-europäisch sozialen Hegemonieprojekt* als Arbeiter_innen adressiert. Anders als in der eingeschränkten Sicht neoliberaler Akteure wurden sie jedoch nicht auf Träger_innen inkorporierten Humankapitals reduziert, sondern als Subjekte mit eigenen Bedürfnissen und Interessen sowie dem Recht auf demokratische Gleichbehandlung begriffen. Zwar wurde auch im pro-europäisch sozialen Hegemonieprojekt eingeräumt, dass aus der Beschäftigung migrantischer Arbeiter_innen Konflikte mit den einheimischen Arbeiter_innen entstehen könnten; anders als im konservativen Hegemonieprojekt wurde aber nicht deren Ausschluss gefordert, sondern im Gegenteil ihre organisierte und regulierte Einbindung. Eine pro-aktive Migrationspolitik, die die legalen Möglichkeiten der Einreise und Beschäftigung erhöht, wurde daher als adäquates Instrument zur Bekämpfung von irregulären Beschäftigungsverhältnissen, Ausbeutung und Fremdenfeindlichkeit angesehen (vgl. Eigmüller 2007: 190ff.).

Zentral vertreten wurde diese Position von den spanischen Gewerkschaften sowie vom linken Flügel des PSOE. Sie speiste sich aus dem traditionellen Internationalismus der spanischen Gewerkschaften sowie den eigenen Er-

fahrungen mit Auswanderung und Gastarbeiterschaft.³⁹ Die Bewertung der Einflussmöglichkeiten des pro-europäisch sozialen Hegemonieprojekts fällt zwiespältig aus: Während unter der konservativen Regierung Aznars von 1996 bis 2004 die migrationspolitischen Kompetenzen vom Ministerium für Arbeit und Soziales ins Innenministerium verlagert und so der Beteiligung der Gewerkschaften ein Riegel vorgeschoben wurde, band der PSOE nach seinem Wahlsieg die beiden großen Gewerkschaften UGT und CCOO über verschiedene Wege (Rückverlagerung der Kompetenzen ins Ministerium für Arbeit und Migration, ›Foro para la Integración Social de los Inmigrantes‹, ›Diálogo Social‹) erneut direkt und indirekt in die Ausgestaltung der Migrationspolitik ein. Gleichwohl sind die Ressourcen, auf die die Akteure zurückgreifen können, relativ gering. Die Durchsetzung des neoliberalen Flügels innerhalb des PSOE zu Beginn der 1990er Jahre und der folgende Bruch mit den Gewerkschaften führten dazu, dass das soziale Hegemonieprojekt an den Rand des gesellschaftlichen Kräfteverhältnisses gedrängt wurde. Angesichts dieser Schwächung versuchten seine Akteure vermehrt, über Bewegungen des *scale-jumping* auf die europäische Ebene und die Forcierung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik politischen Spielraum zurück zu gewinnen.

Schließlich lässt sich ein *linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt* ausmachen. Anders als in den zuvor genannten Hegemonieprojekten wurden Migrant_innen hier nicht in erster Linie als Arbeiter_innen gesehen, sondern als Menschen, die durch den Akt der Migration versuchen, ihre Lebensbedingungen zu verbessern. Juristisch und moralisch legitimiert sei dieser Akt durch die Allgemeingültigkeit der Menschenrechte sowie die Verantwortlichkeit der Länder Europas für die Ungerechtigkeit des globalisierten Kapitalismus. Die Forderung nach einer pro-aktiven Migrationspolitik wurde hier also vorrangig humanitär begründet. In Spanien sind in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von NGOs entstanden, die diese Position in den migrationspolitischen Auseinandersetzungen der 2000er Jahre vertraten; zum Beispiel CEAR, SOS Racismo, ACCEM, Red Acoge. Finanziell wie infrastrukturell gut ausgestattet, verfügen sie über vergleichsweise hohe Ressourcen. In dieser Stärke liegt aber auch ihre Schwäche, erfolgte die Finanzierung doch größtenteils über den Staat. »In many cases this has meant that both the voluntary nature and ideological impetuses of NGOs haven taken the backseat and, moreover, that such organization have become very economically dependent on public administration« (Bruquetas Callejo et al. 2008: 26). Insbesondere unter PSOE-geführten Regierungen erschwerte dies ein unabhängiges Arbeiten, da die Sozialdemokrat_innen die NGOs als Teil des eigenen politischen Lagers betrachten und entsprechend negativ auf Kritik reagieren.⁴⁰ Die Stärkung zivilgesell-

39 | Vgl. Interview: Ana Maria Corral Jaun, UGT: 2011.

40 | Vgl. Interview: Mauricio Valiente, CEAR: 2011.

schaftlicher Strukturen durch den Staat folge daher vor allem einer »Tendenz zum Outsourcing und zur Privatisierung der öffentlichen Verwaltung«, in der klar unterschieden wird »zwischen ›Freunden‹ und ›Feinden‹, zwischen einerseits privater Unterstützung und NGOs, die Dienstleistungen anbieten sowie andererseits den Bewegungen, die Migranten unterstützen, aber nicht staatlich finanziert sind« (Agrela Romero & Dietz 2005: 33). Aus dem hohen Grad an staatlicher Kooptation der Akteure des linksliberal-alternativen Hegemonieprojekts erklärt sich so ihre relative Schwäche trotz guter Ressourcenausstattung wie auch ihr nationaler Fokus beziehungsweise ihr geringes strategisches Interesse an der europäischen Ebene.

5. FAZIT: ›MIGRATION MANAGEMENT‹ ALS VERDICHTUNG EINES GESELLSCHAFTLICHEN KRÄFTEVERHÄLTNISSES

Der in der ›Cayuco-Krise‹ eskalierende Konflikt bildete die Fortsetzung und Zuspitzung von Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung des spanischen Migrationsregimes, die bereits seit Ende der 1990er Jahre geführt wurden. Vertreter_innen einer auf Abschottung bedachten, re-aktiven Konzeption von Migrationspolitik konfrontierten sich dabei mit Befürworter_innen eines regulierten, pro-aktiven Managements der Migration – ohne dass sich eine der beiden Seiten hätte durchsetzen können.

Diese Situation änderte sich jedoch im Jahr 2006. Als es dem konservativen Hegemonieprojekt gelang, die Ereignisse auf den Kanarischen Inseln zur Inszenierung einer »moral panic« zu nutzen und so das gesellschaftliche Kräfteverhältnis weit nach rechts zu verschieben, reagierte der PSOE mit einer Veränderung seiner bisherigen Strategie: Anstatt die konservativen Kritiker_innen weiterhin zu ignorieren, begannen die Politiker_innen des PSOE, sich selbst als Fürsprecher_innen einer straffen Kontrollpolitik zu gerieren. In den ersten Monaten der ›Cayuco-Krise‹ schien es daher zunächst so, als hätten die Akteure des konservativen Hegemonieprojekts die gesellschaftliche Auseinandersetzung zugunsten ihres Projekts einer re-aktiven Migrationspolitik entscheiden können. Tatsächlich nutzte der PSOE den durch die strategische Neuausrichtung gewonnenen Handlungsraum in der Folge aber geschickt, um eine strategische Allianz gegen das konservative Projekt zu schmieden. Im Mittelpunkt dieser Allianz stand die arbeitskraftpolitische Strategie des neo-liberalen Hegemonieprojekts, dem es um eine weitest mögliche Öffnung des spanischen Arbeitsmarktes für migrantische Arbeitskräfte ging. Zur Durchsetzung ihrer Strategie sahen sich dessen Akteure jedoch zu Zugeständnissen sowohl gegenüber den Forderungen des pro-europäisch sozialen Hegemonieprojekts nach einer geordneten, regulierten Migration, wie auch jenen des linksliberal-alternativen Hegemonieprojekts nach einer humanitären Einbet-

tung der spanischen Migrationspolitik gezwungen. Durch die enge Kooperation mit der Europäischen Kommission gelang es zudem, die konservativen Kräfte auch auf europäischer Ebene zurückzudrängen und die auf der nationalen Ebene erreichten Transformationen gegen neuerliche Verschiebungen europäisch zu »imprägnieren«.

Das spanische »Migration Management« ist somit Resultat und Verdichtung der Strategien unterschiedlicher Akteure. Mit ihm gelang es dem PSOE, ein neues »politisches Projekt« im Feld der Migrationspolitik durchzusetzen, durch das die Ende der 1990er Jahre aufgebrandeten Konflikte um die Ausgestaltung des spanischen Migrationsregimes stabilisiert und in einen neuen Kompromiss überführt werden konnten. Der Übergang vom »Modell Irregularität« zur pro-aktiven »Managed Migration« bedeutet gleichwohl nicht, dass die restriktive Dimension des Grenzschutzes verschwunden wäre; ganz im Gegenteil ist es in Spanien auch unter der PSOE-Regierung zu einer weiteren Aufrüstung der Grenze gekommen. Anders als vom konservativen Hegemonieprojekt gefordert, erfüllt diese aber nicht die Funktion einer »Mauer«⁴¹ zur Unterbindung und Bekämpfung der Migrationsbewegungen, sondern die eines Filters, mit dem flexibel auf die schwankende Nachfrage nach migrantischen Arbeitskräften reagiert werden kann. Aufgrund der Aus- beziehungsweise Vorverlagerung des Grenzschutzes weit vor die Tore Europas, in die Herkunfts- und Transitländer der Migrant_innen, wird dieser zudem heute in Europa kaum noch wahrgenommen. Dass Spanien nur noch selten im Zusammenhang mit Migration erwähnt wird, liegt so nicht nur daran, dass mit dem Ausbruch der Wirtschaftskrise andere Themen in den Vordergrund der Auseinandersetzungen getreten sind, sondern auch am guten Funktionieren einer Arbeitskraftpolitik, die den geschmeidigen Zugriff auf die Arbeitskräfte des globalen Südens erlaubt und gleichzeitig die Gefahr unangenehmer Bilder oder Verantwortlichkeiten für die Länder Europas stark minimiert. Gerade das Schweigen um die spanische Migrationspolitik sollte daher verdächtig erscheinen und kritische Nachfragen provozieren. Umso mehr, als sich in den vergangenen Jahren immer wieder gezeigt hat, dass Spanien auch in der Ausgestaltung europäischer Migrationspolitiken eine Vorreiterrolle zukommt.

41 | Während eines Besuchs im »Regionalen Koordinationszentrum der Kanaren«, von dem aus alle Grenzkontrollaktivitäten im Atlantik zwischen Europa und Afrika koordiniert werden, erklärte ein Oberst der *Guardia Civil*, der spanische Grenzschutz sei für die Migrant_innen »wie eine Mauer. Wir sind auf eine weitere Krise vorbereitet, der Muskel ist angespannt.«