2 Irreguläre Migration: theoretischer Rahmen

2.1 Irreguläre Migration als Teil der internationalen Migration

Migration stellt einen wesentlichen Bestandteil der Menschheitsgeschichte dar. (Koser 2007: 1-2) Wanderungen von großen Bevölkerungsgruppen sind aus allen Epochen überliefert. Internationale Migration ist dagegen ein Phänomen der Neuzeit. Der Begriff setzt die Existenz von Nationalstaaten voraus, die sich durch die Souveränität über ihr Territorium und damit zumindest tendenziell durch die Kontrolle über den Zugang zu und den Aufenthalt im Staatsgebiet auszeichnen. Definiert man mit Haug (2000: 1) Migration als den „Wechsel des Hauptwohnsitzes einer Person", wird der Wanderungsprozess zur internationalen Migration, wenn sich diese Wohnsitzverlagerung über Staatsgrenzen hinweg vollzieht. Die UN definieren einen internationalen Migranten als eine Person, die sich für mindestens ein Jahr außerhalb ihres Heimatlandes befindet. (Koser 2007: 4) Oftmals erfolgt der Prozess internationaler Migration zumindest teilweise – etwa bei der Einreise und/oder dem Aufenthalt, in selteneren Fällen auch bei der Ausreise – irregulär. Ganz allgemein kann irreguläre Migration als „all inter-country movements that take place outside the regulatory norms of the sending, transit and receiving countries" (Gosh 1998: 9) definiert werden.

Irreguläre Migration ist ein Bestandteil der internationalen Migration. Sie wird durch die gleichen Faktoren wie reguläre Migration ausgelöst. Ihren spezifischen Charakter der Irregularität erhält sie erst durch die Regelungen des jeweiligen Aufnahmelandes, in manchen Fällen auch des Herkunfts- oder Transitlandes. (Godenau 2003: 143) Die Zielstaaten von Migrationsprozessen haben die Souveränität, über den *Status* der Migranten zu entscheiden, die in ihr Territorium einreisen bzw. sich in diesem aufhalten, indem sie die Regeln für Einreise und Aufenthalt festsetzen. Sie haben aber zumindest teilweise die Kontrolle über die *Migration an sich* in Einreise und Aufenthalt eingebüßt. Irreguläre Migration charakte-

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017
A. Baumer, *Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa*, DOI 10.1007/978-3-658-18139-0_2

risiert sich ja gerade dadurch, dass sie *gegen* den in den Regeln für Einreise und Aufenthalt von Migranten manifestierten politischen Willen der Zielstaaten stattfindet. Irreguläre Migration stellt durch ihre Existenz die Souveränität des Ziellandes in Frage. Gleichzeitig gehört sie zur gesellschaftlichen Realität fast aller westlichen Industriestaaten. (Angenendt 2007) Die Aufnahmeländer sind gezwungen, auf diese Realität zu reagieren – mit Politiken, die darauf abzielen, nichtgewollte Migrationsprozesse rückgängig zu machen, und – in Anerkennung der vielfachen Begrenztheit dieser Option – mit solchen, die diese Prozesse gestalten. (Çinar et al. 2000)

Um das Phänomen der irregulären Migration theoretisch zu fassen, sind deshalb drei Ebenen von Bedeutung: Irreguläre Migration ist ein Teilaspekt der internationalen Migration. Zur Erklärung des Phänomens müssen also die theoretischen Ansätze auf ihre Tauglichkeit geprüft werden, die zur Erklärung der internationalen Migration formuliert wurden. Internationale Migration wird irregulär, wenn sie Regeln und Normen von Herkunfts-, Transit- oder Zielstaaten verletzt. Eine Analyse der Politiken, die den Zugang zu und den Aufenthalt in dem jeweiligen Staat bedingen, ermittelt die politischen Voraussetzungen für Irregularität. Es sind die Staaten – und nicht die Migranten – die über Regularität bzw. Irregularität von Migrationsprozessen entscheiden. Staaten haben auch die Macht, irreguläre Migration zu gestalten. Auf dieser Ebene rücken Politiken in den Fokus der Analyse, die über die Regelung von Zugang und Aufenthalt hinausgehen. Alle drei Ebenen sollen im Folgenden diskutiert werden.

2.2 Theorien der internationalen Migration

Internationale Wanderungsprozesse gehören zu den säkularen Erscheinungen der modernen Welt. Beginnend mit den bevölkerungsgeografischen Ansätzen eines Ernst Ravenstein im ausgehenden 19. Jahrhundert, haben unterschiedliche Disziplinen eine große Zahl von Theorien entwickelt, um das Phänomen der internationalen Migration zu erklären:

> A variety of theoretical models has been proposed to explain why international migration begins, and although each ultimately seeks to explain the same thing, they

> employ radically different concepts, assumptions, and frames of reference. (Massey et al. 1993: 431)

Sinnvollerweise lassen sich die verschiedenen theoretischen Ansätze mit Haug (2000) in klassische und neuere Theorien unterscheiden. Zu letzteren können auch die politikwissenschaftlichen Ansätze zur Erklärung internationaler Migration gezählt werden, die größtenteils jüngeren Datums sind: „Political scientists came late to the study of migration." (Hollifield 2008: 183)

Klassische Theorien der internationalen Migration lassen sich nach der Analyseebene in Makro- und Mikroansätze unterteilen. Zu den Makroansätzen zählen bevölkerungsgeografische, makroökonomische und systemtheoretische Ansätze sowie die Theorie des dualen Arbeitsmarkes. Unter die Kategorie der Mikroansätze fallen unter anderem die neoklassische Mikroökonomie, die neue Migrationsökonomie und entscheidungstheoretische Ansätze. (Haug 2000: 1)

Bevölkerungsgeografische Ansätze gehen auf die „Gesetze der Wanderung" zurück, die von Ernst Ravenstein in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts formuliert wurden. Sie stellten den ersten Versuch dar, „auf der Makroebene statistische Regelmäßigkeiten in der Richtung und der geografischen Entfernung der Wanderungsströme zu formulieren" und eine Klassifizierung der Migranten nach Dauer und Umfang der Wanderung vorzunehmen. (Haug 2000: 1) Sie fanden ihre Fortsetzung etwa in Gravitationsmodellen, die auf der Grundlage des jeweiligen Bevölkerungsvolumens zweier Regionen und ihrer Distanz zueinander zu Aussagen über Migrationsströme kommen.

Die neoklassische makroökonomische Theorie ist wohl die bekannteste und einflussreichste Theorie der internationalen Migration. (Massey et al. 1993: 433) Sie geht von der unterschiedlichen Angebots- und Nachfragesituation auf den nationalen Arbeitsmärkten und den daraus resultierenden Lohndifferenzen aus. (Han 2006: 174) Mit Massey (1993: 432-434) lassen sich ihre zentralen Annahmen und Thesen wie folgt zusammenfassen: Internationale Migration von Arbeitskräften wird durch Unterschiede in den Arbeitslöhnen zwischen verschiedenen Ländern ausgelöst. Werden die Lohnunterschiede durch Wanderung von Arbeitskräften nivelliert, kommt auch Migration zum Erliegen. Migrationsprozesse von hochqualifizierten Arbeitskräften folgen anderen Ertragserwartungen, die

sich aus dem eingesetzten Humankapital ergeben und können deshalb gegenläufige Muster als die von nichtqualifizierten Arbeitskräften aufweisen. Arbeitsmärkte sind die wichtigsten Mechanismen, die internationale Migration auslösen, andere Märkte haben dagegen kaum Auswirkungen. Nationale Regierungen können Migrationsströme durch die Regulierung der Arbeitsmärkte in den Herkunfts- und/oder Zielländern steuern. In weiteren Varianten neoklassischer Makroansätze werden zusätzliche arbeitsmarktabhängige Push- und Pull-Faktoren wie etwa die Arbeitslosenquote oder die Anzahl der Beschäftigten in bestimmten Sektoren mit einbezogen. (Haug 2001: 3) Aber auch hier gilt die Grundannahme neoklassischer Makroansätze: Internationale Migration, verstanden als Arbeitskräftemigration, wird durch Ungleichgewichte zwischen den Arbeitsmärkten zweier Länder ausgelöst. Die Wanderung von Arbeitskräften führt zur fortschreitenden Nivellierung dieser Differenzen – bis sie schließlich gänzlich zum Erliegen kommt.

Im Gegensatz dazu geht die Theorie des dualen Arbeitsmarktes nicht von einem Zusammenwirken von Push- und Pull-Faktoren in Herkunfts- und Zielländern aus, sondern sieht in der Segmentierung der Arbeitsmärkte in modernen Industriegesellschaften den auslösenden Faktor für internationale Migration. Wie bei den neoklassischen Ansätzen wird auch hier Migration mit der Migration von Arbeitskräften gleichgesetzt. Nach der Theorie des dualen Arbeitsmarktes und ihres wichtigsten Vertreters, Michal J. Piore (1979) „entsteht in den modernen Industriegesellschaften die strukturell bedingte Nachfrage nach Arbeitskräften (the intrinsic labor demand), die durch die Einheimischen nicht befriedigt werden kann." (Han 2006: 176) Diese Nachfrage ist der Pull-Faktor, der internationale Migrationsströme auslöst. Folgende Gründe bedingen nach der Theorie des dualen Arbeitsmarktes diesen Sachverhalt: In modernen Industriestaaten kommt es zu einer strukturell bedingten Teilung in primäre und sekundäre Arbeitsmärkte. Diese Teilung erklärt sich durch den Umstand, dass Unternehmer ein Interesse daran haben, Nachfrageunterschiede durch den Faktor Arbeit auszugleichen. Eine stabile Basisnachfrage lässt eine Standardisierung der Produktion durch kapitalintensive Technologien zu. Auf diesem primären Arbeitsmarkt finden wenige, aber hochqualifizierte Arbeitskräfte Beschäftigung. Zusätzliche saisonal fluktuierende Nachfrage, die eine standardisierte Produktion nicht erlaubt, wird dage-

gen mit der Beschäftigung von nichtqualifizierten Arbeitskräften ausgeglichen. Der so entstehende sekundäre Arbeitsmarkt zeichnet sich durch arbeitsintensive, schlechtbezahlte und prekäre Jobs aus, die nur ein geringes Qualifizierungsniveau voraussetzen. (Han 2006: 176-177) Während die Arbeitsplätze im primären Sektor meist den autochthonen Arbeitskräften vorbehalten bleiben, ist es schwierig, diese für den sekundären Sektor zu gewinnen. Eine Erhöhung des Lohnniveaus im untersten Segment des Arbeitsmarktes würde Auswirkungen auf die gesamte Lohnpyramide haben – schließlich erfüllen Lohndifferenzen auch Funktionen der sozialen Distinktion und müssen aus diesem Grunde auf allen Ebenen erhalten werden. Die Anwerbung von migrantischen Arbeitskräften, die für den geringeren Lohn arbeiten, ist die kostensparende Alternative. Doch nicht nur die schlechte Bezahlung, sondern auch fehlende Aufstiegschancen und ein geringes soziales Prestige machen Jobs in diesem Segment wenig attraktiv. In der Vergangenheit wurden mit Frauen oder Jugendlichem Angehörige sozialer Gruppen für diese Beschäftigungen eingesetzt, die ihre gesellschaftliche Position nicht über Höhe des Lohns und Prestige der Arbeit definieren. Aufgrund von demografischen und gesellschaftlichen Veränderungen stehen diese Gruppen jedoch in immer geringerem Umfang zur Verfügung. Auch unter diesem Aspekt lohnt sich die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften. Denn Migranten sind „target earners“ (Han 2006: 177), sie orientieren sich also an einem selbst gesetzten Ziel und nicht an den Kategorien der autochthonen Gesellschaft. Aus diesem Grund sind sie zumindest am Anfang des Migrationsprozesses bereit, in Jobs zu arbeiten, die Einheimische aus Geld- oder Prestigegründen nicht annehmen würden.

Die Theorie des dualen Arbeitsmarktes kommt daher zu folgenden Konklusionen: Internationale Migration ist in erster Linie nachfragebasiert und wird durch Anwerbung seitens der Arbeitgeber oder der Regierungen der Zielländer initiiert. Da der Bedarf durch strukturelle Faktoren der Wirtschaft erzeugt wird, sind divergierende Lohnniveaus weder notwendige noch hinreichende Bedingungen für Migration. Niedrige Löhne für Migranten steigen bei sinkendem Angebot von Arbeitskräften nicht zwangsläufig, da sie durch institutionelle Mechanismen niedergehalten werden können. Regierungen können Migrationsprozesse, etwa durch Regulierungen des Arbeitsmarktes, nicht verhindern, „da diese einem

Bedarf der modernen postindustriellen Ökonomie entsprechen." (Haug 2000: 3; vgl. auch Massey et al. 1993: 444)

Anknüpfend an Immanuel Wallersteins Weltsystemtheorie haben sich weitere theoretische Ansätze entwickelt, die internationale Migration nicht durch Unterschiede im Lohnniveau oder durch spezifische Nachfragestrukturen auf nationalen Arbeitsmärkten erklären, sondern als eine Konsequenz der internationalen kapitalistischen Expansion analysieren: „The penetration of capitalist economic relations into peripheral, noncapitalist societies creates a mobile population that is prone to migrate abroad." (Massey et al. 1993: 444) Die gleichen ökonomischen Prozesse, die Migranten in den peripheren Ländern freisetzen, zeitigen Pull-Faktoren in den entwickelten Ländern.

Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Konzept der globalen Städte (Sassen 1991) zu, deren strukturelle Charakteristika eine starke Nachfrage nach migrantischen Arbeitskräften auslösen. Die Schaltzentralen global operierender Konzerne und Finanzinstitutionen konzentrieren sich demnach in wenigen g*lobal cities.* An diesen Orten kommt es zu einer Konzentration von internationalen Fachkräften, die sich durch einen konsumorientierten Lebensstil und die Nachfrage nach spezifischen Dienstleistungen auszeichnen. „Dadurch entstehen viele Gelegenheits- und Teilzeitarbeiten, die häufig von Immigranten in der informellen Wirtschaft übernommen werden." (Han 2006: 21) Ingesamt gehen die auf der Weltsystemtheorie basierenden Anätze davon aus, dass internationale Migration der politischen und wirtschaftlichen Organisation eines expandierenden globalen Marktes folgt. Daraus ergeben sich folgende Hypothesen: Internationale Migration ist die Folge der Durchdringung der Entwicklungsländern durch die globalisierte kapitalistische Ökonomie. Die internationalen Ströme von Arbeitskräften folgen denen von Waren und Kapital – nur in umgekehrter Richtung. Ausländisches Kapital sorgt in den Ländern der Peripherie nicht nur für eine entwurzelte, mobile Bevölkerung, sondern schafft gleichzeitig auch starke materielle und kulturelle Verbindungen zu den Ländern des Zentrums, welche wiederum internationale Wanderungen begünstigen. Internationale Migration entwickelt sich aufgrund bestehender vielfältiger Verbindungen insbesondere zwischen früheren Kolonialmächten und ihren ehemaligen Kolonien. Da internationale Migration eine Folge der Globalisierung ist, können Regie-

rungen lediglich durch eine Regulierung des internationalen Kapital- und Warenverkehrs Einfluss nehmen – was nur durch schwer durchsetzbare und damit unwahrscheinliche Maßnahmen möglich wäre. Politische und militärische Interventionen zum Schutz von ausländischen Investitionen oder zur Unterstützung globalisierungsfreundlicher Regierungen können im Falle eines Scheiterns Flüchtlingsströme und damit eine weitere Form internationaler Migration auslösen. Internationale Migration hat insgesamt wenig mit unterschiedlichen Lohnniveaus oder Beschäftigungsraten zu tun: „It follows from the dynamics of market creation and the structure of the global economy." (Massey et al. 1993: 448)

In allen bisher skizzierten Theorien werden Migrationsströme von Strukturen in den Herkunfts- und/oder den Zielländern ausgelöst. Internationale Migranten als individuelle oder kollektive Akteure spielen keine Rolle. Mikrotheorien der internationalen Migrationen zeichnen sich durch einen umgekehrten Ansatz aus. Hier stehen die Migranten und ihre Entscheidungen im Zentrum der Analyse. Die neoklassische mikroökonomische Theorie geht aus von individuellen, rationalen Akteuren, die sich auf Grundlage einer positiven Kosten-Nutzen-Kalkulation zur Migration entscheiden. (Massey et al. 1993: 434) „Migration wird als Investition in Humankapital betrachtet, wonach Erträge im Erwerbsverlauf in Form langfristiger oder auch zukünftiger Einkommenssteigerungen erwartet werden." (Haug 2000: 6) Daraus ergeben sich ähnliche Schlussfolgerungen wie aus den neoklassischen Makrotheorien, nur stärker individualisiert: Internationale Migration wird durch unterschiedliche Lohnniveaus und Beschäftigungsraten ausgelöst, aus denen sich die erwartbaren Erträge ergeben. Die individuelle Ausstattung des Migranten mit Humankapital, die positive Effekte auf Lohn- bzw. Beschäftigungschancen im Zielland hat, erhöht die Wahrscheinlichkeit der Migration. Dies gilt auch für Faktoren, welche die Migrationskosten senken. Diese individuellen Faktoren sind der Grund, weshalb Individuen aus dem gleichen Land unterschiedliche Neigungen zur Migration entwickeln können. Internationale Migrationsströme setzen sich aus Individuen zusammen, die sich nach persönlichen Kosten-Nutzen-Kalkulationen zur Wanderung entschieden haben. Ohne Unterschiede in den Lohnniveaus und/oder den Beschäftigungsgraden findet keine internationale Migration statt. Die Höhe der Differenz der erwarteten Erträge in Herkunfts- und Zielland bestimmt den

Umfang des Migrationsstroms. Migrationsentscheidungen resultieren ausschließlich aus Differenzen der Arbeitsmärkte, andere Märkte spielen keine Rolle. Wenn die Bedingungen im Zielland psychologisch attraktiv sind, würde nur die Erwartung einer negativen Einkommensentwicklung die Migrationsprozesse aufhalten. Regierungen können Migrationsströme durch Politiken steuern, die auf die erwarteten Erträge in den Herkunfts- und/oder Zielländer einwirken – etwa durch Verbesserung bzw. Verschlechterung der Beschäftigungschancen oder durch die Anpassung der psychologischen oder materiellen Kosten der Migration. (Massey et al. 1993: 435-436)

Eng mit der neoklassischen Mikrotheorie der internationalen Migration verbunden ist die sogenannte neue Migrationsökonomie. Sie geht von ähnlichen Voraussetzungen aus – Migration als das Ergebnis eines rationalen Entscheidungsprozesses informierter Akteure. Die Migrationsentscheidungen treffen allerdings nicht mehr autonome Individuen, sondern größere Einheiten von miteinander in Beziehung stehenden Menschen – typischerweise Familien oder Haushalte. Ziel ist nicht mehr nur die Maximierung des Einkommens, sondern auch dessen Diversifizierung. (Massey et al. 1993: 436) So spielen nicht nur Lohn- und Beschäftigungschancen im Zielland eine Rolle, sondern auch die Absicherung gegen Risiken wie etwa Ernteausfälle oder Umweltkatastrophen durch eine Erweiterung der Einkommensquellen. Der Effekt einer erwarteten Steigerung des Haushaltseinkommens auf die Migrationsentscheidung ergibt sich nicht aus deren absoluten Größe, sondern ist abhängig von der relativen Deprivation des Haushalts, also der Wahrnehmung seiner Einkommenssituation im Verhältnis zu den übrigen Haushalten der jeweiligen Gemeinschaft oder zur allgemeinen Einkommensverteilung. Der neuen Migrationsökonomie kommt auch deshalb eine wichtige Bedeutung zu, weil sie in der Lage ist, weitere, zur Erklärung von Migrationsprozessen fundamentale, Aspekte wie etwa die Rücküberweisungen (*remittances*) von Migranten zu berücksichtigen. (Haug 2000: 7)

Die zentralen Hypothesen der neuen Migrationsökonomie lassen sich wie folgt zusammenfassen: Anstelle des autonomen Individuums stellen Familien, Haushalte oder andere Gruppen die Analyseeinheit der Migrationsforschung dar. Lohnunterschiede sind keine notwendige Bedingung internationaler Migration, da Haushalte auch ohne sie ein großes Interes-

se an einer Risikodiversifizierung durch Migration haben können. Eine Nivellierung der internationalen Lohnunterschiede muss also kein Ende der internationalen Migration nach sich ziehen. Regierungen können Migrationsraten nicht nur durch Arbeitsmarktpolitiken beeinflussen, sondern auch durch Politiken, die auf andere Märkte – etwa Versicherungs- oder Kapitalmärkte – abzielen. Leichterer Zugang zu Kapital oder Schutz vor Einkommensverlust durch eine Arbeitslosenversicherung können negative Migrationsanreize darstellen. Internationale Migration und wirtschaftliche Aktivität in den Herkunftsländern schließen sich nicht aus. Im Gegenteil: Es bestehen starke Anreize für Haushalte, sich sowohl in lokalen Wirtschaftstätigkeiten als auch in der Migration zu engagieren. Gerade bei steigenden Ertragschancen aus lokalen Wirtschaftsaktivitäten kann der Anreiz wachsen, durch Migration eines Haushaltsmitglieds zusätzliches Kapital zu mobilisieren. „Thus, economic development within sending regions need not to reduce the pressures for international migration." (Massey et al. 1993: 439; vgl. auch ebd.: 439-44) Der Effekt der relativen Deprivation bedingt, dass auch Politiken oder wirtschaftliche Entwicklungen, welche die Einkommensverteilung verändern, die Anreize zur Migration beeinflussen. Wenn es zu einer Einkommenssteigerung in den Herkunftsländern kommt, hängt deren Wirkung ebenfalls von der Verteilung ab: Profitieren relativ arme Haushalte nicht davon, kann es zu einer Erhöhung der Migrationsraten kommen, umgekehrt kann sich Migration verringern, wenn die relativ reichen Haushalte keinen Anteil am Einkommenszuwachs haben.

Neben der neoklassischen Mikrotheorie existiert auf der Mikroebene eine ganze Reihe von entscheidungstheoretischen Ansätzen. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie internationale Migration als die Entscheidung analysieren, die ein rational handelndes Individuum unter Einbeziehung unterschiedlichster Faktoren sowohl im Herkunfts- als auch im Zielland mit dem Ziel der Nutzenmaximierung trifft. Dabei werden in den unterschiedlichen Ansätzen verschiedene objektive und subjektive Faktoren berücksichtigt, die der Migrationsentscheidung zugrunde liegen können. (Haug 2000: 8-9)

Die skizzierten klassischen Migrationstheorien versuchen aus unterschiedlicher Perspektive, das Einsetzen von Prozessen der internationalen Migration zu erklären. Letztendlich rekurrieren sie allesamt auf Push-

und/oder Pull-Faktoren in den Herkunfts- und Zielländern, die Migrationsprozesse entweder durch strukturelle Ungleichgewichte oder durch die Beeinflussung individueller Entscheidungen in Gang setzen. Die Grenzen ihres jeweiligen Erklärungswertes sind dann erreicht, wenn etwa Migrationsprozesse andauern, obwohl die auslösenden Faktoren nicht mehr vorhanden sind. Auch auf die Frage, warum nur bestimmte Bevölkerungsteile migrieren oder warum es Unterschiede bei Größe und Richtung der Migrationsströme aus vergleichbaren Ländern gibt, können klassische Migrationstheorien keine befriedigenden Antworten geben. (Portes/Böröcz 2010: 39-40) Eine Reihe von neueren Theorien versuchen, diese Mängel zu berücksichtigen und die Beschränkung auf die vielfach modifizierte Analyse der Push- und Pull-Faktoren ebenso zu überwinden wie die strikte Trennung zwischen Makro- und Miroebene.

Die Theorie der transnationalen Migration geht von einer neuartigen Konzeption des Migranten aus. Im Zentrum der Analyse steht nicht mehr der internationale Migrant, der sein Herkunftsland dauerhaft mit einem neuen Zielland vertauscht, sondern die Figur des „Transmigranten", der gleichsam zwischen den Orten lebt und so die Verbindung zwischen Herkunfts- und Einreisegesellschaft aufrechterhält. (Haug 2000: 7) Herkömmliche Migrationstheorien, beschränkt durch ihren „methodological nationalism" (Wimmer/Glick-Schiller 2010: 176), können diesen neuen Typus der Migration nicht erfassen. Diesem Manko will die Theorie der transnationalen Migration begegnen. Dabei geht sie von folgenden theoretischen Prämissen aus: Die transnationale Migration ist mit den sich veränderten Bedingungen des globalen Kapitalismus verbunden. Sie muss daher im Kontext der globalen Beziehungen zwischen Arbeit und Kapital analysiert werden. Unter Transnationalismus ist der Prozess zu verstehen, in dem Migranten durch ihre sozialen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen soziale Räume erschließen, „die die nationalstaatlichen Grenzen überspannen." (Han 2006: 156) Der methodologische Nationalismus der Sozialwissenschaften schränkt ihre Fähigkeit ein, das Phänomen des Transnationalismus wahrzunehmen und zu analysieren. Und schließlich: Indem Transmigranten ihr Leben über nationalstaatliche Grenzen hinweg realisieren, sind sie in den nation-building-Prozessen von mindestens zwei Staaten involviert. (Han 2000: 155-158) Transnationale Migration ist also ein Prozess, der zu Entstehung von transnationa-

len Communities und damit zur Konstituierung von sozialen Räumen führt, die von geografisch und politisch bestimmten Räumen entkoppelt sind. Insgesamt lässt sich sagen, dass die Theorie der transnationalen Migration eine neue Perspektive auf Migrantencommunities eröffnet und Fragen bezüglich der Zugehörigkeit und Integration aufwirft. Ihr Erklärungswert zur Entstehung und Verstetigung von internationaler Migration ist jedoch begrenzt. (Haug 2000: 16-26)

Netzwerktheorien sind auf einer Mesoebene zwischen Strukturen und Individuen angesiedelt. (Faist 2010) Ihr besonderer Erklärungswert liegt darin, dass mit ihrer Hilfe Hypothesen entwickelt werden können, welche die Verstetigung von Migrationsprozessen und ihre Loslösung von den ursprünglich auslösenden Faktoren erklären können. (Portes/Böröcz 2010: 44) Migrantennetzwerke sind „sets of interpersonal ties that connect migrants, former migrants, and nonmigrants in origin and destination areas through ties of kinship, friendship, and shared community origin." (Massey et al. 1993: 44) Netzwerke stellen eine Form von sozialem Kapital für Migranten dar. Überschreitet die Ausdehnung des Netzwerks eine bestimmte Schwelle, reduziert es Kosten und Risiken der Wanderung und trägt damit zu einer Erhöhung des Migrationsvolumens bei. Dieses führt wiederum zu einer Ausweitung des Netzwerkes und damit zu einer weiteren Verringerung der Kosten: „The hypothesis would be that, once the number of network connections reaches a certain level, international movements become self perpetuating because they create the social structure necessary to sustain them." (Faist 2010: 165) Nach Massey et al. (1993: 448-450) hat dies eine Reihe von Implikation für den Charakter der Migration und die Wirkung von Migrationspolitiken. Durch die Institutionalisierung von Migrantennetzwerken und die damit einhergehende Verminderung von Kosten und Risiken nimmt die Bedeutung der Push- und Pull-Faktoren ab. Damit einher geht eine fortschreitende Nivellierung der spezifischen Anforderungen an potentielle Migranten, so dass deren Profil immer stärker repräsentativ für die gesamte Herkunftsgesellschaft wird. Der Migrationsprozess erfährt eine zunehmende Vereinfachung, bis schließlich tendenziell alle an der Wanderung Interessierten daran teilnehmen können. Für Regierungen bringt die Etablierung von Netzwerken einen fortschreitenden Kontrollverlust über Migrationsströme mit sich, da sich diese weitestgehend dem Ein-

fluss staatlichen Handelns entziehen. Bestimmte staatliche Politiken, etwa solche der Familienzusammenführung, können umgekehrt zur Stärkung von Migrationsnetzwerken und damit zu einem weiteren Kontrollverlust führen.

Internationale Migration führt jedoch nicht nur zur Entstehung von Netzwerken. Folgt man den Annahmen der „Institutional theory" (Massey et al. 1993: 450-451), etablieren sich auch private und zivilgesellschaftliche Institutionen, die sich an dem Ungleichgewicht zwischen der zunehmenden Zahl von migrationswilligen Menschen in den Herkunftsländern und den restriktiven Zugangspolitiken der Zielländer orientieren. Deren Bandbreite reicht von professionellen Menschenschmugglern über legale Organisationen zur Anwerbung von Arbeitskräften bis zu humanitären NGOs, die Migranten in unterschiedlichen Etappen des Migrationsprozesses auf vielfältige Art und Weise unterstützen. Diese Entwicklung zeitigt Konsequenzen, die erhebliche Parallelen zu denen der Netzwerkbildung aufweisen. Das Engagement solcher Organisationen führt zu einer gewissen Institutionalisierung des Migrationsprozesses und damit zu seiner fortschreitenden Entkopplung von den Faktoren, die ihn ursprünglich auslösten. Die Kontrollmöglichkeiten von Regierungen erfahren auch hier eine weitere Einschränkung. Diese Entwicklung wird noch durch den Umstand verschärft, dass restriktivere Politiken illegale Aktivitäten wie etwa Menschenschmuggel verstärken und gleichzeitig auf den Widerstand von Menschenrechtsorganisationen und der Migranten-Lobby treffen. (Massey et al. 1993: 451)

Die Theorie der kumulativen Verursachung knüpft an den Netzwerk- und den Institutionalisierungsansatz an. Sie geht davon aus, dass Migrationsprozesse nicht nur durch Netzwerkbildung und Institutionalisierung eine gewisse Eigendynamik erlangen, sondern dass sie auch in den Herkunfts- und Aufnahmegesellschaften selbst die Voraussetzungen für eine zunehmende Verstetigung der Migration schaffen: „Causation is cumulative in that each act of migration alters the social context within which subsequent migration decisions are made, typically in ways that make additional movement more likely." (Massey et al. 1993: 451) In den Herkunftsländern sind es insbesondere Veränderungen bei der Verteilung von Einkommen und Land und bei der landwirtschaftlichen Produktion, die weitere Migrationsprozesse motivieren. Wenn Familien durch Rück-

überweisungen ihr Einkommen erhöhen, zusätzliches Land erwerben oder in die Modernisierung der landwirtschaftlichen Produktion investieren können, kann dies zu einer Steigerung des Bewussteins der relativen Deprivation unter Nichtmigranten, zu einer Verringerung der landwirtschaftlichen Nutzfläche oder zu einer Freisetzung von Arbeitskräften führen – allesamt Faktoren, die eine Zunahme von Migration wahrscheinlich machen. Migration wird zu einem verbreiteten Phänomen, was wiederum zur Etablierung einer Kultur der Migration führt, die Auswanderung zur Verbesserung der individuellen oder familiären ökonomischen Situation in der Gesellschaft als praktikable Option erscheinen lässt und damit wahrscheinlicher macht.

Die Umverteilung von Humankapital zwischen Herkunfts- und Zielregion – also *brain drain* und *brain gain* – zeitigt unterschiedliche Produktivitätsentwicklungen, die wiederum zu einer Verstetigung des Migrationsstroms beitragen. In der Aufnahmegesellschaft selbst schließlich führt die Beschäftigung von Migranten in bestimmten Branchen ab einer gewissen Größenordnung dazu, dass diese Arbeiten fortan als „immigrant jobs“ gelten und von autochthonen Arbeitskräften gemieden werden, was wiederum die Stärkung der strukturellen Nachfrage nach migrantischer Arbeitskraft nach sich zieht. (Massey et al.1993: 453)

Die Konklusionen der Theorie der kumulativen Verursachung sind insbesondere für Politiken der beteiligten Staaten von Bedeutung. So konstatieren Massey et al.: (1993: 453-454):

> Social, economic, and cultural chances brought about in sending and receiving countries by international migration give the movement of people a powerful internal momentum resistant to easy control or regulation, since the feedback mechanisms of cumulative causation largely lie outside the reach of government.

Aufgrund der sozialen Kategorisierung von bestimmten Arbeiten als „Migrantenjobs” weigern sich einheimische Arbeitskräfte selbst in den Zeiten von hoher Arbeitslosigkeit oftmals, solche Jobs zu anzunehmen. Die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften bleibt also auch bei einer angespannten Situation auf dem Arbeitsmarkt strukturell bestehen.

Nach Massey et el. (1993: 454) lassen sich die Aussagen der Weltsystemtheorie, der Netzwerktheorie, der Institutionalisierungstheorie sowie der Theorie der kumulativen Verursachung zu einem Migrationssystemansatz zusammenführen, der von der Annahme ausgeht, dass Mig-

rationströme „acquire a measure of stability and structure over space and time, allowing for the identification of stable international migration systems." Diese Migrationssysteme, die jeweils unterschiedliche Herkunfts- und Zielländer umfassen können, weisen eine Reihe von Charakteristika auf. Sie zeichnen sich durch einen intensiven Austausch von Waren, Kapital und Personen unter den beteiligten Ländern aus. Diese Austauschbeziehungen sind in erster Linie politischer und wirtschaftlicher Natur, weswegen die geografische Nähe der Staaten zueinander nur eine untergeordnete Rolle spielt. Die Migrationssysteme können multipolar sein, ebenso wie Länder verschiedenen Migrationssystemen angehören können, wobei diese multiple Mitgliedschaft eher für Herkunfts- als Empfängerländer wahrscheinlich ist. Migrationssysteme unterliegen bei aller Stabilität einem durch politische und ökonomische Veränderungen induzierten Wandel, der zum Ausscheiden oder zum Eintritt von bestimmten Ländern führen kann.

Die Kritik an den verschiedenen Theorien ist vielfältig. (Massey et al. 1993; Han 2006; Haug 2000; Arango 2010; Portes/Böröcz 2010) Die neoklassische Theorie sowohl in ihrer Makro- als auch in ihrer Mikro-Variante blendet nach Arango (2010: 101) nicht-ökonomische Faktoren aus, setzt Migration generell mit Arbeitsmigration gleich und behandelt Migranten und Gesellschaften als homogene Einheiten. Sie kann weder erklären, warum nur so wenige aus einer Gemeinschaft wandern noch warum zwischen vergleichbaren Ländern so große Unterschiede bezüglich der Migrationsströme bestehen. Auch die großen Veränderungen im internationalen Migrationsgeschehen seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts – Differenzierung und Globalisierung der Wanderungsströme, Ausweitung der restriktiver Zugangspolitiken, Zunahme neuer Migrationsformen, etwa im Kontext der Familienzusammenführung oder die Zunahme der irregulären Migration – können von den neoklassischen Ansätzen nicht angemessen interpretiert werden: „No doubt, these shortcomings of the neo-classical explanation of migration can be partly traced to is one-dimensionality, and more precisely to the exclusion of the political dimension from the picture at a time in which it has risen to preeminence." (Arango 2010: 101) Ähnliche Einwände gelten auch für die neue Migrationsökonomie, die aus der neoklassischen Tradition heraus entstanden ist. Sie weist zwar einige Vorteile gegenüber den neoklassi-

schen Ansätzen auf, ist aber auf das Herkunftsland beschränkt. (Arango 2010: 104)

Die Theorie des dualen Arbeitsmarktes hat nach Arango einen hohen Erklärungswert für die Zielländer, indem sie evidente Sachverhalte in fortgeschrittenen Industriegesellschaften, darunter die beständige Nachfrage nach migrantischen Arbeitskräften trotz hoher struktureller Arbeitslosigkeit, erklärt und zeigt, warum es meist keine Konkurrenz zwischen Migranten und Einheimischen um Arbeitsplätze gibt. Allerdings berücksichtigt sie nur Pull-Faktoren und beschränkt sich bei diesen auf den Faktor Arbeit. Neure Entwicklungen werden nicht berücksichtigt, etwa dass Anwerbung kaum noch eine Rolle für das Entstehen von Migrationsströmen spielen oder dass oftmals „immigrants constitute a supply of labour that cerates its own demand, that is, jobs that would not exist without their previous presence." (Arango 2010: 105-106)

Die Weltsystemtheorie ist für Arango weniger Theorie denn „a grand historical generalisation" mit sehr begrenztem Erklärungswert. (Arango 2010 106) Auch Haug (2000: 12) bemängelt den eher illustrativen Charakter dieser Theorie, der sie noch einen gewissen Erklärungswert für die Aufrechterhaltung der Dynamik internationaler Migration konzediert.

Netzwerktheorien haben dagegen nach Arango (2010: 107-109) einen hohen Erklärungswert: „The importance of social networks for migration can hardly be overstated. It can safely said that networks rank among the most important explanatory factors of migration." (Arango 2010: 107) Netzwerke beeinflussen die Migrationsentscheidung, führen zur Reduzierung von Kosten und Risiken und können Migration zu einem sich selbst erhaltenden System werden lassen. Angesiedelt zwischen der Mikro-Ebene der individuellen Entscheidungsfindung und der Makro-Ebene der strukturellen Determinanten tragen sie dazu bei, „to bridge a gap that is one of the major limitations in migration thinking." (Arango 2010: 109) Für Arango sind die Netzwerkansätze jedoch noch nicht über den Status eines konzeptionellen Bezugsrahmens hinausgekommen und auch Haug (2000: 27) moniert ihre „geringe theoretische Aussagekraft." Auch der Migrationssystemansatz geht nicht über die beschreibende Darstellung internationaler Migrationssysteme hinaus. (Arango 2000: 109) Massey et al. (1993: 454) sehen in ihm dagegen gleichsam die Synthese aus den Annahmen der Netzwerktheorie, der Theorie der kumulativen

Verursachung und der Institutionalisierungstheorie, die eine Identifikation von stabilen Migrationsystemen erlaubt.

Viele Migrationsforscher sind sich einig, dass es angesichts der vielfältigen Aspekte internationaler Migration keine allgemeingültige Theorie geben kann: „There is no overall encompassing theory of immigration." (Portes 2010: 341) Und auch Joaquín Arango (2010: 97) stellt fest:

> There is not such thing as a general theory of migration. Migration is too diverse and multifaceted to be explained by a single theory. Efforts at theory-building should rather be evaluated by their potential to guide research and provide cogent hypotheses to be tested against empirical evidence, and by their contribution to a better understanding of specific facets, dimensions and processes of migration.

2.3 Migrationstheorien und irreguläre Migration

Auch eine allgemeine Theorie der irregulären Migration muss an der Komplexität und Vielgestaltigkeit des Phänomens scheitern. Irreguläre Migration ist ein Bestanteil der internationalen Migration und kann aus unterschiedlichen Perspektiven und auf verschiedenen Analyseebenen im Rahmen des jeweiligen Theorieansatzes diskutiert werden. Dabei stoßen die verschiedenen Theorieansätze an die gleichen empirischen und theoretischen Grenzen, wie sie etwa von Massey et al. (1993) oder von Arango (2010) herausgearbeitet wurden. Gleichwohl lassen sich aus verschiedenen Theorien der internationalen Migration im Bewusstsein ihrer begrenzten Reichweite Ansätze extrahieren, die für bestimmte Aspekte der irregulären Migration einen hohen Erklärungswert haben.

Irreguläre Migranten sind in ihrer großen Mehrheit Arbeitsmigranten. So haben etwa King/Ribas-Mateos (2010) unter Rückgriff auf die Theorie des dualen Arbeitsmarktes für die Länder Südeuropas die Arbeitsmarktdimension als ein entscheidendes Element für die Etablierung eines spezifischen Migrationsmusters herausgearbeitet, das sich durch einen hohen Anteil an Irregularität in Aufenthalt und Beschäftigung auszeichnet. Das südeuropäische Modell der „late developer" ist charakterisiert durch überkommene soziale und ökonomische Strukturen bei gleichzeitiger Persistenz klientelistischer Beziehungen, einen Modernisierungsweg von einer agrarischen Ökonomie zu einer Dienstleistungsgesellschaft bei nur schwacher industrieller Entwicklung und einen starken und dynamischen informellen Sektor:

> More than elsewhere in Europe, in the Southern European countries the 'unofficial' or 'informal' economy (also called 'black', 'submerged', hidden', parallel' etc.) comprises a vast and complex arena of activities centred in micro-enterprises in the traditional agricultural, artisan und service industries, which vary greatly in their geographical distribution and regional specialisation, and in their degree of innovation and transformation. (King/Ribas-Mateos 2010: 252)

Diese ausgreifende Schattenwirtschaft, die in unterschiedlichen Sektoren wie der Landwirtschaft, der Bauwirtschaft, der Tourismusindustrie oder im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen einen erheblichen Anteil an der gesamten wirtschaftlichen Aktivität repräsentiert, wurde zu dem entscheidenden Faktor bei der Herausbildung des südeuropäischen Migrationsmodells.

Für Unternehmen ist die informelle Aktivität eine Möglichkeit, die Profitmarge zu erhöhen, mangelnde Produktivität auszugleichen oder eine höhere Flexibilität bei Nachfrageschwankungen, saisonbedingtem Arbeitsaufkommen etc. zu erreichen. Die informelle Ökonomie konstituiert einen sekundären Arbeitsmarkt, der sich durch prekäre und schlecht bezahlte Beschäftigungen, die keine oder nur geringe Qualifikationen voraussetzen, auszeichnet. Vielfach handelt es sich um sogenannte 3-D-Jobs (*dirty, dangerorus and demeaning*), die über ein geringes soziales Prestige verfügen. Es ist dieses Segment des Arbeitsmarktes, das eine strukturelle Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften hervorbringt. Nicht nur die miserablen Bedingungen, sondern auch die Ablehnung von bestimmten Jobs aus Gründen des Prestiges tragen dazu bei, dass kaum autochthone Arbeitskräfte für dieses Segment des Arbeitsmarktes zur Verfügung stehen. Die Rekrutierung von Migranten ist also die einzige Alternative zu einer Erhöhung der Löhne und einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen, welche jedoch die Vorteile dieser Beschäftigungskategorie für die Unternehmen zunichte machen würden. Ist eine bestimmte Tätigkeit erst einmal als Migranten-Job gelabelt, nimmt der Widerwille der einheimischen Arbeitskräfte gegen die Übernahme einer solchen Beschäftigung noch zu und vertieft die gesellschaftlich verankerte Unterscheidung von akzeptablen und nichtakzeptablen Jobs: „This dualism does much to explain the paradox between high rates of unemployment in some areas (especially in Spain and Southern Italy […]),

and the high immigrant presence in the region." (King/Ribas-Mateos 2010: 253-254)

Die in diesem Segment des Arbeitsmarktes generierte Nachfrage nach migrantischen Arbeitskräften ist also strukturell bedingt und somit von der jeweiligen Arbeitslosenrate weitgehend abgekoppelt. Sind die Politiken des Zugangs von Migranten zum nationalen Arbeitsmarkt restriktiv oder das Prozedere der Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften zu kompliziert, wird diese Nachfrage zu einem noch wirkungsmächtigeren Pull-Faktor für irreguläre Migration. Es sind ohnehin gerade irreguläre Migranten, die aufgrund ihrer spezifischen Situation dem Nachfrageprofil dieses Arbeitsmarktsegmentes besonders entsprechen. Im Gegensatz zu autochthonen Arbeitskräften oder regulären Migranten stellt für sie der irreguläre Charakter des Arbeitsverhältnisses neben geringem Lohn und schlechten Arbeitsbedingungen keinen zusätzlichen negativen Faktor dar, sondern ist aufgrund ihrer irregulären Situation vielmehr die Voraussetzung für die Ausübung des Jobs. Als „target-earners" sind sie in ihren Präferenzen von der Prestigehierarchie der Aufnahmegesellschaft unabhängig und damit bereit, zu weitaus schlechteren Bedingungen zu arbeiten. Ihre prekäre aufenthaltsrechtliche Situation und das Fehlen von alternativen Beschäftigungschancen sowohl im Zielland als auch im Herkunftsland tragen dazu bei, dass sie über „little or no bargaining power" verfügen und damit aus der Perspektive der Arbeitgeber das perfekte Profil für dieses Art von Jobs aufweisen. (King/Ribas-Mateos 2010: 252)

Sekundäre, informelle Arbeitsmärkte mit prekären, schlechtbezahlten 3-D-Jobs etablierten sich in vielfältigen Wirtschaftsbereichen wie der arbeitsintensiven Landwirtschaft, der Fischereiwirtschaft, dem Bauwesen, der Tourismusindustrie, den Haushaltsdienstleistungen oder der Sex-Arbeit. In allen diesen Bereichen stellen, zumindest in den Ländern Südeuropas, irreguläre Migranten einen Großteil der Beschäftigten. (King/Ribas-Mateos 2010: 252) Diese informellen Beschäftigungschancen stellen einen entscheidenden Faktor für die Dynamisierung irregulärer Migrationsprozesse dar. (Godenau 2010: 2)

Eine modifizierte Theorie des dualen Arbeitsmarktes kann also beitragen, die Faktoren zu benennen, die Prozesse irregulärer Migration auslösen. Mit ihrer Hilfe kann erklärt werden, warum es zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes kommt, warum die Jobs des sekundären

Arbeitsmarktes für Einheimische Arbeitskräfte selbst unter der Bedingung hoher Arbeitslosigkeit normalerweise nicht attraktiv sind und warum Migranten oftmals dazu bereit sind, diese Jobs zu übernehmen. Dabei gilt die Einschränkung, die Arango (2010: 105) hervorhebt:

> The value of dual labour markets theory does not lie principally in providing a general explanation of the causes of international migration. Rather, it lies in highlighting an important factor for the occurrence of international migration, namely the structural demand for foreign labour that is inherent in the economic structure of contemporary advanced societies.

Und auch eine zentrale Hypothese der Theorie des dualen Arbeitsmarktes hält einer empirischen Überprüfung nicht stand. Die aktive Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte durch Unternehmer oder offizielle Vermittlungsagenturen ist kein notwendiger Faktor, um die Migrationsprozesse auszulösen. Das zeigen nicht zuletzt die irregulären Migrationsströme, die zwar durch die Nachfrage auf den sekundären Arbeitsmärkten der Zielländer, jedoch nur in seltenen Fällen durch Rekrutierung ausgelöst wurden. (Han 2006: 178-181)

Diese Einschränkungen schmälern jedoch nicht den Wert, den diese Theorie für Erklärung von irregulärer Migration besitzt. Denn ihre Annahmen und Hypothesen lassen sich eben auch auf Prozesse der irregulären Migration beziehen. Sekundäre Arbeitsmärkte zeichnen sich durch Prekarität und Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse aus. Hierin liegen die Vorteile begründet, die diese Kategorie der Arbeitsbeziehungen für die Unternehmerseite mit sich bringen. Die weitestreichende Form der Prekarität ist die Irregularität – Arbeitsbeziehungen im informellen Sektor unterliegen zumindest de facto keinerlei Regulierung durch Arbeitsgesetzgebung, Tarifverträge oder andere Regelwerke. Irregularität in der Beschäftigung – *Schwarzarbeit* – kann zwar auch für einheimische Arbeitskräfte unter bestimmten Bedingungen attraktiv sein. Im Kontext von ohnehin schlechten Arbeitsbedingungen und Löhnen wird sie jedoch schnell zu einem weiteren Faktor, der die Ablehnung dieser Jobs bei autochthonen Arbeitskräften noch verstärkt. Irreguläre Migranten dagegen sind normalerweise per se auf die Irregularität des Arbeitsverhältnisses angewiesen. Die Aufnahme einer Lohnarbeit ist für sie meist die einzige Chance, ihr Migrationsprojekt fortzuführen und ihr Überleben in der Irre-

gularität zu sichern. Sie haben aufgrund ihrer Situation die geringsten Möglichkeiten, gegen miserable Beschäftigungskonditionen anzugehen.

Aus der Perspektive der Unternehmen, die die Vorteile eines segmentierten Arbeitsmarktes (Steigerung von Profit, Produktivität, Flexibilität) durch die (teilweise) Verlagerung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten in den informellen Sektor maximieren, stellt die Beschäftigung von irregulären migrantischen Arbeitskräften oftmals die am meisten lohnende Alternative dar. Alle Faktoren, die dazu beitragen, dass Migranten Arbeiten übernehmen, die von Einheimischen abgelehnt werden, finden sich bei dieser Gruppe in der ausgeprägtesten Form. In den Ländern, in denen der informelle Sektor einen hohen Anteil an den gesamten Wirtschaftsaktivitäten hat, etablierte sich ein hoher Anteil an irregulärer Migration. Die irreguläre Beschäftigung irregulärer Migranten wurde so zu einem „strukturellen und strukturierenden Element des Arbeitsmarktes und der Wettbewerbsfähigkeit eines Teils der gesamten Wirtschaft.“[16] Die strukturelle Nachfrage in sekundären Arbeitsmärkten nach Arbeitskräften, die unter irregulären und prekären Bedingungen schlecht bezahlte, harte, gefährliche und/oder erniedrigende Arbeiten verrichten, hat sich zum wichtigsten Pull-Faktor für irreguläre Migration entwickelt. (Godenau 2003: 138)

Für eine Untersuchung der Umstände, die irreguläre Migrationsströme in den Herkunftsländern auslösen, kann der Rückgriff auf die neue Migrationsökonomie von Nutzen sein. Auch wenn irreguläre Migranten ihre Wanderung auf der Suche nach Arbeit meist allein antreten, steht hinter diesem Migrationsprojekt in vielen Fällen eine Familienentscheidung. Für den spanischen Fall beispielsweise sind die Migrationsstrategien vieler Migrantengruppen, etwa der ecuadorianischen Zuwanderer, die in ihrer großen Mehrheit auf eine Phase der Irregularität zurückblicken können, in einigen Studien analysiert worden. (Ponce 2005; Gómez Ciriano et al. 2007; vgl. auch Ayuso/Pinyol 2010) Die Migration eines einzelnen Familienmitglieds geht vielfach auf eine Familienentscheidung

[16] „Un elemento estructural y estructurante del mercado de trabajo y de la competividad de una parte de la actividad económica.” (Godenau 2003: 138) Godenau bezieht sich hier auf den spanischen Fall. Die Aussage lässt sich auf alle Länder ausweiten, in denen vergleichbare wirtschaftliche Strukturen ähnliche Migrationsmuster hervorrufen. Das trifft für die meisten Länder Südeuropas, aber auch für einige Regionen und bestimmte Wirtschaftsbereiche der USA vor. (Baldwin-Edwards/Arango 1999; King/Ribas-Mateos 2010; Godenau 2010; Schuck 2008; Heck 2008a)
Dieses und alle weiteren spanischen Zitate wurden vom Autor ins Deutsche übertragen. Das spanische Original findet sich jeweils in den Fußnoten. A.B.

zurück und wird von der gesamten Familie finanziert. Dabei spielt die Erwartung auf eine Erhöhung und Diversifizierung des Haushaltseinkommens durch die Rücküberweisungen des migrierten Familienmitglieds eine zentrale Rolle. (Godenau 2003: 143)

Die Annahmen der Theorie der neuen Migrationsökonomie lassen sich auch auf irreguläre Migrationsprozesse übertragen. Irregularität bei Einreise und/oder Aufenthalt kann zwar Kosten und Risiken (etwa durch Aufwendungen für Schlepperorganisationen oder durch die Gefahr der Abschiebung) erhöhen und den zu erwarteten Ertrag verringern (etwa durch niedrigere Löhne im informellen Sektor). Sie wird also gegebenenfalls in die Kosten/Nutzen-Kalkulation, die der kollektiven Migrationsentscheidung zugrunde liegt, mit einfließen. Einen qualitativen Unterschied zu regulären Migrationsprozessen ergibt sich aus dieser theoretischen Perspektive jedoch nicht. Die Theorie der neuen Migrationsökonomie kann also dazu beitragen, die Ursachen für irreguläre Migrationsprozesse zu erklären. Damit lassen sich mit ihr auch wichtige Schlussfolgerungen für Politiken zur Vermeidung irregulärer Migrationsströme ableiten. Massey et al. (1993: 436-439) haben darauf hingewiesen, dass nach den Annahmen der neuen Migrationsökonomie auch Maßnahmen, die etwa den Zugang zu Krediten oder zu Versicherungen gegen Einkommensverluste (bspw. Ernteausfallversicherungen oder Arbeitslosenversicherungen) erleichtern, direkten Einfluss auf die Migrationsentscheidung haben können. Das gilt auch für Politiken, die die Einkommensverteilung im Herkunftsland regulieren, stellt doch nach den Annahmen der neuen Migrationsökonomie das Bewusstsein der relativen Deprivation gegenüber anderen Haushalten der Referenzgruppe einen wichtigen Faktor für die Migrationsentscheidung dar. (Arango 2010: 104)

Mit der Theorie des dualen Arbeitsmarktes und der neuen Migrationsökonomie lassen sich Push- und Pull-Faktoren irregulärer Migrationsströme analysieren. Beide Ansätze gehören in der Systematik von Massey et al. (1993:432) zur der Gruppe von Theorien, die erklären, wie internationale Migrationsströme ausgelöst werden. Bedingungen, die für die Konsolidierung und Ausweitung dieser Migrationsströme verantwortlich sind, erfordern dagegen den Rückgriff auf weitere Ansätze. (Massey et al. 2003: 448) Das gilt auch für Prozesse der irregulären Migration. Eine besondere Bedeutung haben hier die Netzwerktheorien. Soziale Netzwer-

ke können das Fortbestehen und die Ausweitung von Migrationsprozessen unabhängig von den auslösenden Faktoren erklären. (Arango 2010: 107) Irreguläre Migranten sind bei der Planung und Durchführung ihres Migrationsprojekts im besonderen Maße auf soziale Netzwerke angewiesen. Die Irregularität der Migration macht die Beschaffung und die Einschätzung von Informationen über das Migrationsvorhaben schwieriger. Netzwerke können dazu beitragen, Risiken und Kosten zu verringern. Das gilt beispielsweise für die Auswahl des Ziellandes, die Unterstützung bei der Reise und der Einreise oder die Hilfe bei der Organisation des Aufenthalts und der Beschäftigung. (Godenau 2003: 133) Damit tragen Netzwerke dazu bei, weitere Migrationsprozesse zu fördern. Jede entstehende Community von Migranten in einem Zielland, egal welche Größe sie besitzt, „acts as a bridgehead for networks and encourages further immigrations to come." (Düvell 2006: 20)

Für viele irreguläre Migrationsströme lässt sich diese Netzwerkbildung empirisch nachvollziehen. Am spanischen Beispiel etwa kann gezeigt werden, wie sich konstituierende Netzwerke zu regelrechten ethnischen Konjunkturen des Zuwanderungsgeschehens beitrugen. Die ecuadorianischen Migrantinnen, die Ende der neunziger Jahre nach Spanien kamen und dort in erster Linie im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen irreguläre Beschäftigung fanden, bildeten die ersten Maschen eines Netzwerkes, das sich zwischen Spanien und dem lateinamerikanischen Land spannte. Innerhalb kürzester Zeit konstituierte sich ein Migrationsstrom, der anfangs immer weitere Ecuadorianerinnen nach Spanien brachte, die im gleichen Sektor Arbeit fanden. Die Migration aus Ecuador nahm an Umfang rasch zu und differenzierte sich. Innerhalb weniger Jahre wurden die Ecuadorianer zu zweitgrößten Migrantencommunity in Spanien. (Baumer 2010) Gegen Mitte des folgenden Jahrzehnts hatte die Mehrheit der ecuadorianischen Migranten ihre zunächst irreguläre Situation aufenthalts- und arbeitsrechtlich konsolidieren können. Die bestehenden Netzwerke wurden jetzt für Migration im Zusammenhang der Familienzusammenführung genutzt. (Ponce 2005; Gómez Ciriano et al. 2007; Ayuso/Pinyol 2010) Eine ähnliche Entwicklung lässt sich auch für die bolivianische Zuwanderung nachvollziehen, die ab der Mitte des Jahrzehnts bis zum Einsetzen der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 das Migrationsgeschehen in Spanien dominierte. (Baumer 2010)

Netzwerktheorien haben für irreguläre Migrationsprozesse einen besonderen Erklärungswert. Migranten, die bei Einreise und/oder Aufenthalt mit einer Situation der Irregularität rechnen müssen, sind in besonderem Maße auf Informationen, Kontakte und andere Formen der Unterstützung angewiesen. Dabei muss es sich nicht nur um Netzwerke handeln, die nach den Prinzipien von Solidarität, Verantwortung oder wechselseitiger Verpflichtung innerhalb kleinerer oder größerer sozialer Gruppen – Familien, Gemeinden, Ethnien – operieren. Gerade bei der Organisierung irregulärer Einreisen haben sich parallel zu den immer restriktiveren Kontrollpolitiken Netzwerke etabliert, die zumeist illegale Dienstleistungen gegen Bezahlung anbieten. Ebenso sind vielfach auch Netze von zivilgesellschaftlichen Institutionen entstanden, die irreguläre Migranten aus humanitären und/oder politischen Gründen unterstützen. (Godenau 2003: 135; Massey et al. 1993: 450; Suárez-Navaz et al. 2007) Netzwerkansätze können dazu beitragen, die Ausweitung und die Verstetigung von irregulären Migrationsströmen zwischen zwei Ländern zu erklären.

Soziale Netzwerke spielen auch im Migrationssystem-Ansatz eine zentrale Rolle, der darüber hinaus noch weitere Faktoren auf der Mikro- und Makro-Ebene berücksichtigt. Dieser Ansatz geht von der Existenz stabiler Migrationsströme zwischen verschiedenen Ländern aus. Die Herkunfts- und Zielländer, die ein solches Migrationssystem konstituieren, sind durch vielfältige Beziehungen miteinander verbunden. Dieses Beziehungssystem konstituiert sich in einem

> sozialen Kontext (Wohlfahrtsunterschiede, Migrantennetzwerke), politischen Kontext (Einreise-, Ausreise- und Ansiedlungsregelungen, internationale Beziehungen), demografischen Kontext (Fertilitätsunterschiede, Reiseverbindungen) und ökonomischen Kontext (Lohn- und Preisunterschiede, regionale Blöcke). (Haug 2000: 18-19)

Für die Analyse irregulärer Migrationsprozesse ist dieser Ansatz von besonderer Bedeutung, weil er Faktoren berücksichtigt, die Verlauf, Umfang und Verstetigung von Migrationsströmen jenseits von Wohlstandsunterschieden und Beschäftigungschancen erklären können. Dazu zählt eine beispielsweise eine gemeinsame Kolonialgeschichte von Herkunfts- und Zielland, die sich in so unterschiedlichen Aspekten wie erleichterten Einreisereglungen, sprachlichen und kulturellen Gemeinsamkeiten, Verkehrsverbindungen oder einer höheren gesellschaftlichen Akzeptanz einer bestimmten Migrantengruppe manifestieren kann. Tatsächlich bewegen

sich zumindest in Europa ein großer Teil der irregulären Migranten in Migrationssystemen, die auf kolonialen Bindungen basieren. (Düvell 2006: 19)

2.4 Migration und Politik: to bring the State back in

Die angeführten theoretischen Ansätze liefern Erklärungsmodelle für die Auslösung von Migrationsströmen unter Einbeziehungen von Faktoren in den Herkunfts- und Zielländern und für die Ausweitung und Verstetigung von Migrationsströmen. Sie beziehen sich generell auf das Phänomen der internationalen Migration, lassen sich aber auch mit großem Nutzen zur Erklärung irregulärer Migrationsprozesse heranziehen. Irreguläre Migration ist ein Bestandteil der internationalen Migration. Ihre spezifische Qualität erfährt sie, wie weiter oben schon ausgeführt, durch die Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen des Ziellandes, in manchen Fällen auch des Transit- oder Herkunftslande. Hier kommen also staatliche Politiken ins Spiel. Regelungen des Zugangs zu und des Aufenthalts in dem Territorium des jeweiligen Staates haben einen direkten Einfluss auf die Umfang, Zusammensetzung und Status der Migration.

> Restrictive admissions policies – virtually absent in the industrial era – are extraordinarily important, for they decisively condition the character and volume of international migration today. The imposition of qualitative and quantitative limits on entry creates different classes of migrants with differently selected traits who ultimately occupy different positions in the socioeconomic structure of the receiving society: legal immigrants, undocumented migrants, refugees, asylees, students, trainees, business executives, and 'temporary' workers. As countries of destination adjust their policies in response to changing conditions, migrants adjust their strategies and tailor their schemes to fit the prevailing rules and regulations. […] The State and its policies are thus central to explaining contemporary migration for theoretical as well as practical reasons. (Massey et al. 1998: 13-14)

Die Vernachlässigung der politischen Faktoren – etwa Regeln für Aus- bzw. Einreise, Aufenthalt und Arbeit, aber auch die politische Stellung im Zielland, der Zugang zu Rechten etc. – ist eine Schwäche der meisten klassischen und neueren Theorien der internationalen Migration, die in erster Linie auf ökonomische oder/und soziale Faktoren sowohl auf der Seite der Herkunfts- als auch der Aufnahmeländer fokussieren. Das schränkt die Erklärungsfähigkeit dieser Theorieansätze erheblich ein.

Theorien, die auf Gleichgewichtsansätzen oder auf rationalen Entscheidungsmodellen beruhen, berücksichtigen die Wirkung staatlicher Politiken unzureichend oder gar nicht. Unterschiedliche Lohnniveaus oder Beschäftigungsraten können wichtige Faktoren bei der Initiierung von Migrationsprozessen sein. Auch soziale Netzwerke spielen oftmals eine entscheidende Rolle bei der Ausweitung, Konsolidierung und Verselbstständigung von Migrationsströmen. Ohne eine Berücksichtigung der politischen Bedingungen in den Herkunftsländern sowie der Einreise-, Aufenthalts- und Beschäftigungspolitiken in den Zielländern laufen Analysen jedoch Gefahr, zu kurz greifen.

Wenn, ganz allgemein formuliert, ein starker Migrationsdruck im Herkunftsland und wirkungsmächtige Pull-Faktoren im Zielland konvergieren, ist nach den Annahmen fast sämtlicher Theorien das Entstehen von Migrationsströmen die Folge. Restriktive Einreisepolitiken können diese Ströme meist nicht aufhalten. Sie führen jedoch vielfach dazu, dass sie in irreguläre Kanäle umgeleitet werden. (Gosh 1998: 34) Arango (2010: 110) konstatiert: „Nothing shapes migratory flows and types more than admission policies […] Migration is a creature of policy." Die Zuwanderung von Arbeitskräften ist in den meisten Zielländern hohen Beschränkungen unterworfen. In vielen Aufnahmeländern ist deshalb die auf Rechten basierende Migration – etwa im Rahmen der Familienzusammenführung oder des Asylrechts – zur wichtigsten Kategorie der regulären Zuwanderung geworden. Und auch die irreguläre Migration ist in Form und Umfang in hohem Maße von der Politik des jeweiligen Staates beeinflusst – sei es direkt als negatives Abbild der restriktiven Zuwanderungspolitik oder indirekt durch Politiken, die etwa Beschäftigungschancen im informellen Sektor oder den Zugang zu bestimmten Rechten betreffen. (Brettell/Hollifield 2008: 11) Ähnliches gilt auch für die Herkunftsländer. Der jeweilige Staat bestimmt die Regeln zur Ausreise, formuliert Politiken beispielsweise zur Vermeidung von „brain drain" oder setzt formale oder informelle Anreize zur Migration, etwa um den nationalen Arbeitsmarkt zu entlasten. (Castles 2010: 359) Eine umfassende Erklärung internationaler Migrationsströme setzt eine Berücksichtigung dieser Faktoren voraus: „Clearly, politics and the state are usually missing in theories of migration, and urgently need to be brought back." (Arango 2010: 111)

James F. Hollifield (2008) formulierte für eine Analyse internationaler Migration aus politikwissenschaftlicher Perspektive deshalb eine klare Vorgabe: „How can we bring the State back in?“ Ökonomische Theorien, die auf unterschiedliche Weise Push- und Pull-Modelle zur Grundlage haben, sowie soziologische Ansätze, die soziale Netzwerke und soziales Kapital in den Fokus ihrer Erklärungen stellen, müssen demnach durch politikwissenschaftliche Erklärungsmodelle ergänzt werden, die den Staat und „the way in which it influences population movements“ berücksichtigen. (Hollifield 2008: 194)

Eine politikwissenschaftliche Analyse internationaler Migration umfasst nach Brettell/Hollifield (2008a) drei thematische Schwerpunkte: Die Rolle des Nationalstaates bei der Kontrolle von Migrationsströmen; die Auswirkungen von Migration auf die Institutionen der Souveränität und der Staatsbürgerschaft sowie die Beziehungen zwischen Migration, Außenpolitik und nationaler Sicherheit; und schließlich die Frage der Integration von Migranten und die damit verbunden ethischen, normativen und rechtlichen Aspekten. (Brettell/Hollifield 2008a: 7-8) Die zentrale Analyseeinheit ist dabei der Staat und seine Politik. Das gilt auch und besonders für irreguläre Migration. „The politics of the state (or states) are often behind refugee and illegal flows. Rules of entry and exit formulated by the state regulate migration flows.” (Brettell/Hollifield 2008a: 11)

Es sind die Politiken des Staates, die über Voraussetzungen für Zugang und Aufenthalt und damit über den Status von Migranten entscheiden. Es ist auch der Staat, der mit seinen Politiken die Charakteristika und den Umfang der irregulären Migration in seinen Grenzen bestimmt. Jedes Land verfügt über unterschiedliche Politikoptionen gegenüber dem Phänomen der irregulären Zuwanderung. Je nachdem, ob restriktive oder pragmatische Ansätze im Vordergrund stehen, ob der jeweilige Staat den Schwerpunkt auf die Bekämpfung der irregulären Migration oder auf die Überwindung der Irregularität setzt oder ob das Recht des Staates auf Durchsetzung seiner Souveränität gegenüber dem Anspruch des Individuums auf die Garantie bestimmter Rechte größeres Gewicht hat, nimmt die irreguläre Migration eine spezifische Form an. Die Politik des Staates beeinflusst nicht nur Umfang und Zusammensetzung der irregulären Migration. Auch der Grad der gesellschaftlichen In- bzw. Exklusion, die In-

tegration in den (informellen) Arbeitsmarkt und die zeitliche Dimension der Irregularität – transitorische Phase in einem Prozess der progressiven Statuskonsolidierung oder dauerhafte aufenthaltsrechtliche und soziale Marginalisierung – sind direkte Folgen staatlichen Handelns.

Die Fähigkeit des Staates, seine Grenzen und damit seine Bevölkerung zu kontrollieren, muss als Kernelement der Souveränität betrachtete werden. Das Recht des Staates auf die Kontrolle des Zugangs zum eigenen Territorium ist ein weithin akzeptiertes Prinzip des internationalen Rechts, das lediglich durch wenige Ausnahmen, wie etwa die Genfer Flüchtlingskonvention, relativiert wird. (Hollifield 2008: 188; Carens 2008; Bosniak 2004) Dem steht der empirische Befund gegenüber, dass sich die meisten demokratischen Industriestaaten (und nicht nur diese) mit dem Phänomen unerwünschter Migration in einem beträchtlichen Ausmaß konfrontiert sehen. (Joppke 2011) Die Debatte über dieses augescheinliche „gap" zwischen den restriktiven Migrationsdiskursen nationaler Regierungen und einer tendenziell migrationskritischen Haltung der Bevölkerungen einerseits und der Presistenz von Zuwanderung in die wesentlichen Demokratien andererseits nimmt seit einigen Jahren einen breiten Raum in der politikwissenschaftlichen Migrationsdebatte ein. (Kolb 2003) Ist dies eine Folge des wachsenden Steuerungsverlusts des Nationalstaats, der kaum noch auf die von den Konsequenzen einer kapitalistischen Globalisierung dynamisierten Migrationsströme Einfluss nehmen kann? Sind es organisations- und mobilisierungsstarke Lobbygruppen, welche ihr Interesse an Zuwanderung im policy-making-Prozess durchsetzen können? (Freeman 1994) Oder ist der Staat zwar nach wie vor prinzipiell dazu in der Lage, Migration in *flows* und *stocks* zu regulieren, wie es Hollifield in Rückgriff auf die These Aristide Zolbergs voraussetzt[17], gleichzeitig aber durch die expansive Gewährung von bestimmten Rechten unabhängig von der Staatsbürgerschaft in seiner Kontrollmöglichkeit eingeschränkt? Oder ist es schließlich die Ausweitung dieser Rechte auf internationaler Ebene, die zu einer „Entwertung" der nationalen Staatsbürgerschaft und damit zum Primat einer internationalen Rechtssetzung gegenüber der Kontrollkapazität des einzelnen Staates führt? (Jacobsohn 1996; Soysal 1994, 2010) Diese Fragen, und die ihr zugrunde liegenden Konzepte, die sich jeweils Ansätzen der politischen

[17] Vgl. Hollifield 2008: 189; Zolberg 2010.

Ökonomie bzw. neoinstitutionalistischen Ansätzen zu ordnen lassen, markieren die theoretische Bandbreite dieser Debatte.

Vertreter eines neoinstitutionalistischen Ansatzes wie Hollifield stellen die Angebotsseite der Migrationspolitik, „also die Strukturen, Prozesse und Normen liberaler Demokratien“ (Kolb 2003: 18) in das Zentrum ihrer Analyse. Es ist die staatliche Politik im Kontext der staatlichen Verfasstheit, der Institutionen, aber auch auch der kulturellen Tradition und normativen Legitimation, die das Zuwanderungsgeschehen maßgeblich bestimmt. Um die wachsende Diskrepanz zwischen den restriktiven Zielen der Kontrollpolitiken (*outputs*), wie sie von den meisten westlichen Staaten seit Mitte der siebziger Jahren formuliert wurden, und Ergebnissen (*outcomes*) zu erklären, ist es demnach notwendig, nicht nur die organisierten Interessen zu berücksichtigen, welche die Formulierung von Migrationspolitiken beeinflussen, sondern auch den ideellen, rechtlichen und institutionellen Rahmen des jeweiligen politischen Systems mit einzubeziehen. (Hollifield 2008: 191) Denn: „policy outputs are heavily contingent on ideational, cultural, and institutional factors, which often distort the market interests of different groups, to such an extend that some groups (like organized labor, for example) may end up pursuing policies that would seem to be irrational, or at odds with their economic interests.“ (Hollifield 2008: 193) Während sich die *outputs* von Migrationspolitiken durchaus als das Ergebnis des Spiels organisierter Interessen erklären lassen, setzt eine Erklärung der *outcomes*, also der Ergebnisse dieser Politiken, eine Einbeziehung dieses ideellen, rechtlichen und institutionellen Rahmens voraus.

Eine Berücksichtigung der politischen Dimension bei der Analyse internationaler Migration ist daher notwendig, um das Phänomen in seiner Gesamtheit erklären zu können. Wirtschaftswissenschaftliche und soziologische Theorien müssen durch einen politikwissenschaftlichen Ansatz ergänzt werden, der den Staat und seine Politik als eigenständigen Faktor miteinbezieht. Denn obgleich ökonomische und soziale Faktoren entscheidende Triebkräfte internationaler Migrationsströme sind, entfalten staatliche Politiken erheblichen Einfluss: „To use a familiar Weberian metaphor, the speeding train of international migration is fuelled by economic and sociological forces, but it is the state that acts as a switching

mechanism, which can change the course of the train." (Hollifield 2008: 196)

Die zentrale Kategorie, um den Einfluss des Staates auf internationale Migration zu bestimmen, ist für Hollifield die der Rechte: Rechte, die ihren Grund im ideellen und institutionellen Rahmen des Staates haben und deren Inanspruchnahme in liberalen Demokratien auch Ausländern offensteht bzw. durch deren Inanspruchnahme Migranten überhaupt erst in die entsprechenden Länder einreisen können. Dazu zählt beispielsweise das Recht auf Familienzusammenführung, das sich in den vergangenen Jahrzehnten in den meisten Industrieländern zur bedeutendsten Grundlage der regulären Einwanderung entwickelt hat, oder etwa das Recht auf Asyl für politisch Verfolgte. Aus dieser Überlegung ergibt sich ein dreifacher Ansatz zur Erklärung internationaler Migration: „International migration can be seen as a function of (1) economic forces (demand-pull and supply-push), (2) networks, and (3) rights." (Hollifield 2008: 195)

Ausgehend von dieser These lassen sich die Veränderungen im Migrationsgeschehen seit den siebziger Jahren erklären. Ökonomische Pull- und Pull-Faktoren lösten Migrationsströme aus – zuerst durch die Nachfrage nach Arbeitskräften in den Industrienationen, nach Ölpreisschock und Konjunkturkrise dann durch das Überangebot an Arbeitskräften auf der Seite der Herkunftsländer, für das unter anderem ein rasches Bevölkerungswachstum und die schlechte wirtschaftliche Entwicklung ursächlich waren. Soziale Netzwerke trugen dazu bei, die Migration auch dann noch aufrechtzuerhalten, als fast alle Zielländer Zuwanderung in allen Formen zu unterbinden suchten.

> These economic and social factors were the *necessary* conditions for continued migration, but the *sufficient* conditions were political and legal [Hervorhebungen im Original, A.B.]. In the last three decades of the twentieth century, a principal factor that has sustained international migration […] is the accretion of rights for foreigners in the liberal democracies. (Hollifield 2008: 195)

Diese bürgerlichen, politischen und sozialen Rechte speisen sich in erster Linie aus den Gesetzen und den Institutionen des liberalen Staats. Ihr Einfluss auf Prozesse internationaler Migration kann unter zwei Blickwinkeln analysiert werden. Welche Wirkungen haben die Politiken der Ausweitung oder der Beschränkung von Rechten auf Migrationsströme? Und wie wirken sich diese Rechte auf die Kapazität des Staates aus, Poli-

tiken der Migrationskontrolle umzusetzen? Dabei kommt Hollifield auf der Grundlage einer Untersuchung der Migrationsströme in die USA seit 1945 vor dem Hintergrund sich wandelnder Migrationspolitik zu zwei Hypothesen: Veränderungen in den Politiken, die Migranten bestimmte Rechte übertragen, wirken direkt auf Migrationsströme und schwächen den Effekt von Konjunkturzyklen ab. Und: Unabhängig von ökonomischen Zyklen, dem Einfluss organisierter Interessen und der öffentlichen Meinung wird die Kapazität von liberalen Staaten zur Migrationskontrolle durch die von Migranten erworbenen Rechte begrenzt. (Hollifield 2008: 196-197)

Dieser Ansatz kann dazu beitragen, die Persistenz von Migrationsströmen auch bei Wegfall auslösender Faktoren und die Differenz zwischen *output* und *outcome* der Migrationspolitiken eines Staates zu erklären. Potentielle Migranten können trotz schlechter wirtschaftlicher Perspektiven starke Anreize zur Wanderung haben, wenn ihnen im Zielland der Zugang zu bestimmten Rechten gewährt ist. Und auch eine strikte Anti-Migrationspolitik, die etwa der schlechten wirtschaftlichen Lage, den Interessen von Arbeitgebern und Gewerkschaften und dem Trend der öffentlichen Meinung entspricht, ist in ihrer Wirkungsweise begrenzt durch die Gesetze und die Institutionen des Staates, die bestimmte Rechte für Migranten garantieren: „To understand the ‚limits of immigration control' in liberal democracies, as well as the mix of internal and external strategies for control, we must have a clear understanding of the evolution of rights-based politics and of the way in which rights are institutionalized." (Hollifield 2008: 212)

Insbesondere für den speziellen Fall der irrgullären Migration gewinnt dabei noch ein weiterer Umstand an Bedeutung. Demokratische Staaten verfügen – wenn auch in äußerst unterschiedlichem Maße – gemeinhin über einen Kanon an Normen, der sich etwa aus dem jeweiligen demokratischen Selbstverständnis, historischer Verantwortung oder internationalen Verpflichtungen herleiten kann, welcher das staatliche Handeln begrenzt. Dieser „embedded liberalism" (Hollifield 2008) hindert Staaten daran, alles zu tun, was sie beispielsweise zur Durchsetzung ihrer Kontrollkomeptenz tun könnten: „No Western European state, for example, has ever set up a website through which anonymous users can report foreigners suspected of being irregular, as was the case in Japan,

which was achieved without significant controversy." (Bommes/Sciortino 2011b: 218) Derartige Selbstbeschränkungen haben eine direkte Wirkung auf die Situation irregulärer Migranten in dem jweiligen Staat.

Hollifield entwickelte seinen theoretischen Ansatz in Abgrenzung zu ökonomischen und soziologischen Theorien, die dem Staat nur noch eine marginale Rolle bei der Steuerung und Strukturierung internationaler Migration zugestehen. Neoklassische Theorien rekurrieren auf wirtschaftliche Faktoren auf der Makro- oder Mikroebene, ohne die politische Dimension zu berücksichtigen. Transnationalistische Ansätze gehen davon aus, dass der Staat seine Rolle als zentraler Akteur verloren hat und nicht mehr dazu in der Lage ist, transnationale Konzerne oder transnationale Migrationsströme zu kontrollieren. Die kapitalistische Globalisierung hat demnach zu einer Verstärkung ökonomischer Push- und Pulleffekte geführt. Während globale Deregulierung und Liberalisierung der Arbeitsbeziehungen und der Kapitalmärkte immer neue Migrationsströme hervorbringen, haben Globalisierungsphänome wie die drastische Verringerung der Reisekosten oder die Revolution der Kommunikationstechnologie zum Entstehen von transnationalen Communities geführt, die einen sozialen Raum entkoppelt von nationalstaatlichen Grenzen konstituieren. Angesichts dieser säkularen Entwicklungen hat der der geschwächte, deterritorialisierte Staat kaum noch die Möglichkeit, auf die von der kapitalistischen Globalisierung entfesselten ökonomischen und gesellschaftlichen Triebkräften dynamisierten Migrationsströme einzuwirken: „To talk about the opening and closing of societies, or rules of exit and entry, is simply a non-starter in a ‚global village'." (Hollifield 2008: 205/206)

Dieser Ausblendung der politischen Dimension der internationalen Migration setzt Hollifield einen Ansatz entgegen, der Migrationspolitiken als wirkungsmächtige Faktoren einbezieht, die Migrationsströme zumindest in bestimmten Grenzen zu steuern und zu strukturieren vermögen. Bei der Analyse dieser Migrationspolitiken müssen einerseits die Präferenzen der organisierten Interessen berücksichtigt werden, die deren Formulierung beeinflussen. Zum anderen spielt aber auch der ideelle historische und kulturelle Rahmen des jeweiligen politischen Systems eine Rolle, der die Debatte um Migration bestimmt. (Hollifield 2008: 210-212) Dabei entstehen manchmal „strange bedfellow coalitions" (Hollifield 2008: 220) aus marktradikalen und rechteorientierten Kräften, die

– obgleich meist auf gegenüberliegenden Seiten des politischen Spektrums angesiedelt – gemeinsam zur Formulierung offenerer Migrationspolitiken beitragen. Umgekehrt können sich liberale Staaten aber auch in folgendem Dilemma gefangen sehen: „International economic (markets) push liberal states toward greater openness for efficiency (allocational) reasons; whereas domestic political and legal forces push the same states toward greater closure, to protect the social contract and to preserve the institutions of citizenship and sovereignty." (Hollifield 2008: 222) Der Versuch, diese beiden Forderungen zu vereinen, manifestiert sich in der Migrationspolitik, welche die Regelung des Zugangs bestimmt. (Godenau 2003: 149) Es existieren zahlreich empirische Belege für die Hypothese, dass viele Staaten mittels der Tolerierung eines gewissen Maßes an irregulärer Migration diesem Dilemma zu entkommen suchen. (Finotelli 2008; González-Enríquez 2010; Schuck 2008)

Hollifields Perspektive bringt die nationalstaatliche Politik zurück in die Analyse der internationalen Migration. Eine Fokussierung auf ökonomische und soziale Triebkräfte, die Migrationsströme in einer postnationalen Welt dynamisieren, ohne das die Nationalstaaten darauf noch einen nennenswerten Einfluss nehmen könnten, verstellt den Blick auf die Tatsache, dass der Nationalstaat noch immer den Bezugsrahmen für Migrationsfragen darstellt. (Trähnhardt 2003: 10; Bommes 2003) Staaten entscheiden über Zugang zu und Aufenthalt in ihrem Territorium, ebenso wie über politische, soziale und ökonomische Rechte der Migranten. Integrationspolitiken werden ebenfalls auf nationalstaatlicher Ebene formuliert und umgesetzt. Das bisherige Scheitern der EU, im Rahmen der gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik zu einer Vergemeinschaftung ebendieser Politikfelder – Zuwanderung und Integration – zu kommen, illustriert diesen Sachverhalt eindrücklich. Auch einige Mitgliedsstaaten der EU wehren sich dagegen, Souveränität in diesen beiden entscheidenden Politikfeldern abzugeben – was impliziert, dass sie zumindest teilweise noch immer über diese Souveränität verfügen.

Für die Analyse irregulärer Migration gilt das Primat der Politik in besonderem Maße. Irreguläre Migration wird durch die gleichen Faktoren wie reguläre Migration ausgelöst. Erst durch die Regelung von Einreise und Aufenthalt wird sie irregulär. Ihre spezifischen Charakteristika erhält sie durch den Einfluss dieser Regelungen auf Umfang und Zusammenset-

zung der Migrationsströme. (Godenau 2003: 143) Der Staat entscheidet über den Status der Migranten, die sich in seinem Territorium aufhalten. Staatliche Politiken sind für die Umstände verantwortlich, unter denen irreguläre Migranten ihr Dasein organisieren. Kurzum: Internationale Migration wird zu irregulärer Migration, weil sie durch nationalstaatliche Politiken irregularisiert wird. Es ist der Nationalstaat, der irreguläre Migration produziert.

Eine Auseinandersetzung mit dem Phänomen der irregulären Migration setzt also eine Analyse der staatlichen Politiken voraus, die diesen Teil der internationalen Migration in seiner spezifischen Ausformung prägen. Dazu zählen einmal Politiken zur Regelung von Einreise und Aufenthalt, also Politiken der Kontrolle. Berücksichtigt werden müssen des Weiteren Politiken, die darauf abzielen, irreguläre Migrationsströme durch eine Beeinflussung ihrer auslösenden Faktoren zu regulieren. Schließlich sollten diejenigen Politiken Gegenstand der Analyse sein, die auf eine Gestaltung der irregulären Migration im jeweiligen Land abzielen, sei es durch ihre Tolerierung, ihre Überwindung oder die Beeinflussung der Folgen für Migranten und Aufnahmegesellschaft.

Die Berücksichtigung der politischen Dimension bei der Analyse internationaler Migrationsprozesse hat auch eine normative Implikation. Politik in demokratischen Rechtsstaaten unterliegt der Kontrolle durch die demokratisch legitimierten Organe. Sie kann durch demokratische Entscheidungen verändert werden. Beides gilt für ökonomische und soziale Triebkräfte internationaler Migration nur sehr bedingt. Eine theoretische Perspektive, die dem Staat kaum noch Einfluss auf die Regelung internationaler Migration zuspricht, kann beispielsweise nur schwer menschenrechtsbasierte Imperative für die Gestaltung internationaler Migration identifizieren. Auch ein postnationaler Diskurs ändert wenig an der Tatsache, dass Menschenrechte oftmals von Staaten verletzt oder eben garantiert werden. Die legitime Forderung nach einem an den Menschrechten verpflichteten Umgang mit irregulären Migranten (Oberndörfer 2001: 16) muss sich daher an in erster Linie an den Staat richten. Migrationspolitiken werden von Staaten formuliert und implementiert. Sie spiegeln organisierte Interessen, politische Kulturen und ökonomische Faktoren wider. Sie haben direkten (wenn auch nicht alleinigen) Einfluss auf Gestalt und Umfang internationaler Migration. Und sie können ver-

ändert werden, wenn es den entsprechenden politischen Willen dafür gibt. Unter einer normativen Perspektive ist es also von großem Vorteil, dass „politics and the state matter." (Hollifield 2008: 189)

Eine verstärkte Berücksichtigung staatlicher Politik bei der Analyse internationaler Migration im Allgemeinen und irregulärer Migration im Besonderen sollte jedoch nicht zu einer Überschätzung der Wirkungsmächtigkeit von Migrationspolitiken und damit der Steuerungsfähigkeit von Staaten führen. Die These, nach der der Staat über „the capacity […] to regulate migration flows and stocks"[18] verfügt, lässt sich in dieser Absolutheit nur schwerlich aufrechterhalten. Das relative Scheitern aller Politiken zur Kontrolle irregulärer Migration (Koser 2006) ist ein machtvoller empirischer Einwand. Cornelius/Tsuda (2004) haben die wachsende Kluft zwischen Zielen und Ergebnissen von Migrationspolitiken in ihrer Gap-Hypothese diskutiert.

Die Überzeugung, dass staatliche Politiken Migrationsströme beeinflussen, impliziert jedoch nicht notwendigerweise die Annahme der Hegemonie der politischen Faktoren. Ökonomische, soziale, politische und demografische Disparitäten zwischen den Herkunfts- und Zielregion sind die Triebkräfte für internationale Migrationsströme. (Koser 2007) Die kapitalistisch getriebene Globalisierung hat zu einer enormen Zunahme der internationalen Migration geführt. Transnationale Communites und soziale Netzwerke tragen zu einer Verstetigung von Migrationsströmen bei und entziehen sich weitgehend staatlicher Einflussnahme. Ob Netzwerke tatsächlich „more powerful in shaping population flows that the policies of states" sind, wie etwa Castels (2010: 359) vermutet, sei dahingestellt. Internationale Migration wird durch ökonomische, soziale und politische Faktoren ausgelöst, verstetigt und gestaltet. Eine Gewichtung der politischen, ökonomischen und Faktoren für die Erklärung internationaler Migration und speziell der irregulären Migration soll hier nicht vorgenommen werden. Die gewählte theoretische Perspektive, welche die staatlichen Politiken in den Fokus der Analyse stellt, folgt einzig dem Postulat Arangos, den Nutzen von theoretischen Ansätzen anhand ihrer „contribution to a better understandig of specific facets, dimensions and processes of migration" (2010: 98) zu bewerteten.

[18] So Hollifield (2008: 189), sich auf Aristide Zolberg beziehend.

Irreguläre Migration ist ein Teilbereich internationaler Migration. Irreguläre Migranten wandern aus den gleichen Gründen wie dies reguläre Migranten tun. (Koser 2006: 48) Die Kategorisierung bestimmter Migrationsprozesse als „irregulär" ist eine politische Entscheidung. Es sind also staatliche Politiken, die Migration in *flows* und *stocks* irregularisieren – mit weitreichenden Konsequenzen für die beteiligten Migranten, für den Umfang und die Zusammensetzung von Migrationsströmen und für die Aufnahmegesellschaften. Staaten können also den rechtlichen Status von Migrationströmen durch ihre Politiken bestimmen. Sie haben außerdem die Fähigkeit, die Lebensbedingungen und die Perspektiven der auf ihrem Territorium ansässigen irregulären Migranten zu beeinflussen. Der Einfluss von Migrationspolitiken auf das Entstehen und das Fortbestehen der irregulären Migration ist dagegen begrenzt. (Gosh 1998) Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll, den Fokus auf die politische Dimension der irregulären Migration zu lenken. Es sind die staatlichen Politiken, die irreguläre Migration zwar nicht auslösen, ihre Charakteristika aber entscheiden bestimmen. Bei der Formulierung dieser Politiken sind zumindest demokratische Staaten vielfältigen Einflüssen unterworfen. Ideelle, historische und kulturelle Faktoren spielen ebenso eine Rolle wie das Zusammenspiel von organisierten Interessen, öffentlicher Meinung und politischen Akteuren. Demokratische Staaten sind durch internationale Rechtsnormen, die in den Verfassungen garantieren Grundrechte und weitere Gesetze bestimmten Begrenzungen unterworfen. (Hollifield 20008: 210-212) Die Analyse der Politikoptionen, die demokratische Staaten gegenüber irregulärer Migration formulieren und umsetzen, steht im Fokus dieser Arbeit.

2.5 Irreguläre Migration als Herausforderung staatlicher Politik

Irreguläre Migration konfrontiert Staaten mit einer Reihe von unterschiedlichen Herausforderungen in verschiedenen Politikbereichen. In politischer Hinsicht stellt sie die Souveränität des Staates und die Handlungsfähigkeit der Regierung in Frage. Vielfach werden von Politik und Öffentlichkeit mit irregulärer Migration Risiken wie Terrorismus oder Kriminalität assoziiert, was empirisch nicht haltbar ist, aber etwa für populistische Mobilisierungsstrategien eingesetzt werden kann. (Angenendt

2007: 18, 20) Im wirtschaftlichen Bereich kann irreguläre Migration zur Ausweitung des informellen Sektors, zu einer Senkung des Lohnniveaus, zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und zu Modernisierungsdefiziten beitragen. Gleichzeitig fördert sie unter bestimmten Bedingungen Wachstum, den sozialen Aufstieg von autochthonen Arbeitskräften und wirkt als Korrektiv für eine unflexible Arbeitsmarktpolitik. (Angenendt 2007: 21) Unter sozialen Gesichtspunkten birgt irreguläre Migration für die Aufnahmegesellschaft das Risiko der dauerhaften Marginalisierung eines Teils der Wohnbevölkerung, der von Integrationspolitiken nicht erreicht werden kann. Für die Migranten selbst bringt die Irregularität eine Situation der umfassenden Vulnerabilität mit sich und verhindert zumeist dauerhaft jede Form der Integration. (Angenendt 2007: 21-22) Weiterhin stellt irreguläre Migration Staaten häufig vor das Dilemma, zwischen der effizienten Durchsetzung von Kontrollrechten und der Gewährung existentieller Grundrechte abwägen zu müssen – eine Abwägung, die im Übrigen meist zuungunsten der Grundrechte ausfällt. (Koser 2006: 56)

Irreguläre Migration verlangt von dem betreffenden Staat also Problemlösungen in unterschiedlichen Politikfeldern und gegenüber zahlreichen Herausforderungen. Dazu zählen etwa Fragen der staatlichen Souveränität und der politischen Handlungsfähigkeit, Bereiche wie informelle Wirtschaft und Arbeitsmarkt und Herausforderungen wie gesellschaftliche Marginalisierung und Vulnerabilität. Darüber hinaus sind grundlegende Aspekte von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten berührt. Dieser hohen Komplexität standen lange Zeit sehr eng gefasste Lösungsansätze gegenüber. Fast alle mit dem Phänomen der irregulären Zuwanderung konfrontierten Staaten formulierten in der Vergangenheit restriktive Politiken, die in erster Linie darauf abzielten, irreguläre Migration zu verhindern und irreguläre Aufenthalte zu beenden, also die staatliche Kontrolle über den Zugang und Aufenthalt wiederherzustellen. Diese Politiken erbrachten jedoch in der Regel nicht die erwünschten Ergebnisse. Im Gegenteil: Die Zunahme irregulärer Migration ist ein säkularer Trend, der sich in den meisten Industrieländern trotz einer enormen Ausweitung der Kontrollpolitiken beobachten lässt und lediglich durch die Folgen der globalen Finanzkrise 2008 eine temporäre Abschwächung erfuhr. (Düvell 2006; Angenendt 2007; Triandafyllidou 2010)

Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass sich die Politikoptionen gegenüber irregulärer Migration in zwei Dimensionen ausdifferenziert haben. Zum einen wurden auf nationaler Ebene weitere Felder identifiziert, in denen die Persistenz irregulärer Migration angepasste Politiken erforderlich machte. Das gilt beispielsweise für Politiken, die dem Faktor Rechnung trugen, dass eine nachhaltige Reduzierung des irregulär aufhältigen Bevölkerungsteils durch Maßnahmen der freiwilligen oder erzwungenen Rückkehr unrealistisch ist. Oder, damit zusammenhängend, für Politiken, die auf eine Abmilderung negativer Folgen für Migranten und Aufnahmegesellschaft abzielen.

Zum anderen hat sich in vielen Zielländern die Erkenntnis durchgesetzt, dass irreguläre Migration nicht nur mit den Mitteln nationaler Politiken bewältigt werden kann. (Angenendt 2007: 8) Zwar ist auch für diesen Politikbereich „nach wie vor […] nationalstaatliches Government die entscheidende politische Ebene. Steuerungsprobleme und zunehmende Internationalisierung jedoch sind deutlich ersichtlich." (Blum/Schubert 2011: 93) Politiken zur Steuerung irregulärer Migration verlagerten sich auf die supranationale Ebene der EU oder wurden in der internationalen Zusammenarbeit – bilateral zwischen Ziel-, Transit- und Herkunftsstaaten oder zwischen der EU und den Transit- bzw. Herkunftsstaaten – umgesetzt. (Düvell 2011)

Die Zusammenarbeit ist insbesondere auf der Ebene der EU in vielen Bereichen von Bedeutung. Seit dem Amsterdamer Vertrag wird eine Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik angestrebt, die jedoch unterschiedlich weit fortgeschritten ist. Insbesondere in der restriktiven Dimension, also bei der gemeinsamen Kontrolle der Außengrenzen, bei der gemeinsamen Visapolitik und bei der Rückführung irregulärer Migranten, werden gemeinschaftliche Politiken umgesetzt. Die weitgehende Vergemeinschaftung der restriktiven Politiken zur Bekämpfung irregulärer Migration hat bislang kaum eine Entsprechung in der Formulierung gemeinsamer Politiken bezüglich der regulären Einwanderung geführt. Die Kompetenz über die Zuwanderung von Arbeitsmigranten liegt noch immer ausschließlich bei den nationalen Regierungen. Einzig im Bereich der Asylpolitik wurde 2013 schließlich das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) geschaffen, das sich aber schon bald darauf als weitgehend dysfunktional erwies und im Verlauf des Jahres 2015

in dramatischer Weise zwischen dem Zustrom von syrischen und irakischen Bürgerkriegsflüchtlingen und dem fehlenden Willen einer Mehrheit der europäischen Regierungen, Flüchtlinge aufzunehmen, de facto zerieben wurde.

2.5.1 Migrationspolitik und irreguläre Migration

Politik gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration ist ein Teilbereich der Migrationspolitik des jeweiligen Staates. Dabei soll mit Birsl (2005) ein erweiterter Begriff von Migrationspoltik zugrunde gelegt werden. Birsl kritisiert die Verengung des Begriffs auf „Migrationssteuerung und –Kontrolle an territorialen Grenzen von Nationalstaaten und an den virtuellen Grenzen des politischen Raums". (Birsl 2005: 73) Stattdessen handle es sich bei der Migrationspolitik um ein Feld, das sich „aus Fragmenten verschiedener anderer Politikfelder und politischer Interessen konstituiert." (Birsl 2005: 74) Dazu zählten insbesondere Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Außen-, Sicherheits- und Bündnispolitik. Das „weitere Feld der Migrationspolitik" setze sich gleichsam aus der Schnittmenge von „Motiven" aus diesen Politikbereiche zusammen, die jeweils über keine genuin migrationspolitische Dimension verfügen. Nur ein kleiner Kern von politischen Inhalten und Entscheidungen bezieht sich demnach direkt auf Migration: Nämlich „Regelungen zur Steuerung und Kontrolle von Wandernden im Zugang und in der Art des Zugangs zum nationalstaatlichen Raum." (Birsl 2005: 75) Migrationspolitik in einem weiteren Sinn sei aus diesem Grund weniger als Politikfeld als vielmehr ein „Feld fragmentierter Politk" zu betrachten. (Birsl 2005: 75) In diesem Feld sind „arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Entscheidungen ebenso prägend […] wie außen-, sicherheits- und bündnispolitische Intentionen." (Birsl 2005: 148)

Diese Konzeption von Migrationspolitik als einem Feld fragmentierter Politik lässt sich auf die Politik gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration ausweiten. Angesichts der Ausdifferenzierung von Politikoptionen, die weit über die Regelungen von Zugang und Aufenthalt hinausgehen, erscheint es nur schwer möglich, ein Politikfeld zu identifizieren, „dessen inhaltliche Dimension ebenso erkennbar ist wie bestimmte Politikinhalte und Problembearbeitungsprozesse sichtbar werden."

(Birsl 2005: 74) Staaten reagieren auf Prozesse irregulärer Migration nicht nur mit Politiken der Zugangs- und Aufenthaltskontrolle, sondern auch mit Politiken in so unterschiedlichen Bereichen wie Arbeitsmarkt, Entwicklungszusammenarbeit, Außenpolitik, Sozialpolitik oder Politik der Mitgliedschaft. Es handelt sich also in der Tat um ein „Feld fragmentierter Politik". Ein klar eingrenzbares Politikfeld „irreguläre Migration" existiert nicht.

Die vorliegende Untersuchung setzt die Annahme voraus, dass Strukturen und Entwicklungen von – regulären und irregulären – Migrationsprozessen durch staatliche Politik zumindest in Grenzen gestaltet werden können. (Arango 2010) Diese Annahme gestalterischer Kompetenz von Migrationspolitik steht in Widerspruch zu einem strukturfunktionalen Verständnis von Politik. (Birsl 2005: 141) Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass Migrationspolitik innerhalb eines „Handlungskorridor(s) politischer Praxis"[19] das Migrationssystem des jeweiligen Staates zu beeinflussen vermag. Dieser „Handlungskorridor", welcher der Regierungspolitik zur Verfügung steht, wird unter anderem durch die politische Verfasstheit des Staates, das Machtverhältnis von Regierung und Opposition, die Rolle organisierter Interessen und „die Stärke der Rückwirkung inter- und supranationaler Prozesse" (Birsl 2005: 154) bestimmt. Der Begriff Migrationssystem findet nicht in einem funktionalistischen oder systemischen Sinne Verwendung, sondern dient „der Beschreibung verschiedener Faktoren und Aspekte, die die Einwanderungssituation und den politischen Umgang mit dieser in den Ländern charakterisieren." (Birsl 2005: 141) Dazu zählen unter anderem historische Bindungen, ökonomische und soziale Faktoren, die Migrationsprozesse auslösen, sowie die Chancen der Migranten, an den politischen, sozialen und ökonomischen Institutionen der Aufnahmegesellschaft teilzuhaben. Migrationspolitik und Migrationsystem beeinflussen sich dabei wechselseitig.

Im Zentrum dieser Untersuchung steht Politik des spanischen Staates gegenüber dem Phänomen der irregulären Migration. Dieses Politikfeld ist ein Teil des weiteren Feldes Migrationspolitik, wie dieses charakterisiert es sich durch eine weitreichende Fragmentierung. Ausgehend von einem engen Verständnis von *policy* steht dabei das Agieren der „Träger öffentlicher Politiken" (Schneider/Janning 2006: 17) im Zentrum der

[19] M.G. Schmidt; zit. nach: Birsl 2005: 141.

Analyse. „Policy Analysis is finding out what governments do, why they do, and what difference it makes.“[20] Dies umfasst in erster Linie die nationalstaatliche Regierung und die ihr untergeordneten Verwaltungen und Agenturen. In bestimmten Fällen muss auch das Handeln der Regierungen auf der Ebene der Autonomen Gemeinschaften berücksichtigt werden. Weitere Akteure, etwa oppositionelle politische Parteien, Interessenverbände oder Organisationen der Zivilgesellschaft, werden im jeweiligen Kontext in die Analyse einbezogen.

Wie weiter oben schon ausgeführt, werden Migrationspolitiken und damit auch Politiken gegenüber irregulärer Migration nicht nur auf nationalstaatlicher Ebene formuliert und umgesetzt. Die europäische Ebene hat hierbei sukzessive an Bedeutung gewonnen. Spätestens mit dem Amsterdamer Vertrag, mit dem das Schengensystem in die europäischen Verträge überführt und das Ziel einer Vergemeinschaftung der europäischen Migrations- und Asylpolitik festgeschrieben wurde, wird ein Teil der Politiken dieses Politikfelds auf der europäischen Ebene beschlossen und umgesetzt. Zwar ist die im Vertrag von Amsterdam beschlossene und durch die sogenannte Tampere-Agenda von 1999 konkretisierte Vergemeinschaftung der gesamten Migrations- und Asylpolitik bislang an der Weigerung verschiedener Staaten, nationale Kompetenzen in diesem Bereich aufzugeben, weitgehend gescheitert. In vielen Teilbereichen wurden in den Jahren nach Amsterdam jedoch wichtige Fortschritte erreicht. (Angenendt 2008) Dies gilt insbesondere für Maßnahmen gegen irreguläre Migration. Die „Bekämpfung illegaler Einwanderung“ nimmt seit dem Europäischen Rat von Sevilla (2002) einen zentralen Platz auf der EU-Agenda ein. (Europäischer Rat 2002) In der Folgezeit wurde in Bereichen wie der Kontrolle der Außengrenzen, der Visapolitik oder der Rückführungspolitik eine weitgehende Vergemeinschaftung der Politik erreicht. Auch bei der Bekämpfung von Schleuserkriminalität und bei Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung gibt es mittlerweise europäische Regelungen.

Bezüglich Politiken der Kontrolle irregulärer Migrationsprozesse gibt es also durchaus supranationale Ansätze, welche den Handlungskorridor nationalstaatlicher Politiken beeinflussen. Bevor die Politiken gegenüber irregulärer Migration auf nationalstaatlicher Ebene untersucht

[20] Dye 1972: 2; zit. nach: Schneider/Janning 2006: 16-17.

werden können, muss also eine Analyse der relevanten Politiken auf der europäischen Ebene erfolgen. Auf dieser Grundlage ist dann eine Einschätzung möglich, inwieweit die europäische Ebene den Rahmen für die Formulierung nationaler Politiken bestimmt und in welchem Maße europäische Politiken zur Gestaltung des Migrationsgeschehens auf der Ebene des Nationalstaates beigetragen haben.

Politik gegenüber irregulärer Migration ist ein hochgradig fragmentiertes Feld, das in zahlreiche weitere Politikfelder hineinreicht. Die Analyse der verschiedenen Politikoptionen gegenüber Prozessen irregulärer Migration sollte aus diesem Grund sinnvollerweise anhand der mit ihnen intendierten Ergebnisse organisiert werden. Çinar et al. (2000: 22) ordnen ihre „Policy Approaches to Presence of Illegally Resident Migrants" nach drei Zielvorgaben: „Prevention and control", „Rectification, Remedy" und „Undoing". Die Politikoptionen, die zur Ereichung dieser Ziele formuliert werden, betreffen unterschiedliche Politikfelder, die von Arbeitsmarktpolitik über Sozialpolitik bis zur Entwicklungspolitik reichen.

Diese, an sich sinnvolle, Unterscheidung wird in der vorliegenden Untersuchung erweitert. Die empirischen Erkenntnisse über die vielfache Beschränktheit der Wirkungsweise restriktiver Politiken gegenüber irregulärer Migration bei Einreise und Aufenthalt haben dazu geführt, dass sich die Politikoptionen weiter ausdifferenziert haben. Irreguläre Migration in *flows* und *stocks* hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten zu einer sozialen Realität in nahezu allen Industriestaaten entwickelt. Daran haben restriktive Politiken auf nationaler Ebene ebenso wie auf der supranationalen Ebene der EU wenig verändert. (Düvell 2006; Triandafyllidou 2010) Gleichzeitig hat sich eine internationale Debatte über die Rechte irregulärer Migranten, angestoßen etwa durch die Migrant Workers Convention der UN, aber auch durch die Advocacy-Arbeit von internationalen NGOs wie PICUM[21], etabliert, die Staaten immer stärker mit der Herausforderung konfrontiert, auch irregulären Migranten Zugang zu bestimmten Rechten zu gewähren. (Oberndörfer 2001; Bogusz et al. 2004; Bielefeldt 2006) Für viele Aufnahmeländer ergibt sich aus diesen Entwicklungen die Notwendigkeit, Politiken zu konzipieren, die die Folgen einer dauerhaften Anwesenheit einer größeren Community irregulärer

[21] Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants. (Vgl. www.picum.org; 19.12.2011)

Migranten für die Aufnahmegesellschaft und die Migranten gestalten. Eng damit verbunden können Politiken nachgefragt werden, welche die Gewährung von gewissen Grundrechten für Migranten sicherstellen, sei es aus der politischen Überzeugung vom Supremat der Menschrechte oder aber aus „empirisch funktionalen Gründen" heraus. (Bommes 2006: 112)

Die Erfahrung des relativen Scheiterns eines restriktiven Politikansatzes hat weiterhin dazu geführt, dass auf nationalstaatlicher und auch auf europäischer Ebene Politiken formuliert wurden, die auf eine Vermeidung irregulärer Migration durch die Beeinflussung der sie auslösenden Faktoren abzielen. Nun sind die Faktoren für jede Form internationaler Migration „Legion" (Arango 2010: 111) und je nach theoretischer Perspektive auf unterschiedlichen Ebenen, in unterschiedlichen Bereichen und auf beiden Seiten des Migrationsprozesses zu suchen. In der praktischen Politik scheint sich jedoch ein Einvernehmen darüber herausgebildet zu haben, dass eine Verbesserung der ökonomischen und politischen Situation in den Herkunftsländern durch Entwicklungszusammenarbeit, die Schaffung regulärer Möglichkeiten der Arbeitsmigration sowie die Verminderung der bedeutsamsten Anreize, insbesondere durch Maßnahmen gegen den informellen Sektor, wirkungsvolle Politiken zur Vermeidung irregulärer Migration sein können. Der Gesamtansatz Migration der EU von 2005, gleichsam Synthese der Differenzierung der Politikoptionen auf der europäischen Ebene, ist – einmal unabhängig von seiner praktischen Relevanz für die Politik der EU – ein Beleg für diese Annahme.

Neben die restriktiven Politikoptionen, die auf eine Wiederherstellung der Kontrolle über Einreise und Aufenthalt abzielen, sind also weitere Optionen getreten, mit denen Staaten auf das Phänomen irreguläre Migration reagieren. Dazu gehören Ansätze, die eine Vermeidung weiterer irregulärer Migration zum Ziel haben, solche, die auf eine Abmilderung negativer Folgen durch einen pragmatischen Umgang mit dem Phänomen abzielen und schließlich solche, deren Motiv in der Verwirklichung grundlegender Rechte für Irreguläre liegt.

2.6 Irreguläre Migration – Historische Genese

Das Konzept der irregulären Migration setzt die Existenz des modernen Nationalstaats und von Zuwanderungspolitiken voraus. Erst die Unterscheidung zwischen dem Angehörigen des Nationalstaats und dem Fremden, zwischen Inländer und Ausländer, die Festlegung von Normen und Regeln, nach denen Zutritt zum und Aufenthalt im Staatsgebiet für Fremde organisiert werden, und die Idee, den Zugang von Fremden zu beschränken, bilden die Voraussetzungen, unter denen von irregulärer Migration die Rede sein kann. Dementsprechend handelt es sich bei dem Konzept der irregulären Migration um ein modernes Konzept, das im 20. Jahrhundert auftaucht und seine politische Relevanz erst mit der säkularen Verfestigung restriktiver Migrationspolitiken in den Industrieländern seit dem Anwerbestopp von 1973 erfährt. Irreguläre Migration ist also ein „rather new, late-modern feature." (Düvell 2006: 21)
Bis zum Ende des 19. Jahrhundert war Migration innerhalb und zwischen Staaten ein weitgehend unregulierter Prozess, eingeschränkt höchstes durch bestimmte Zugangsbeschränkungen zu Städten oder eine Feudalgesetzgebung, die die Abhängigen an die Scholle band. (Düvell 2006: 21-23) Das änderte sich erst, als grenzüberschreitende Migration, insbesondere die in die *Neue Welt*, für die Massen des alten Kontinents zu einer Option wurde, sich den bedrückenden ökonomischen oder politischen Verhältnissen ihrer Heimatländer zu entziehen. Folgerichtig waren es die Herkunftsländer und nicht die Zielländer, die die ersten Migrationsrestriktionen erließen. (Sciortino 2004: 24) Beispielsweise versuchte Preußen in den ersten Dekaden des 19. Jahrhunderts Auswanderung mit unterschiedlichen Mittel zu verhindern. Die Frankfurter Nationalversammlung beschloss 1849 auch das Recht auf Emigration. (Karakayali 2008: 54)

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts setzte die massive Migration aus den Armutsregionen des alten Kontinents ein – etwa aus Süditalien, dem spanischen Norden, dem Nordosten Deutschlands oder aus Irland. (Bade 2000; Werz/Nuthmann 2004) Viele Regierungen betrachteten die massenhafte Migration ihrer Bürger mit Unbehagen – und versuchten, etwa in Italien, durch umfangreiche Regelungen und Vorschriften Migration einzuschränken. (Sciortino 2004: 25) Gleichzeitig gingen auch die Aufnahmeländer dazu über, die Zuwanderung zu begrenzen. So

erließen etwa die USA 1882 den Chinese Exlusion Act. Dieses Gesetz richtete sich, ebenso wie ähnliche Erlasse aus dieser Zeit, jedoch nicht gegen Zuwanderung im Allgemeinen, sondern gegen eine bestimmte ethnische Gruppe. (Düvell 2006: 22) Gegen Ende des Jahrhunderts wurden in vielen Ländern Gesetze zur Unterscheidung von In- und Ausländern und Regeln für den Aufenthalt von Migranten erlassen und durchgesetzt. Damit waren die Voraussetzungen für das Entstehen von irregulärer Migration prinzipiell gegeben, auch wenn dieser Begriff noch nicht verwendet wurde. Stattdessen war um die Jahrhundertwende von „undesired aliens" oder von „unwanted migration" (Düvell 2006: 239) die Rede.

Es waren die Veränderungen nach dem ersten Weltkrieg, die das Konzept der irregulären Migration nachhaltig beförderten. Der Zusammenbruch der multiethnischen Reiche und die Neuordnung Europas führten zur endgültigen Etablierung des modernen Nationalstaates. In den damit einhergehenden nation-building-Prozessen wurden Grenzen festgelegt und im Zuge der Konstruktion der Nation als vermeintlich homogener Einheit Kriterien der Zugehörigkeit definiert. (Anderson 1996; Hobsbawm 1998) Die ethnisch definierte Zugehörigkeit zur Staatsnation verhalf einem exklusiven Staatsbürgerschaftsmodell zum Durchbruch und produzierte massenhaft ethnische Minderheiten und Staatenlose. Insbesondere jüdische Bevölkerungsgruppen waren von der Staatenlosigkeit betroffen, hatten vielfach keinen oder nur einen prekären Status und waren meist nur geduldet: „This concept has been analysed as the predecessor of the late twentieth century's ‚illegal immigrants'". (Düvell 2006: 23) Die erste systematische Anwendung erfuhr der Begriff der illegalen Migration dann auch auf jüdische Einwanderer im britischen Mandatsgebiet. (Düvell 2006: 23)

In der wirtschaftlichen Boom-Phase ab den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts erlebten die Länder Europas eine massive Zunahme der Migration. Das auf bilateralen Abkommen über temporäre Arbeitsmigration beruhende Gastarbeitersystem führte zu enormen Migrationsströmen aus den Ländern Süd- und später auch Südosteuropas in die Industriestaaten des Nordens. (Herbert 2003) Gleichzeitig setzte im Zuge der Dekolonialisierung eine verstärkte postkoloniale Migration ein, die zum zweiten großen Migrationsystem der Nachkriegszeit wurde. (Sciortino 2004)

Beide Migrationsysteme brachten auch eine Zunahme an irregulärer Migration mit sich. Sie vollzog sich meist parallel zu den regulären Migrationsströmen und wurde unter den Bedingungen enormer Wachstumsraten und dementsprechend hoher Nachfrage nach Arbeitskräften schnell absorbiert. Irregularität bezog sich dabei lediglich auf die Einreise – einmal im Land, konnten irreguläre Migranten ihren Status meist problemlos regularisieren, insbesondere dann, wenn sie einen Arbeitsvertrag nachweisen konnten. Bis zu Beginn der siebziger Jahre galt dies für die wichtigsten Zielländer, darunter Deutschland, die Niederlande, Frankreich und Großbritannien. (Düvell 2006: 24; Sciortino 2004: 26; Heckmann/Schnapper 2003; Gosh 1998) Auch Migranten, die ihre Situation nicht regularisierten, wurden vielfach geduldet, entweder aus politischen Gründen, wie etwa spanische Migranten in der Bundesrepublik Deutschland, und/oder aus ökonomischen Überlegungen heraus. (Karakayali 2008: 97; Sanz Díaz 2010) Insgesamt spielte irreguläre Migration in dieser Phase nur eine untergeordnete Rolle und wurde als meist als transitorisches Phänomen auf dem regulären Migrationsweg betrachtet. (Sciortino 2004: 26)

In den knapp zwei Jahrzehnten nach den ersten bilateralen Anwerbeabkommen zwischen den Industriestaaten Nordwesteuropas und den Anwerbeländern des europäischen Südens – die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete den ersten Vertrag 1955 mit Italien (Herbert 2003) – kamen Millionen von Arbeitsmigranten in den Norden. Was als temporäre Arbeitsmigration geplant war – ein Konzept, das sich im Begriff des *Gastarbeiters* widerspiegelt – wurde in allen Ländern zum Grundstock einer dauerhaften Zuwanderung, nicht nur von Arbeitskräften, sondern auch von deren Familien. Im Kielwasser dieser Zuwanderung vollzog sich auch eine irreguläre Migration, die sich jedoch aus den gleichen Herkunftsregionen rekrutierte und von den gleichen Triebkräften bewegt wurde. Lediglich die Einreise unterschied sich von der im bilateralen Anwerbesystem geregelten – in der Regel ohne weitere Konsequenzen für die Migranten, die, einmal im Land, ihren Status schnell regularisieren konnten. Dieser Prozess, der die befristete Arbeitsmigration in eine dauerhafte Zuwanderung verwandelte, war schon vor dem Anwerbestopp in vollem Gange und wurde durch diesen nur noch dynamisiert. Auch wenn die Politik und die Gesellschaften der Aufnahmeländer vielfach

noch einige Zeit brauchten – im Falle Deutschlands bis ins nächste Jahrhundert hinein – um diese neue Qualität als Einwanderungsländer wahr- bzw. anzunehmen, wurden die Wurzeln für das heutige europäische Migrationssystem bereits in dieser Zeit gelegt. (Sciortino 2004: 26)

In den Jahren 1973 und 1974 verfügten alle Industrieländer einen Anwerbestopp und begangen damit, restriktive Politiken gegenüber Migration zu entwerfen und zu implementieren. Damit setzte eine neue Ausrichtung der Migrationspolitik in Europa ein, die zumindest in ihren Grundzügen bis heute vorherrschend ist. Während sich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft immer stärker integrierten und schließlich mit dem Recht auf Freizügigkeit ihren Bürgern weitgehende Arbeits- und Niederlassungsfreiheit innerhalb der EU garantierten[22], galt Migration aus Drittstaaten mehr und mehr als unerwünscht und wurde zum Ziel restriktiver Politiken. Zuwanderung in den Arbeitsmarkt sollte nicht mehr stattfinden – erst in den letzten Jahren wurde dieses Credo in einigen Ländern relativiert bzw. mit zeitlichen (etwa Saisonarbeit) und qualitativen (etwa hoch qualifizierte Migranten) Ausnahmen versehen. Ingesamt lässt sich aber festhalten, dass seit diesem Zeitpunkt eine reguläre Zuwanderung außerhalb des Familiennachzugs nur noch unter streng reglementierten Voraussetzungen möglich war. Dies führte in den Folgejahren in vielen Ländern zu einem drastischen Anstieg der Asylmigration und zu einem verstärkten Auftreten von irregulärer Migration. (Düvell 2006)

Verhängt wurden der Anwerbestopp und damit einhergehend weitere restriktive Migrationspolitiken vor dem Hintergrund des Ölpreisschocks und der daraus resultierenden Wirtschafts- und Beschäftigungskrise. Oftmals wird ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Konjunktureinbruch und der Verhängung des Anwerbestopps konstatiert. Es gibt jedoch erhebliche Zweifel, ob dieser Begründungszusammenhang nicht zu kurz greift. Für Sciortino (2004: 27) etwa steht eine angemessene Erklärung für dieses Phänomen nach wie vor aus. Vieles scheint dafür zu sprechen, dass sich in diesen Jahren in den westeuropäischen Gesellschaften ein genereller Wandel in der Wahrnehmung von Migration vollzog. Was bis zu diesem Zeitpunkt als pragmatische Antwort auf arbeitsmarktbasierte Probleme angesehen wurde und bei genauerer Betrachtung noch im Sinne

[22] Vgl. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=de; (07.01.2016)

einer sozialen Unterschichtung als notwendige Voraussetzung für den beruflichen und sozialen Aufstieg autochthoner Arbeitskräfte galt, wurde nun mehr und mehr als eine Bedrohung wahrgenommen. Dabei vollzog sich die Identifikation von Migration als Bedrohung analog zu den unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen, die mit Migration in Berührung kamen. Migranten wurde als Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt bzw. als Gefahr für die Lohnstabilität gesehen. Unter ökonomischen Vorzeichen konnte Migration jetzt als negativ interpretiert werden, da sie sich nachteilig auf die Entwicklung der Produktivität auswirkte. Politische Akteure entdeckten die kulturelle Homogenität der nationalen Gesellschaften, die durch Zuwanderung in Frage gestellt würde, Kommunalpolitiker sahen Zuwanderer-Gettos in den Innenstädten entstehen. (Herbert 2003)

Diese Wandlung in der Perzeption von Migration bildete den Kontext, in dem sich der Wechsel von den Anwerbepolitiken der vorhergegangenen Dekaden zu den restriktiven Migrationspolitiken, wie sie ab der zweiten Hälfte der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts fast überall in Westeuropa implementiert wurden, vollzog. Neue Migration sollte verhindert werden, die im Land lebenden Migranten wurden in Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland als Problem wahrgenommen und Maßnahmen zur Rückkehrförderung beschlossen. (Herbert 2003) Eine reguläre Zuwanderung in den Arbeitsmarkt war nicht mehr vorgesehen. Migration konnte nunmehr lediglich unter solchen Rahmenbedingungen stattfinden, die durch nationale Verfassungen oder internationale Verpflichtungen vorgegeben waren. Beispiele hierfür sind der Familiennachzug, die Einwanderung von sogenannten Spätaussiedlern in die Bundesrepublik Deutschland oder die Flucht– und Asylmigration. (Brubaker 2003; Joppke/Morawska 2003; Heckmann/Schnapper 2003)

Diese restriktiven Migrationspolitiken, die in unterschiedlicher Radikalität in allen europäischen Industriestaaten an die Stelle der alten Anwerberegime getreten waren, bildeten gleichsam die Voraussetzungen für das Entstehen von irregulärer Migration in Europa. (Sciortino 2004: 28) Das Migrationsystem, das sich durch die Gastarbeiteranwerbung etabliert hatte, hörte durch die Implementierung dieser restriktiven Politiken nicht auf zu existieren, schließlich hatten viele migrationsfördernde Faktoren in den Herkunfts- und Zielländern weiterhin Bestand. Viele Migranten reis-

ten fortan eben irregulär ein. Wenige kehrten zurück, da die Wende in der Migrationspolitiken als langfristig interpretiert wurde und es deshalb attraktiver erschien, auch unter schlechteren Bedingungen zu bleiben, da eine spätere Wiedereinreise womöglich ungleich schwieriger sein würde. Insgesamt lässt sich für diese Zeit unmittelbar nach der Implementierung der restriktiven Migrationspolitiken festhalten, dass es sich bei der daraufhin einsetzenden irregulären Migration um ein relativ begrenztes Phänomen handelte, das sich im Kontext der bestehenden Migration entwickelte. Die neue irreguläre Migration unterschied sich kaum von den regulären Migranten-Communities und kann daher als eine „irregular sequel" der schon etablierten Migrationsketten bezeichnet werden. (Sciortino 2004: 28)

Dementsprechend wenig Beachtung fand das Phänomen der irregulären Migration bis weit in die achtziger Jahre hinein. Die migrationspolitische Aufmerksamkeit galt in dieser Phase in den meisten Ländern Westeuropas zum einen den wachsenden regulären Migrantenbevölkerungen. Fast nirgends hatte der Anwerbestopp nämlich zum Rückgang der Ausländerzahlen geführt – im Gegenteil: Viele Zuwanderer fühlten sich gerade durch den Politikwechsel bestärkt, ihren Aufenthalt zu verstetigen und holten ihre Familien nach. Ein stetiger Zuwachs der Migrantenbevölkerung war die Folge, jetzt allerdings in einer veränderten demografischen Zusammensetzung: Durch den Familiennachzug erhöhte sich der Anteil von Frauen und Kindern, die Beschäftigungsquote ging zurück, die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen nahm dagegen zu. Politiken der Rückkehrförderung zeigten nur geringe Ergebnisse oder führten bestenfalls zu einem „Mitnahmeeffekt" bei Migranten, die ohnehin eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer projektiert hatten. (Herbert 2003: 255) Zum anderen rückte, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, eine weitere Form der Migration in den Focus der öffentlichen Wahrnehmung: die Asylmigration. Über den gesamten Zeitraum der achtziger Jahre hinweg lässt sich eine relativ stetig zunehmende Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen beobachten. Migrationspolitische Debatten wurden um die Ausländerbevölkerungen, die ihre Ursprünge im Gastarbeitersystem hatten, und um das Phänomen der Fluchtmigration geführt. Irreguläre Migration wurde dagegen nicht als ein relevantes Problem

identifiziert. Irreguläre Migranten konnten in vielen europäischen Staaten mit beachtlichen Freiräumen rechnen. (Sciortino 2004: 28)

Auch in dieser Phase war es eine generelle Verschärfung der Migrationsrestriktionen, die eine Dynamisierung irregulärer Migrationsprozesse mit sich brachte. Ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre führten nach und nach alle OECD-Staaten Visumsregelungen ein und weiteten die Liste der Länder, deren Bürgern bei der Einreise ein Visum abverlangt wurde, sukzessive aus. (Düvell 2006: 225) Dieser Prozess ging mit der Etablierung des Schengen-Systems einher. Neben der zunehmend generalisierten Visumspflicht sorgten Maßnahmen wie eine Verstärkung der Grenzkontrolle, der Einsatz moderner Technologien bei der Grenzüberwachung, erste Schritte zur Externalisierung der Grenzkontrolle sowie weitere legislative und administrative Maßnahmen zum Entstehen eines Grenzregimes, das unerwünschte Migration abwehren sollte. (Sciortino 2004: 28) Parallel dazu wurden in vielen Staaten Gesetze erlassen, die irreguläre Einreise, Aufenthalt oder Beschäftigung als Vergehen definierten und mit administrativen oder strafrechtlichen Konsequenzen bewehrten. (Düvell 2006: 25)

Mit einer Politik, die eine reguläre dauerhafte Arbeitsmigration in die Staaten Europas weitgehend ausschloss, der systematischen Errichtung und Erweiterung eines europäischen Grenzregimes, das unerwünschte Migration idealerweise schon vor Erreichen der Grenze aufhalten sollte, sowie der Schaffung von juristischen und administrativen Kategorien, die irreguläre Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung zu Delikten erklärten, wurden schon zu Beginn der neunziger Jahre die Voraussetzungen dafür geschaffen, Migrationsprozesse immer stärker in die Sphäre der Illegalität zu drängen. Eine besondere Qualität hat diese Politik der Abschottung und der Illegalisierung für Asylsuchende und Flüchtlinge. Obwohl nationale Asylgesetze und internationale Verträge, wie die Genfer Flüchtlingskonvention, nach wie vor Gültigkeit haben und die aus ihnen resultierenden Schutzrechte eine der wenigen Möglichkeiten des regulären Aufenthalts konstituieren, wurde es für Verfolgte immer schwieriger, ihre Rechte geltend zu machen. Durch die Exterritorialisierung der Grenzkrontrollen wurde und wird ihnen oftmals schon der Zugang zu den europäischen Staaten verwehrt. (Marshall 2006: 8) Auch diese Gruppe sah sich so vielfach in die Irregularität gezwungen, eine Entwicklung, die von

Organisationen wie dem UNHCR immer wieder scharf kritisiert wurde. Der UNHCR und andere Menschenrechtsorganisationen sehen damit auch internationale Abkommen, insbesondere das Non-Refoulment-Gebot der Genfer Flüchtlingskonvention, verletzt. (Bendel 2008: 17; Pelzer 2011) An diesem grundlegenden Dilemma hat auch der Politikwechsel der deutschen Regierung gegenüber Flüchtlingen und Asylssuchenden vornehmlich aus Syrien im Sommer 2015 nichts geändert. Auch diese Migranten hatten in ihrer überwältigenden Mehrzahl keine Möglichkeit, legal in die EU einzureisen und dort einen entsprechenden Schutzstatus einzufordern, sondern waren gezwungen, dies auf illegalen und oft genug lebensgefährlichen Wegen zu tun.

In der sich ökonomisch und politisch immer stärker integrierenden Staatenwelt Europas blieben die migrationsfördernden Pull-Faktoren, etwa eine spezifische Nachfragestruktur auf dem Arbeitsmarkt, erhalten oder weiten sich noch aus. Gleichzeitig verwandelten sich ehemalige Herkunftsländer wie Spanien, Italien oder Portugal in attraktive Zielländer für Migration und trugen so dazu bei, die Anziehungskraft Europas für Migration insgesamt zu erhöhen. Umgekehrt hatten auch in vielen Regionen, die geografisch an das prosperierende Europa grenzten oder die über historische oder kulturelle Bindungen zu europäischen Ländern verfügten, die Strukturen und Verhältnisse Bestand, die Migration im Sinne von Push-Faktoren beeinflussten. Mit dem Fall des eisernen Vorhangs und dem Zusammenbruch der realsozialistischen Staatenwelt war zudem eine ganze Weltregion hinzugekommen, die in den Jahrzehnten zuvor nur eine sehr begrenzte Rolle in den europäischen Migrationssystemen gespielt hatte. Durch das Zusammenwirken der verschiedenen Push-Faktoren in den Herkunftsländern und den Pull-Faktoren in der europäischen Zielregion konstituierte sich ein Kraftfeld, das enorme Migrationsströme auslöste. Dieser Dynamik standen (und stehen) die mehrheitlich restriktiven Migrationspolitiken der Europäischen Union und ihre Mitgliedsstaaten gegenüber. Der Strom von Migranten, angetrieben von den Strukturen und Verhältnissen in den Herkunftsregionen und den Beschäftigungs- und Lebenschancen in der Zielregion Europa, traf auf das Grenz- und Migrationsregime der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, das eine reguläre Arbeitmigration nur in Ausnahmefällen vorsah und die Einreise von Angehörigen von Staaten außerhalb der OECD-Welt streng regle-

mentierte. Diese Konstellation war dafür verantwortlich, dass sich mit Beginn der neunziger Jahre die irreguläre Migration nach Europa in ein säkulares Phänomen verwandelte, das schließlich zum bestimmenden Faktor des Migrationsgeschehens an der Wende zum neuen Jahrtausend wurde. (Düvell 2006)

Diese neue, massenhaft irreguläre Zuwanderung unterscheidet sich in ihren Charakteristika erheblich von der irregulären Migration, wie sie nach dem Anwerbestopp Mitte der siebziger Jahre entstanden war. Folgten damals irreguläre Migranten noch den in den Systemen der Gastarbeitermigration entstandenen Verbindungen und Netzwerken, stellte die neuartige irreguläre Zuwanderung ein sehr viel komplexeres Phänomen dar. Irreguläre Migranten kamen nun aus allen Teilen der Welt. Geografische Nähe zur Zielregion ist kein notwendiges Kriterium für die Migrationsentscheidung mehr. (Angenendt 2007; Koser 2006) Zwar stammt noch immer ein großer Teil der irregulären Migranten in Europa aus benachbarten Regionen und bewegt sich in Migrationsystemen, deren Ursprung in der Anwerbephase oder in der Asylmigration der achtziger Jahre liegt. Inzwischen haben sich aber auch andere Migrationsysteme herausgebildet, die etwa auf kolonialen Bindungen basieren, beispielsweise zwischen Portugal und dem lusophonen Afrika oder Spanien und Lateinamerika. (Düvell 2006: 15; Sciortino 2004) Migranten nehmen teilweise immer weitere und gefährlichere Reisen auf sich, um die immer effizienter werdenden Grenzkontrollsysteme zu umgehen und in ihr Zielland einreisen zu können. Die Verlagerung der Hauptrouten für maghrebinische und subsaharische Migranten nach Spanien illustriert diesen Trend: War bis zur Jahrtausendwende noch die Meerenge von Gibraltar die wichtigste Strecke für die irreguläre Einreise, nahmen Migranten aus diesen Regionen in der Folge mehrheitlich die längere und ungleich riskantere Reise von Westafrika über den offenen Atlantik auf die Kanarischen Inseln in Kauf. (Kiza 2008) Genauso haben die verbesserten Grenzkontrollsysteme an den EU-Außengrenze zur Türkei dazu beigertragen, dass viele Flüchtlinge etwa aus Syrien und dem Irak die lebensgefährliche Route über das Mittelmeer wagen – trotz der zahlosen Katastrophen, die sich in den letzten Jahren bei diesen Überfahrten ereigneten. (Pelzer 2015)

Mit der Perfektionierung des Grenzregimes hat sich auch die Bedeutung von professioneller Hilfe bei der irregulären Einreise erhöht. Schleuserkriminalität und Menschenschmuggel sind zu wichtigen informellen Geschäftsfeldern geworden. Ein besonders gravierendes Problem stellt in diesem Zusammenhang der Menschenhandel dar, von dem insbesondere Frauen und Mädchen betroffen sind. (Bertone 2011) Auch wenn Menschenhandel gerade in Verlautbarungen der EU oftmals im gleichen Atemzug mit Menschenschmuggel genannt wird, ist eine klare konzeptionelle Unterscheidung wichtig: „Migrant-Smugling" stellt eine illegale Hilfeleistung bei der Überwindung von Einreisrestriktionen dar, die in der Regel freiwillig in Anspruch genommen wird. Zwar kann es auch hier für die Migranten zu negativen Konsequenzen wie Verschuldung oder Gefahren für Leben und Gesundheit kommen. Trotzdem ist diese Kategorie von Delikt nicht vergleichbar mit dem „Human-trafficking", wo die Migranten Opfer von schweren Verbrechen gegen ihr Recht auf Selbstbestimmung werden. (Koser 2006: 52)

Die enorme politische und mediale Aufmerksamkeit, die beide Formen kriminellen Handelns oder auch die irreguläre Einreise über den Seeweg erfahren, lenkt jedoch von einem weiteren Charakteristikum der irregulären Migration in Europa ab. Die Mehrheit der Einreisen erfolgt legal, etwa mit einem Touristen-Visum. Erst wenn der betroffene Migrant nach Ablauf der genehmigten Aufenthaltsdauer nicht ausreist, wird er als „overstayer" irregulär. (Angenendt 2008: 14)

Irreguläre Migration in Europa hat sich also von einer Form der Zuwanderung, die sich nach dem Anwerbestopp in den vorhandenen Systemen der Gastarbeitermigration fortgesetzt hat, hinsichtlich ihrer Herkunftsregionen und ihrer Verlaufsformen erheblich diversifiziert. „Europe's irregular immigrant population is extremely diverse: in fact, irregular immigrants seem originate from any part of the world." (Düvell 2006: 20)

Mit der Entwicklung von irregulärer Migration zu einem Massenphänomen setzte auch eine Veränderung in der politischen Wahrnehmung ein. Irreguläre Zuwanderung in die Länder der Europäischen Gemeinschaft bzw., nach dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags 1993, der Europäischen Union, rückte ins Zentrum der migrationspolitischen Debatten und des migrationspolitischen policy-making sowohl auf der Ebe-

ne vieler Mitgliedsstaaten als auch auf der Ebene der EU. Dieser Entwicklung wurde dadurch befördert, dass die Debatte um die Asylmigration zu Beginn der neunziger Jahre in den meisten Ländern zu einer Reihe von Gesetzes- und Politikänderungen geführt hatte, welche die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für Asylmigration entscheidend verschärften. Als bestes Beispiel mag hier das wiedervereinte Deutschland dienen, wo auf der Grundlage des sogenannten „Asylkompromisses" zwischen der christdemokratisch-liberalen Regierungskoalition und der oppositionellen SPD der Asylrechtsparagraph des Grundgesetzes so reformiert wurde, dass sich eine Inanspruchnahme dieses Rechts erheblich erschwerte. Zahlreiche asylpolitische Nichtregierungsorganisationen kritisierten diese Reform als eine „de facto Abschaffung" des Grundrechts auf Asyl. (Pieper 2011) Die Reform des Asylgesetzes hatte jedenfalls zur Folge, dass die Zahl der Asylbewerber in den Folgejahren erheblich zurückging. Ähnliche restriktive Regelungen finden sich in den meisten europäischen Ländern, in denen die Asylmigration eine gewisse Bedeutung erlangt hatte. Gleichzeitig wurde durch diese Entwicklung die irreguläre Migration verstärkt – für viele Flüchtlinge erwies sich die irreguläre Einreise und oftmals auch der irreguläre Aufenthalt als einzige Alternative zu einer Rückkehr in den Heimatstaat und damit in die Umstände, vor denen sie die Flucht nach Europa angetreten hatten. Insbesondere durch den Bürgerkrieg in Syrien und den Vormasrsch der Terrororgansisation Islamischer Staat (IS) in Teilen Syriens und des Iraks hat die Asylmigration nach Europa seit 2012 wieder stark an Bedeutung zugenommen. Fehlende legale Einreisemöglichkeiten für Flüchtlinge und Asylsuchende in die EU und der verbesserte Grenzschutz an den Landgrenzen der EU haben dazu geführt, dass immer mehr Menschen den lebensgefährlichen Weg über das Mittelmeer wagen. (Pelzer 2015)

Mit dem durch diese restriktiven Politiken ausgelösten Rückgang der Flucht- und Asylmigration richtete sich die Aufmerksamkeit verstärkt auf den neuen Trend des Zuwanderungsgeschehens: den der irregulären Migration. In vielen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union erlangten irreguläre Migranten eine gewisse Sichtbarkeit. Manchmal sorgte dafür die Berichterstattung in den Medien über die oftmals lebensgefährlichen Umstände der irregulären Einreise – etwa im Falle der Migranten aus Marokko, die die Meerenge von Gibraltar in kleinen Fischerbooten zu überwin-

den versuchten, um so spanisches und damit europäisches Territorium zu erreichen. In anderen Fällen waren es Protestaktionen der irregulären Migranten selbst, wie etwa die Kirchenbesetzungen 1996 in Paris in Reaktion auf die Verschärfung der Migrationsgesetzgebung (*Loi Pasqua*), die diese Form der Migration ins Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit brachten. (Schnapper et al. 2003) In dieser Phase etablierten sich auch unterschiedliche Bezeichnungen für Irreguläre, etwa 1992 „Clandestini" in Italien, „sans papiers" ab Mitte des Jahrzehnts in Frankreich oder mit dem Begriff „sin papeles" das spanische Äquivalent kurze Zeit später. (Düvell 2006: 27) Verschiedene Mitgliedsstaaten begannen damit, Politiken zur Bekämpfung von irregulärer Migration zu entwickeln oder verschärften schon bestehende Regelungen. Mit dem Wegfall der europäischen Binnengrenzen im Rahmen des Schengener Abkommens verlagerten sich die Anstrengungen zur Bekämpfung der irregulären Zuwanderung mehr und mehr auf die europäische Ebene.

Im Kontext der EG bzw. der EU fand das Thema irreguläre Migration erstmals im Jahr 1985 Erwähnung. (Düvell 2006: 26) Aber auch hier gilt, dass erst mit Beginn der neunziger Jahre die irreguläre Zuwanderung zu einem zentralen Inhalt der europäischen migrationspolitischen Debatte und des policy-making wurde. Seitdem ist die Entwicklung einer europäischen Asyl- und Migrationspolitik maßgeblich von der Auseinandersetzung mit der irregulären Migration bestimmt. Zugespitzt lässt sich sagen, dass gerade in den Politikfeldern, die mit diesem Thema befasst sind, also etwa Sicherung der Außengrenzen, Rückführungsmaßnahmen etc., Erfolge bei der Vergemeinschaftung erzielt worden sind, während bei der Formulierung von positiven Migrationspolitiken, etwa hinsichtlich einer regulären Arbeitsmigration, die Fortschritte mehr als überschaubar sind.

Mit der Etablierung des Schengensystems ab 1985 (Schengen I), insbesondere mit dem Durchführungsabkommen (Schengen II) von 1990 und den Dubliner Abkommen über die Zuständigkeit bei Asylverfahren begann eine neue Phase der Zusammenarbeit der europäischen Staaten im Bereich der Migrations- und Asylpolitik. (Angenendt 2008: 40) Damit war die Basis für die Koordination bei der Kontrolle der Außengrenze, im Bereich Asylpolitik und bei der Visavergabe gelegt – und der Grundstein für das europäische Grenzregime gesetzt, das mit einigem Recht als „Fes-

tung Europa“[23] bezeichnet werden konnte. Schon der Vertrag von Maastricht umfasste viele migrations- und asylpolitische Themen. Aufgrund der Zunahme der irregulären Migration ab Mitte der neunziger Jahre drängten die betroffenen Mitgliedsstaaten auf eine verstärkte Zusammenarbeit in diesem Politikfeld. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde 1999 die Vergemeinschaftung des Politikfeldes Migration und Asyl eröffnet, der Schengen-Besitzstand in EU-Recht überführt und die Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ als Ziel definiert. (Angenendt 2008: 41)

Seitdem wurde in diesem Politikfeld eine beachtliche gesetzgeberische Aktivität entwickelt, die anfänglich liberal, seit den Attentaten des 11. September 2001 jedoch zunehmend restriktiv inspiriert war. (Bendel 2008: 16) Der Kampf gegen irreguläre Migration nahm dabei stets eine herausragende Stellung ein. Nach und nach wurden die Überwachung der Außengrenzen technisch perfektioniert, die gemeinsame Grenzschutzagentur Frontex[24] zur Abwehr irregulärer Migranten gegründet und mit zahlreichen Herkunfts- und Transitstaaten vielfältige Formen der Zusammenarbeit bei der Migrationskontrolle und -abwehr getroffen. Eine besondere Bedeutung erlangten dabei die sogenannten Rückübernahmeabkommen, in denen sich die jeweiligen Staaten verpflichten, abgeschobene Migranten aufzunehmen. Des Weiteren wurden Richtlinien zur Bekämpfung von Menschenhandel und zur Bestrafung von illegaler Beschäftigung beschlossen. Insbesondere die Verabschiedung einer Rückführungsrichtlinie unter der französischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2008, die unter anderem die Höchstdauer der Abschiebehaft auf 18 Monate erhöht, wurde von NGOs heftig kritisiert. Diese Richtlinie steht symbolisch für eine Politik gegenüber irregulärer Migration, die ganz auf repressive Elemente vertraut. An diesem Eindruck konnte auch der Gesamtansatz Migration der Europäischen Kommission von 2005 nichts ändern, der neben der Einbeziehung der Herkunfts- und Transitstaaten in das Migrationsmanagement, etwa durch eine Proliferation der Grenzkontrollen oder durch Rückführungsprogramme, erstmals auch Maßnahmen umfasste, die auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern abzielten. Auf die irreguläre Migration nach

[23] Zur Kritik des Begriffs vgl. 3.3.
[24] European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders.

Europa hatten diese Maßnahmen lange Zeit wenig Einfluss. Einen signifikanten Rückgang der Zuwanderung konnten einige Länder, etwa Spanien, erst mit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise 2008 verzeichnen. (OECD 2009-2011) Andere Studien attestieren für die gesamte EU einen leichten Rückgang der irregulären Zuwanderung seit der Mitte des neuen Jahrzehnts. (Triandafyllidou 2009)

Ab 2011 drehte sich dieser Trend jedoch um: Der syrische Bürgerkrieg, der Vormarsch der Terrormiliz IS in Syrien und im Nordirak, das Zusammenbrechen der Staatlichkeit in Libyen nach dem Sturz Gaddafis und die krisenhafte Entwicklung in zahlreichen Ländern Subsahara-Afrikas sorgten für eine neue Welle von Flüchtlingen und Migranten, die mangels Alternativen mehrheitlich irregulär in die EU einzureisen versuchten und dort sich dort vielfach irregulär aufhielten bzw. nach einer Phase des regulären Aufenthalts, etwa während eines Asylverfahrens, schließlich in die Irregularität zurückfielen. Auch wenn sich in einigen EU-Staaten gerade angesichts von Bürgerkrieg und IS-Terror in Syrien ein Bewusstsein darüber herausbildete, Migranten aus dieser Region tatsächlich als Asylberechtigte oder Bürgerkriegsflüchtlinge anzuerkennen, gab es auch auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise im Jahr 2015 keine ernsthafte Debatte darüber, wie diesen Menschen eine legale Einreise in die EU und damit einen sicherern Zugang etwa zu einem Asylverfahren ermöglicht werden könnte. Weiterhin hat die große Zahl von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Syrien dazu geführt, dass sich die Haltung gegenüber Migranten aus anderen Herkunftsregionen verhärtet hat. Für viele Migranten, etwa aus Subsahara-Afrika, werden auch künftig irreguläre Einreise und irregulärer Aufenthalt die einzige Alternativen zur Rückkehr in ihre Heimatländer sein.

2.7 Zum politischen Charakter des Konzepts der irregulären Migration

Der Begriff irreguläre Migration steht für ein ziemlich unscharfes Konzept, das einen Teilbereich der internationalen Migration anhand von Verstößen gegen bestehende Normen und Gesetze zu kategorisieren versucht. Khalid Koser (2006: 44) definiert dieses Konzept wie folgt:

> The concept of 'irregular migration' is commonly used to describe a variety of phenomena involving people who enter or remain in a country of which they are not citizens in breach of national laws. These include migrants who enter or remain in a country without authorization, those who are smuggled or trafficked across an international border, unsuccessful asylum-seekers who fail to observe a deportation order and people who circumvent immigration controls, for example through the arrangement of bogus marriages or fake adoptions.

Franck Düvell (2006: 29) hebt den ideologischen Charakter des Konzepts hervor:

> The concept of 'illegal migration' is a legal, political and social construct of the twentieth century, which has only gained prominence in the latter third. It is a blurred concept; it is loaded with ideological import; it is highly politicised; and political intentions lurk behind its application and can occasionally be an iron too hot to touch.

Bimal Gosh (1998: 9) definiert irreguläre Migration neutraler als „all inter-country movements that take place outside the regulatory norms of the sending, transit and receiving country." Auch für Bommes/Sciortiono (2011b: 217) ergibt sich Irregularität nur aus dem Verhältnis zum Staat: „Irregularity is first and foremost a legal status that defines the relationship between the individual and a state." Die meisten Konzepte von irregulärer Migration betonen aber den politischen Charakter des Phänomens. Die Irregularität eines Migrationsprozesses hat ihren Grund in der spezifischen Interaktion des Migranten mit den Regeln des jeweiligen Staates. Internationale Migration konstituiert sich zwischen den Herkunfts-, gegebenenfalls den Transit- sowie den Zielstaaten. Diese Länder regeln Ausreise, Transit, Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Migranten. Die Gesamtheit dieser Regeln konstituiert die Migrationspolitik eines Staates. Durch den Verstoß gegen eine oder mehrere Regeln werden Migrationsprozesse irregulär.

Das Konzept der irregulären Migration ist also abhängig von den Politiken der beteiligten Staaten. Die Unterschiedlichkeit der Felder, die von diesen Politiken geregelt werden, impliziert unterschiedliche Typen von Irregularität. Ein irregulärer Migrant kann etwa irregulär eingereist, als *overstayer* die Ausreise versäumt oder aber nach einer Phase des regulären Aufenthalts in die Irregularität zurückgefallen sein. Für die Politikoptionen des jeweiligen Staates sind diese Unterschiede von großer Bedeu-

tung. (Angenendt 2007: 11) Notwendig ist also eine genauere Kategorisierung der unterschiedlichen Typen irregulärer Migration. Eine Typologie irregulärer Migration muss die staatlichen Politiken in den migrationsrelevanten Bereichen in Bezug zu den Migrationsprozessen setzen. Dies setzt wiederum eine Unterscheidung von Herkunfts-, Transit- und Zielländern voraus.

Die Länder, in denen Prozesse internationaler Migration ihren Anfang nehmen, können deren Charakter durch ihre Politiken der Ausreise bestimmen. Sind diese restriktiv, findet Emigration irregulär statt. Bis zum Zusammenbruch der sozialistischen Staatenwelt spielten Beschränkungen der Emigration eine wichtige Rolle. Der Eiserne Vorhang diente in erster Linie der Kontrolle von Migranten, die aus den Ländern des Ostblocks ausreisen wollten. Seit 1989 hat die Kontrolle der Ausreise an Bedeutung verloren, wenn auch bis heute einige Länder die Migration ihrer Bürger aus unterschiedlichen Motiven beschränken. (Gosh 1998)

Transitländer bestimmen durch ihre Politiken bezüglich Einreise, Aufenthalt und Weiterreise den Charakter der internationalen Migration. Insbesondere wenn sie in die Kontrollpolitiken der Zielstaaten eingebunden sind, wie es gegenwärtig beispielsweise für fast alle wichtigen Transitstaaten im südlichen und östlichen Nachbarschaftsraum der Europäischen Union zutrifft, spielen sie bei der Konstruktion von Irregularität eine wichtige Rolle. Die Transitmigranten werden zu Irregulären gemacht – mit oftmals dramatischen Folgen, etwa Verhinderung der Weiterreise, Abschiebung oder Inhaftierung.

Die Zielländer der Migrationsströme schließlich haben es in der Hand, deren Status festzulegen. Ihre Politiken der Einreise, des Aufenthalts und der Beschäftigung generieren verschiedene Formen der Irregularität – und können diese, etwa im Fall von individuellen oder kollektiven Amnestien – auch wieder überwinden. In Anlehnung an Çinar et al. (2000) soll im Folgenden ein Überblick über die Typen der Irregularität in Abhängigkeit von der Politik im jeweiligen Politikfeld – Einreise, Aufenthalt, Beschäftigung – gegeben werden. Die Darstellung beschränkt sich auf die Konstruktion von Irregularität im Kontext der Zielstaaten. Irregularität bei der Ausreise ist ein spezifisches Problem, das einer gesonderten Betrachtung bedarf, etwa mit Blick auf den politischen Charakter des Systems, das seinen Bürgern die Ausreise verwehrt. Für Prozesse

internationaler irregulärer Migration kann Irregularität bei der Ausreise insofern von Bedeutung sein, als das Fehlen von international anerkannten Identitätsdokumenten, etwa eines Reisepasses, eine reguläre Einreise meist unmöglich macht. Auch Transitstaaten generieren eine spezifische Form einer transitorischen Irregularität, die ebenfalls unberücksichtigt bleiben muss. Die folgende Kategorisierung umfasst lediglich die Typen von Irregularität, die durch die Faktoren im Zielland und damit am Ende des Migrationsprozesses generiert werden. Dabei sollen acht Typen der Irregularität jeweils in Bezug auf Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Migranten unterschieden und anhand von Beispielen veranschaulicht werden:

Tabelle 1: Typen von Irregularität

Typ	Einreise	Aufenthalt	Beschäftigung	Beispiele
1	Irregulär	Irregulär	Irregulär	Bootsflüchtlinge.
2	Irregulär	Regulär	Regulär	Migranten nach individueller oder kollektiver Regularisierung; anerkannte Flüchtlinge.
3	Regulär	Irregulär	Irregulär	Visa-Overstayers; abgelehnte Asylbewerber.
4	Irregulär / Regulär	Erneut irregulär	Erneut irregulär	Migranten, die in Irregularität zurückfallen (*befallen irregularity*).
5	Regulär / Irregulär	Irregulär	-	Overstayers und irregulär eingereiste Migranten, die keiner genehmigungspflichtigen Tätigkeit nachgehen.
6	Irregulär; Trafficking	Irregulär	Irregulär	Migranten, die bei Einreise, Aufenthalt, Beschäftigung in Abhängigkeit geraten, etwa Zwangsprostituierte.
7	Regulär	Regulär	Irregulär	Migranten ohne Arbeitserlaubnis (z. B. Studenten, Asylbewerber), die einer Beschäftigung nachgehen; reguläre Migranten im informellen Sektor.[25]
8	Regulär / Irregulär	Irregulär	Regulär	Irreguläre Migranten in Ländern, in denen die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten nicht an einen regulären Aufenthaltsstatus geknüpft ist (z. B. Niederlande bis Anfang der neunziger Jahre; bestimmte Staaten und Sektoren in den USA).

Quelle: Çinar et al. (2000: 12); Tapinos (2000); eigene Ausarbeitung.

[25] Diese Form der „semi-compliance“ ist inbesondere in Staaten mit gering regulierten Arbeitsmärkten, bspw. Großbritannien, anzutreffen. (Anderson/Ruhs 2010b)

Die vorangegangene Tabelle zeigt, welche unterschiedlichen Formen irreguläre Migration annehmen kann. Jeder Typ definiert sich durch die Interaktion der Migranten mit den Regeln des Staates in dem jeweiligen Bereich. Dabei ist der jeweilige Status vielfältigen Veränderungen unterworfen, auf welche die Migranten meist keinen Einfluss haben. Kollektive Regularisierungsprozesse können irregulär aufhältige und arbeitende Migranten zur Regulären machen, eine Verschärfung der Voraussetzungen für die Erneuerung befristeter Aufenthaltsgenehmigungen verwandelt umgekehrt reguläre Migranten in Irreguläre. Der Jobverlust kann für Migranten ebenfalls einen Rückfall in die Irregularität bedeuteten, da die Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigung meist an den Nachweis eines Beschäftigungsverhältnisses gebunden ist. Damit einher geht normalerweise der Verlust der Arbeitserlaubnis. Die meisten dieser Veränderungen betreffen nicht nur den jeweiligen Migranten, sondern auch etwaige Familienangehörige, die über keinen eigenständigen Aufenthaltstitel verfügen. Es sind jedoch stets die Politiken des jeweiligen Staates, die die spezifische Form der Irregularität generieren.

Typ 1 repräsentiert Irregularität in allen drei Bereichen. Viele Migranten, etwa aus dem subsaharischen Afrika, reisen über den Seeweg irregulär in ein EU-Land ein, halten sich dort irregulär auf und gehen einer irregulären Beschäftigung im informellen Sektor nach. Sie haben lediglich die Perspektive, durch eine individuelle oder kollektive Regularisierung ihre Situation zu verändern oder aber als Flüchtling bzw. Asylbewerber anerkannt zu werden (Typ 2). Die mit Abstand häufigste Form der irregulären Migration entspricht dem Typ 3. Die Migranten reisen regulär, etwa mit einem Touristenvisum, ein und bleiben über den genehmigten Zeitraum hinaus im Land. Dadurch wird ihr Aufenthalt irregulär. Zu dieser Gruppe zählen auch Migranten, die, etwa als Saisonarbeiter, über eine temporäre Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis verfügen und nach deren Ablauf nicht ausreisen. Die Beschäftigung ist bei Migranten dieser Gruppe spätestens nach Ablauf der regulären Aufenthaltsfrist in der Regel irregulär. Auch für sie besteht die einzige Chance auf einen regulären Aufenthaltstitel in individuellen oder kollektiven Maßnahmen der Regularisierung (Typ 2). Auch abgelehnte Asylbewerber, die der Aufforderung zu Ausreise nicht nachkommen, fallen unter diese Kategorie.

Eine häufige Quelle von Irregularität in Aufenthalt und Beschäftigung ist die sogenannte *befallen irregularity*[26], also der Verlust von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis nach einer Phase der Regularität (Typ 4). (Triandafyllidou 2010) Dieses Phänomen kann durch den Verlust des Arbeitsplatzes und damit der zentralen Voraussetzung für eine Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigung ausgelöst werden – in Zeiten der Wirtschafts- und Beschäftigungskrise gerade in den südeuropäischen Ländern entwickelte sich dies zu einem massenhaften Phänomen. (González-Enríquez 2010) Die *befallen irregularity* ist oftmals aber auch auf ein Kohärenzdefizit staatlicher Politiken zurückzuführen. Viele Migranten, die bei einer kollektiven Regularisierungsaktion Papiere bekommen haben, scheitern an der ersten Erneuerung, da bei der regulären (Neu)erteilung der Aufenthaltsgenehmigung strengere Regeln als bei der außerordentlichen Regularisierung zugrunde gelegt werden. Auch eine langsame oder überforderte Bürokratie kann zur *befallen irregularity* führen, etwa dann, wenn ein Migrant keine Möglichkeit erhält, den Antrag auf Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigung rechtzeitig vor deren Ablauf zu stellen. (González-Enríquez 2010) Typ 5 umfasst irregulär aufhältige Migranten, die keiner Beschäftigung nachgehen.

Die Situation der meisten irregulären Migranten ist aufgrund der Umstände von einer ausgeprägten Vulnerabilität gekennzeichnet. Sie haben beispielsweise meist wenige Möglichkeiten, sich etwa gegen besonders ausbeuterische Arbeitsbedingungen zu wehren. Über diese generelle Vulnerabilität hinausgehende Formen der Abhängigkeit beschreibt Typ 6. Darunter fallen Migranten, die Opfer von Menschenhandel wurden. Viele irreguläre Migrantinnen, die mit falschen Zusagen zur Migration gebracht und anschließend zur Prostitution gezwungen werden, gehören in diese Kategorie. (Angenendt 2007: 18) Sie impliziert ein Gewaltverhältnis – Migranten, die lediglich für die irreguläre Einreise die Unterstützung von professionellen Helfern bezahlt und erhalten haben, fallen nicht darunter.

Unter Typ 7 werden Migranten zusammengefasst, die ohne Arbeitserlaubnis einer Beschäftigung nachgehen oder trotz einer entsprechenden Genehmigung im informellen Sektor tätig sind. Typ 8 beschreibt Migran-

[26] Für „befallen irregularity“, oder „irregularidad sobrevenida“, lässt sich nur schwer eine adäquate Übertragung ins Deutsche finden. Deshalb wird der englische Begriff verwendet.

ten, die trotz ihres irregulären Aufenthaltsstatus einer regulären Beschäftigung nachgehen. Dies war etwa in den Niederlanden bis zu einer Gesetzesreform 1991 noch möglich. (Engbersen/Broeders 2011: 174)

Das Konzept der irregulären Migration umfasst also eine ganze Reihe unterschiedlicher Facetten. Der jeweilige Typus der Irregularität impliziert nicht nur erhebliche Folgen für den jeweiligen Migranten. Auch für die Formulierung und Implementierung staatlicher Politiken ist die Berücksichtigung der jeweiligen Kategorie von Bedeutung. Irreguläre Migration wird von den staatlichen Politiken, die Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Migranten regeln, in ihren Ausprägungen bestimmt. Das Migrationsgeschehen, mit dem ein Zielland konfrontiert ist, spiegelt in seiner Ausformung in gewisser Hinsicht die Gesamtheit der Migrationspolitiken des jeweiligen Staates wider. Staaten haben nur begrenzten Einfluss auf viele ökonomische und soziale Faktoren, die internationale Migration auslösen und zu ihrer Verstetigung beitragen. Der Einfluss staatlicher Politiken auf den Umfang und die Charakteristika der Migrationsströme ist dagegen höher. Sie entscheiden über Regularität bzw. Irregularität von Migration bei Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung. Welche Politiken mit welcher Zielsetzung zur Anwendung kommen, ist abhängig von den politischen Akteuren, den organisierten Interessen und der politischen Kultur und der rechtlichen Verfasstheit des jeweiligen Staates.

http://www.springer.com/978-3-658-18138-3

Irreguläre Migration und staatliche Politik in Spanien und Europa

Baumer, A.

2017, VII, 414 S. 1 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-18138-3