

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Afrika südlich der Sahara

Asien und Pazifik

Europa und Nordamerika

Lateinamerika

Nahost und Nordafrika

Oktober 2015

www.kas.de

auf private Unterkünfte zurückgreifen müssen. Im Notfall könnten sogar, so der Staatssekretär, auch Wohncontainer oder Zelte eingesetzt werden. Allerdings gehe man fest davon aus, dass die Mehrheit der Flüchtlinge Slowenien eher als Transitland und nicht als ihre neue Heimat betrachten.⁶⁰

Spanien

Thomas Stehling / Franziska Rachel / Martin Friedek (29.09.2015)

Kontext

Im Rahmen der Wirtschaftskrise hat die Einwanderung in Spanien eine Verschiebung erfahren: Die Anzahl von legalen nicht-EU Bürgern, die sich in Spanien langfristig als Arbeitskräfte niederlassen, hat abgenommen, die der illegalen Einwanderer, die Spanien als Pforte zu anderen EU-Ländern sehen, ist dagegen deutlich angestiegen. Nichtsdestoweniger wird die öffentliche Haltung gegenüber Immigranten weiterhin als positiv wahrgenommen. Im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten hat in Spanien trotz Krise und verheerender Arbeitsmarktsituation keine fremdenfeindliche Partei Aufschwung erhalten. Auch gewalttätige Übergriffe auf Immigranten bzw. deren Lager sind in keiner relevanten Weise zu verzeichnen.

Zum 1. Januar 2015 lebten 4.447.852 Ausländer in Spanien. Die größte Bevölkerungsgruppe stellten darunter die Rumänen (15,9 Prozent), gefolgt von Marokkanern (15,43 Prozent), Briten (6,83 Prozent), Italienern (4,1 Prozent) und Ecuadorianern (3,92 Prozent). Rund 205.000 Ausländer erhielten im Jahr 2014 die spanische Staatsbürgerschaft.

Öffentliche Wahrnehmung des Themas

Das Thema Migration wird in der spanischen Politik und Öffentlichkeit zwar diskutiert, ohne dabei jedoch einen übergeordneten gesellschaftspolitischen oder medialen Stellenwert zu besitzen. Die einzelnen Debatten divergieren inhaltlich je nachdem, ob die legale oder die illegale Einwanderung behandelt und ob als Bezugsrahmen der Nationalstaat oder die Europäische Union als Ganzes betrachtet wird.

Seitens der konservativen Volkspartei PP und der sozialistischen PSOE wird die "legale Migration in geordneten Bahnen" grundsätzlich als positiv angesehen. Diese helfe u.a., den demographischen Wandel abzufedern. Zudem wird anerkannt, dass legale Einwanderer als Fach- und Arbeitskräfte dem volkswirtschaftlichen Wohlstand des Landes förderlich sein können. Nach einem starken Anstieg der Zuwanderung in den Boomjahren 2002 bis 2008 war die Einwanderungstendenz in den Krisenjahren 2009 bis 2012 jedoch negativ und ist seitdem rückläufig. Dies äußert sich seit dem Jahr 2013 in einem negativen Einwanderungs- und Gesamtbevölkerungssaldo, weil viele Ausländer aufgrund des fehlenden Arbeitsangebotes in ihre Heimatländer zurückgekehrt sind. Die stärksten relativen Einbußen verzeichneten 2013 die peruanischen, die kolumbianischen, die bolivianischen, die ecuadorianischen und die argentinischen Bevölkerungsgruppen in Spanien.

Auch wenn es erwartungsgemäß zwischen PP und PSOE inhaltliche Differenzen bezüglich der konkreten politischen Ausgestaltung der Migrationspolitik, wie bspw. bei den betreffenden sozialrechtlichen Normen, geben mag, so ist es wichtig festzuhalten, dass die legale Einwanderung an sich weder in der Politik noch in der Öffentlichkeit ein grundsätzliches Streitthema darstellt. Die Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 hat vielmehr zu einem Links- als zu einem Rechtsruck in der Bevölkerung geführt, wie das Beispiel Podemos zeigt. In Spanien

⁶⁰ <http://www.tt.com/home/10423856-91/fl%C3%BCchtlinge---intensive-vorbereitungen-in-slowenien.csp> [28.08.2015].

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**Afrika südlich der Sahara
Asien und Pazifik
Europa und Nordamerika
Lateinamerika
Nahost und Nordafrika**

Oktober 2015

www.kas.de

gibt es daher gegenwärtig keine relevante fremdenfeindliche Partei, die grundsätzlich dafür würde, sich gegen legale Zuwanderung auszusprechen.

Die illegalen Einwanderer, die ihren Weg direkt nach Spanien suchen, brechen größtenteils aus West- und Zentralafrika (Kamerun, Nigeria, Elfenbeinküste, Mali, Niger, Senegal, Mauretanien, Sahara) auf und setzen an der nordafrikanischen Küste in Marokko und Algerien über. Ein vieldiskutiertes Thema sind dabei die hohen Grenzzäune in den spanischen autonomen Städten Ceuta und Melilla, die sich auf dem afrikanischen Kontinent befinden und vor deren Toren sich die Mehrzahl der Versuche der illegalen Einwanderung nach Spanien abspielt. Besonders kritisiert wird in diesem Rahmen die Vorgehensweise der „devolución en caliente“ (zu dt. heiße Abschiebung) der sogenannten Papierlosen. Dabei werden die Flüchtlinge, die es geschafft haben, die Grenzzäune zu überwinden, unverzüglich an die marokkanische Grenzpolizei übergeben und zurück nach Marokko gebracht, obwohl sie ein Recht auf ein Asylverfahren mit Anwalt und Dolmetscher in Spanien hätten. Im Jahr 2014 versuchten rund 20.000 illegale Einwanderer, die hohen Grenzzäune hinter sich zu lassen und auf spanisches Hoheitsgebiet zu gelangen. Jedoch nur rund 2.300 Personen (11,5 Prozent) ist dies vergangenes Jahr auch effektiv gelungen. Die PP-Regierung sieht es als das Verdienst einer verstärkten sicherheits- und migrationspolitischen Zusammenarbeit mit Marokko an, dass der Migrationsdruck an den Grenzzäunen bisher dort auch 2015 nicht überproportional zugenommen hat. Unter den illegalen Einwanderern spielen die meist aus Afrika stammenden Straßenverkäufer eine wichtige Rolle in der Debatte. Diskutiert die Politik über diese Bevölkerungsgruppe, geht es meist um den Zugang dieser Menschen zum Gesundheitssystem. Die Regierung Rajoy schränkte 2012 das Recht auf Zugang zum öffentlichen Gesundheitssystem für illegale Einwanderer stark ein. Amnesty International veröffentlichte im April 2015 einen Bericht, aus dem sich ableiten lässt, dass in Spanien rund 750.000 Personen ohne Aufenthaltserlaubnis leben, die in den vergangenen drei Jahren den Zugang zum öffentlichen Gesundheitswesen verloren haben.

Im Juni und Juli 2015 versuchte die Juncker-Kommission, einen EU-weiten Verteilungsschlüssel für die Aufnahme von 40.000 Asylbewerbern zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu vereinbaren. Die Möglichkeiten, trotz der Bemühungen in diesem Bereich noch zusätzlich Asylbewerber aus anderen EU-Ländern aufzunehmen, seien beschränkt, so Innenminister Fernández Díaz während der Verhandlungen in Brüssel. Der spanische Außenminister García-Margallo wies während der Verhandlungen darauf hin, dass der Verteilungsschlüssel der Juncker-Kommission die Arbeitslosigkeit der einzelnen EU-Staaten nur mit einer Gewichtung von 10 Prozent berücksichtigte. Ein Mitgliedstaat, in dem eine hohe Arbeitslosigkeit herrsche, könne jedoch auch weniger Menschen effektiv sozial integrieren, weshalb er eine stärkere Berücksichtigung der Erwerbslosigkeit durch die Europäische Kommission forderte. Madrid und Wien beanstandeten den Vorschlag Junckers bis zuletzt. Letztendlich stimmte Spanien Ende Juli 2015 einer Aufnahme von rund 1.300 (mit einem Spielraum von weiteren 200) anstelle der von Brüssel vorgeschlagenen 4.288 Asylbewerbern zu.

Im Rahmen einer interministeriellen Kommission zur Flüchtlingsfrage der spanischen Regierung Anfang September, wurde es vermieden, eine Höchstgrenze der aufzunehmenden Flüchtlinge zu nennen. Man werde die Forderungen der EU grundsätzlich erfüllen. Allerdings müssten die angewandten Kriterien des Verteilungsschlüssels der EU-Kommission ausführlich erklärt und nachvollziehbar sein. Fernández Díaz (Inneres) äußerte die Befürchtung, durch den Anstieg von durchschnittlich 6.000 Asylanträgen jährlich auf die rund 17.000 Anträge im Jahr 2015 nicht über genügend finanzielle und personelle Ressourcen zu verfügen, um diese abarbeiten zu können. Sowohl Vizepräsidentin Sáenz de Santamaría als auch Finanzminister Montoro bestätigten, dass der Haushaltsposten von 10 auf 53 Mio. EUR aufgestockt und zusätzliches Personal zu Verfügung gestellt wird.

Am 9. September 2015 hatte Spanien vor dem Europäischen Rat in einem ersten Schritt zugesagt, zur Aufnahme von insgesamt 17.680 Flüchtlingen bereit zu sein. Auf der Sitzung des Rates der Europäischen Union vom 22. September 2015 legten 24 Mitgliedstaaten (oh-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Afrika südlich der Sahara

Asien und Pazifik

Europa und Nordamerika

Lateinamerika

Nahost und Nordafrika

Oktober 2015

www.kas.de

ne Ungarn, Tschechien, Slowakei, Rumänien) mit qualifizierter Mehrheit fest, in den ersten zwölf Monaten einer kommenden Zwei-Jahres-Periode zunächst zur Verteilung 64.000 Migranten aus Italien und Griechenland auf andere EU-Staaten bereit zu sein. Der Anteil Spaniens wird in diesen ersten zwölf Monaten 8.023 Personen betragen (Italien: 1.896, Griechenland: 6.127). Ungarn soll im zweiten Jahr behandelt werden.

Wahrnehmung des Themas bei den politischen Parteien

PP: Die regierende konservative Volkspartei sieht Spaniens Rolle in der Migrationspolitik auf zwei Kompetenzfelder beschränkt: den Schutz der EU-Außengrenze und die Rolle Spaniens als Transitland. Bis in die vergangene Woche hinein trat die PP geschlossen gegen die etwaige Wiedereinführung der medizinischen Versorgung für illegale Einwanderer im Inland auf, die die PP-Regierung mit dem Dekret 16/2012 abschaffte. Die Regierungspräsidentin der Autonomen Region Madrid, Cristina Cifuentes, brach Ende August mit der Haltung ihrer Partei. Nachdem der Gesundheitsstaatssekretär Rubén Moreno erst warnte, die Regionen dürften ihre Kompetenzen im Gesundheitswesen nicht überschreiten, schlossen sich trotzdem nicht nur die linksgerichteten Regionen Castilla-La Mancha und Extremadura einer Wiedereinführung der medizinischen Versorgung der Migranten an, sondern auch die PP-regierte Region Madrid (Cifuentes). Als Begründung gab sie an, dass sie "die moralische Verpflichtung verspüre, für die medizinische Behandlung jeder Person zu sorgen, ob deren Papiere nun in Ordnung seien oder nicht". Damit zwang sie ihren Parteichef Mariano Rajoy zum Umlenken. Die PP gibt ihre harte Haltung in der Frage vorab auf. Rajoy kündigte an, im September im 'Gesundheitspolitischen Rat der Autonomen Regionen' einen Vorschlag zu unterbreiten, wie diese zukünftig eine einheitlich medizinische Basisversorgung für illegale Einwanderer übernehmen könnten.

PSOE: Die größte Oppositionspartei, die sozialistische PSOE, machte im Plenum des Abgeordnetenhauses mehrfach deutlich, dass man im Falle eines Wahlsieges Ende 2015 das Gesetz, welches die Rechtsnorm zur „heißen Abschiebung“ enthält, unverzüglich rückgängig machen wolle. Die PSOE-Parteisekretärin für Migration, Eva Matarín, kritisierte Ende Juli die fehlende Solidarität der Regierung Rajoy mit den EU-Partnern und den Migranten: Der durch die EU vorgeschlagene Verteilungsschlüssel sei fehlgeschlagen, da statt der 40.000 Asylplätze nur ein Angebot für eine Aufnahme von 35.000 Personen zusammenkam. Spanien habe dabei weniger als ein Drittel der durch Brüssel erbetenen Asylverfahren akzeptiert. Diese Entscheidung Rajoys lasse Spanien unsolidarisch erscheinen und schwäche die Position des Landes auf Gemeinschaftsebene. Die PP-Regierung habe den Fehler begangen, sich in einem Zahlenspiel zu verfangen und die Schicksale der Asylbewerber aus den Augen zu verlieren.

Podemos: Die linksgerichtete Protestpartei Podemos ist sich beim Thema Migration mit der PSOE einig. Beide Parteien wollen ein stärkeres Engagement Spaniens in der Asylpolitik. Die Parteiführung gab im Juli als Position bekannt: "Wenn man sich einer beispiellosen humanitären Katastrophe entgegenstellt, darf das nicht zu einem Zahlenspiel verkommen". Podemos hat ein eigenes Twitter- und Facebookprofil unter dem Titel „Podemos Migraciones“ erstellt, auf dem Nachrichten und Beiträge zu den aktuellen Herausforderungen der illegalen Einwanderung in Europa aufgenommen werden.

Ciudadanos: Die noch junge Partei, die sich selbst im politischen Zentrum verortet, erkennt die illegale Einwanderung als drängendes Problem. Eine Basis- und Notfallversorgung im Gesundheitswesen müsse auch für illegale Einwanderer vorgehalten werden. Der Leistungskatalog könne jedoch im Vergleich zu legalen Einwanderern nur begrenzt sein. C's fordert die Umsetzung des EU-Einwanderungs- und Asylpaktes aus dem Jahr 2008. Darin werden die EU-Staaten aufgefordert, die illegale Einwanderung zu bekämpfen, indem sie sich mit den Herkunftsländern koordinieren und illegale Einwanderer ausweisen. Die europäischen Rechtsinstrumente müssen harmonisiert werden, damit eine grenzüberschreitenden effektive Aufdeckung und Verhinderung der illegalen Einwanderung im EU-Raum Wirkung zeigen

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Afrika südlich der Sahara

Asien und Pazifik

Europa und Nordamerika

Lateinamerika

Nahost und Nordafrika

Oktober 2015

www.kas.de

kann. Als präventive Maßnahme fordert C's die Abnahme biometrischer Daten von Reisenden bei jedem Grenzübertritt nach Spanien, um später eine etwaige Rücküberführung ins Heimatland einfacher zu gestalten.

Izquierda Unida: Der innenpolitische Fraktionssprecher der Vereinigten Linken in der Abgeordnetenversammlung, Ricardo Sixto, hat die Asylpolitik der Rajoy-Regierung als "knauserig bezeichnet" und verlangt einen grundlegenden Wandel. Er weist darauf hin, "dass andere EU-Staaten großzügiger sind als Spanien", diese jedoch eine EU-weite Lösung reklamierten. Besonders Griechenland und Italien stünden unter einer überproportional großen Belastung. Die spanische Regierung müsse daher ihre Strategie ändern und mehr Verantwortung übernehmen. Sixto erinnerte daran, dass es nicht nur um Wirtschaftsflüchtlinge, sondern um Betroffene aus Kriegsgebieten gehe.

Wie wird der Umgang mit Migration / Integration in Deutschland behandelt?

In den spanischen Medien wird ausführlich über das Thema Migration und die aktuellen Entwicklungen in Deutschland berichtet. Es wird wahrgenommen, dass Deutschland in diesem Jahr mit bis zu 800.000 Asylanträgen rechnet, viermal so viele wie noch 2014, was das Land vor eine große Herausforderung stellt und bei staatlichen Institutionen und NGOs Alarm ausgelöst hat. Man fürchte neue Schübe von Fremdenfeindlichkeit und rassistischer Gewalt. Deutschland wird als Land mit einer Tradition als Aufnahmeland, welches bei Flüchtlingen einen besonders guten Ruf hat, dargestellt. Bereits vor Monaten berichtete die spanische Presse von einem angespannten sozialen Klima in Bezug auf Migration und Flüchtlinge in Deutschland. Die regionalen und lokalen Behörden, welche versuchen, die Flüchtlinge untereinander aufzuteilen, seien sowohl die Logistik als auch finanzielle Mittel betreffend überfordert. Ihre Hilferufe hätten bisher wenig Gehör gefunden.

Besonderes Augenmerk wird in der Berichterstattung auf die steigende Zahl extremistischer und fremdenfeindlicher Übergriffe, die sich seit einigen Monaten in Deutschland häufen, gerichtet. Die deutschen Behörden seien ernsthaft besorgt, Bundespräsident Gauck, Justizminister Maas und andere hochrangige Politiker werden zitiert, wie sie solche Übergriffe als Angriff gegen die deutsche Gesellschaft verurteilen. Dem werden Kommentare von anderen Politikern wie Horst Seehofer gegenübergestellt, der das rassistische Feuer noch weiter anfachte, indem er Einwanderern aus der Balkanregion vorwirft, nur zu kommen, um das deutsche Sozialsystem auszunützen. Der Drift der AfD noch weiter nach rechts, ihre Annäherung an das Modell von Front National und die Ambitionen der Partei, nicht nur euroskeptische Wähler, sondern auch die Deutschen, die mit der Migrationspolitik unzufrieden sind, für sich zu gewinnen, ist den Medien nicht entgangen. Auch Pegida sorgte in der spanischen Presse für Schlagzeilen.

Hervorgehoben wurde während des rasanten Anstiegs der Zahlen der in Europa asylsuchenden Personen im Sommer, dass es einmal mehr so aussähe, als sei es die deutsch-französische Achse, die die Initiative in der europäischen Politik ergreife, um eine Antwort auf die Migrationskrise in Europa zu finden.

Willkommenskultur

Mit dem Ausbruch der Wirtschaftskrise in Spanien 2008 und deren negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sowie der Implementierung harter Sparmaßnahmen war durchaus zu befürchten, dass die allgemeine Haltung der spanischen Bevölkerung gegenüber Einwanderern abgeneigter werde. Wie Umfragen und Studien belegen, hat sich diese Besorgnis allerdings nicht bewahrheitet. Die Grundeinstellung gegenüber Immigranten bleibt weitgehend tolerant und positiv. Diese Tatsache sticht vor allem hervor, wenn man andere europäische Krisenländer und deren Umgang mit Immigration betrachtet. In der öffentlichen Meinung lässt sich lediglich eine angespanntere Haltung gegenüber Immigranten als mögliche Konkurrenz auf dem schwachen spanischen Arbeitsmarkt bzw. um öffentliche Mittel und Sozialleistungen feststellen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Afrika südlich der Sahara

Asien und Pazifik

Europa und Nordamerika

Lateinamerika

Nahost und Nordafrika

Oktober 2015

www.kas.de

Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern und Gegnern offener Grenzen bzw. Migration und der Aufnahme von Flüchtlingen sind in ihrem Ausmaß in keiner Weise wahrzunehmen wie in einigen anderen westeuropäischen Ländern. Spanien hat keine erwähnenswerten Übergriffe durch die Bevölkerung auf Flüchtlinge und Asylbewerber erfahren.

Umgang der staatlichen Institutionen mit den steigenden Flüchtlingszahlen

Auf nationaler Ebene sind die Zuständigkeiten im Bereich Migration je nach inhaltlichem Schwerpunkt unter verschiedenen Ministerien aufgeteilt. Unter die Zuständigkeiten des Innenministeriums fallen die Dienstabläufe und Verwaltungsvorgänge einer Ausländerbehörde. Das Ministerium für Arbeit und Sozialversicherung hat eine Abteilung für Migration, gegliedert in Unterabteilungen, die sich der Themen Ein- und Auswanderung, Integration von Einwanderern, finanzielle Planung, rechtlicher Rahmen, Beobachtung von Immigration und von Rassismus und Xenophobie annehmen. Im spanischen Außenministerium gibt es ebenfalls eine Abteilung, die sich mit Migration beschäftigt. Neue Normen und Gesetze im Bereich des Ausländerrechts werden im Justizministerium erarbeitet. Hinzu kommen Zuständigkeiten auf regionaler Ebene der autonomen Kommunen, wobei an dieser Stelle oft kritisiert wird, dass die Kompetenzen zwischen den verschiedenen Ebenen nicht klar aufgeteilt sind und sich die autonomen Regionen immer mehr Herausforderungen gegenüber sehen, bei denen keine klare Vorgehensweise für sie festgelegt ist. Es wird eine bessere Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen Ebenen gefordert.

Seit 2013 erlebt Spanien Anstürme von Flüchtlingen, meist aus Herkunftsländern südlich der Sahara (s.o.), die man bis dato weder in dieser Heftigkeit noch Häufigkeit kannte. Die Flüchtlinge versuchen zum einen über den Landweg die Grenzzäune zwischen Marokko und den zwei spanischen Enklaven Ceuta und Melilla zu überwinden, zum anderen auf kleinen Booten über die Straße von Gibraltar auf das spanische Festland zu gelangen. Im vergangenen Sommer retteten die spanische Küstenwache und das spanische Rote Kreuz zum Teil innerhalb von 36 Stunden mehr als 1.100 Flüchtlinge an der Meerenge. Die offiziellen Flüchtlingsaufnahmezentren „Centro de Internamiento para Inmigrantes“ sind permanent überfüllt, die Gemeinden versuchen dem Ansturm der Flüchtlinge durch das Errichten improvisierter Lager in Turnhallen u.Ä. entgegenzukommen.

Im Umgang mit dieser neuen Situation haben die spanischen Institutionen bisher vor allem durch negative Schlagzeilen auf sich aufmerksam gemacht. Ein zentraler Streitpunkt sind die sogenannten „heißen Abschiebungen“ (s.o.). Diese Praktik wurde im Rahmen des Ausländergesetzes im März dieses Jahres verabschiedet, sie wird allerdings sowohl von der Europäischen Kommission als auch dem UN-Menschenrechtsausschuss für unvereinbar mit europäischem und internationalem Recht gehalten. Der Europarat hatte bereits im vergangenen Jahr in einem Bericht Klagen wegen gewalttätiger Übergriffe von Seiten der spanischen Guardia Civil, bzw. der marokkanischen Grenzpolizei beschrieben und die heißen Abschiebungen kritisiert und dem spanischen Innenministerium einen Katalog von Forderungen und Vorschlägen unterbreitet, um die Situation zu verbessern. Auch für das Versagen der Bürokratie und des Asylrechts mangelt es nicht an Beispielen. Flüchtlingsorganisationen kritisieren, das spanische Asylsystem entspräche nicht den europäischen Standards, Flüchtlingslager seien überfüllt und die nötigen Mittel fehlten überall.

Nichtsdestoweniger geht aus dem Bericht des Mipex 2015 (Migrant Integration Policy Index) hervor, dass Spanien eine Einwanderungspolitik hat, die dem Durchschnitt der Europäischen Union entspricht, auch wenn die Krise und damit einhergehenden Sparmaßnahmen einige Rückschläge auf dem Gebiet verursacht haben. Im Rahmen des Berichts werden Verbesserungsvorschläge angebracht, die eine bessere Integration von Immigranten ins Bildungssystem, die langerwartete Verabschiedung eines Antidiskriminierungsgesetzes und die Entwicklung einer Strategie für die lokalen Regierungen zur Flüchtlingsaufnahme beinhalten.