

# Integrationskontinent Europa

---

**Integration von Zuwanderern  
im europäischen Vergleich**

Hrsg. Benedict Göbel und Thomas Köhler



## **Integrationskontinent Europa**

Integration von Zuwanderern  
im europäischen Vergleich

## **Integrationskontinent Europa**

---

**Integration von Zuwanderern  
im europäischen Vergleich**

Hrsg. Benedict Göbel und Thomas Köhler

# Impressum

## Herausgeberin:

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2019, Berlin

Umschlagfoto: © Anthony Brown/Adobe Stock

Kapitelrenner: S. 36 © PackShot/fotolia.com, S. 58 © petervesti/fotolia.com, S. 75 © Peter Diem/Wien, S. 98 © disto89/fotolia.com, S. 129 © Ziutograf/iStock, S. 152 © visualpower/fotolia, S. 170 © Stefanos Kyriazis/fotolia.com, S. 197 © Ungureanu/fotolia

Gestaltung und Satz: yellow too, Pasiok Horntrich GbR

Die Printausgabe wurde bei der Druckerei Kern GmbH, Bexbach, klimaneutral produziert und auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt.  
Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der  
Bundesrepublik Deutschland.



Diese Publikation ist lizenziert unter den Bedingungen von  
„Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen  
Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN 978-3-95721-556-7

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zum Mitnehmen</b>	<b>8</b>
----------------------	----------

---

<b>Vorwort</b>	
<i>Annette Widmann-Mauz</i>	<b>10</b>

---

<b>In Vielfalt verbunden – Zusammenfassende Beobachtungen zur Integrationspolitik in Europa</b>	
<i>Benedict Göbel</i>	<b>16</b>

---

<b>Integrationspolitik in Frankreich</b>	
<i>Benedict Göbel</i>	<b>36</b>

---

<b>Integrationspolitik in Schweden</b>	
<i>Bernd Parusel</i>	<b>58</b>

---

<b>Integrationspolitik in Österreich</b>	
<i>Natalie Herold</i>	<b>75</b>

---

<b>Integrationspolitik in der Tschechischen Republik</b>	
<i>Markéta Blažejovská</i>	<b>98</b>

---

<b>Integrationspolitik in Belgien</b>	
<i>Ilke Adam, Laura Westerveen und Catherine Xhardez</i>	<b>129</b>

---

<b>Integrationspolitik in Italien</b>	
<i>Maurizio Ambrosini</i>	<b>152</b>

---

<b>Integrationspolitik in Griechenland</b>	
<i>Dimitris Skleparis und Georgios Karyotis</i>	<b>170</b>

---

<b>Integrationspolitik in Dänemark</b>	
<i>John Klausen und Trine Schultz</i>	<b>197</b>

---

<b>Autorinnen, Autoren und Herausgeber</b>	<b>225</b>
--	------------

---

# Zum Mitnehmen

---

- › **Europa ist ein Integrationskontinent.** Überall in Europa werden Integrationskonzepte von den Mitgliedsstaaten erarbeitet und umgesetzt. Die EU sollte Integrationspolitik als eigenständiges Politikfeld begreifen und ihre Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung, Koordinierung und Weiterentwicklung unterstützen.
- › **Europa steht für gelebte integrationspolitische Vielfalt.** Die Mitgliedsstaaten profitieren von der Vielfalt der europäischen Integrationsansätze. Die Stärkung von Austausch und Koordinierung in der Integrationspolitik auf europäischer Ebene dient der Gewinnung von Lernerfahrungen und Best Practices.
- › **Integrationspolitik braucht eine Qualitätsoffensive.** Integration wird oft auf strukturelle und administrative Fragen reduziert. Damit diese gelingt, ist eine qualitative Verbesserung von Integrationsangeboten notwendig, die auch die gemeinsamen europäischen Wertgrundlagen reflektieren.
- › **Wertegebundene Integrationspolitik sollte die Potentiale von Frauen besser nutzen.** Indem sie Werte, Normen und bestimmte Rollenbilder in ihren Familien vermitteln, erweisen sich Frauen als wichtige Multiplikatoren im Integrationsprozess. Hier bedarf es spezifischer Projekte und einer stärkeren Förderung.
- › **Zur Bewertung von Integrationspolitiken braucht es verlässlichere Messinstrumente.** Nationale und europäische Integrationsmonitorings müssen weiterentwickelt und um einen verstärkten fachlichen Austausch zu integrationspolitischen Themen auf europäischer Ebene ergänzt werden.

# Vorwort

Annette Widmann-Mauz

*„Manche scheinen sich das so vorzustellen, als hätten wir hier einen Schmelztiegel, aus dem eine graue und einförmige Masse hervorgehen müsste, und das sei dann Europa. Aber Europas größter Reiz und Reichtum liegt in der Mannigfaltigkeit. Das Gemeinsame in der Mannigfaltigkeit herauszuarbeiten, das Verschiedene zu einer Einheit zu verbinden, das ist die Aufgabe.“*

... Worte, die Konrad Adenauer bereits am 6. März 1953 im Interview mit dem NWDR sagte.

Die Staaten Europas teilen eine lange Einwanderungsgeschichte, die aber jeweils eigene Facetten hatte und unterschiedliche, politische Antworten hervorbrachte. Das „Gemeinsame in der Mannigfaltigkeit“ ist, dass viele Staaten auch wegen ihrer Einwanderungsgeschichte eine gesellschaftliche Vielfalt aufweisen. Deshalb ist die Stärkung des Zusammenhalts ein Thema, das aktuell in vielen europäischen Staaten diskutiert wird. Wie Zusammenhalt gelingt, ist auch in Deutschland Gegenstand einer breiten Debatte; das Land in der Mitte Europas, in dem mittlerweile jede und jeder Vierte eine familiäre Einwanderungsgeschichte hat. Damit wir diese Vielfalt bestmöglich nutzen, Konflikte im Zusammenleben vermeiden und die Bindekräfte unserer Gesellschaft festigen, müssen wir beherzigen: Integration ist das Gebot der Stunde. Gerade die hohen Flüchtlingszahlen von 2015 und 2016 haben wie unter einem Brennglas gezeigt, wie wichtig in Deutschland, aber auch in allen Staaten Europas, die Fragen von Integration und Zusammenhalt sind.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung veröffentlicht deshalb diesen Sammelband zur rechten Zeit: 2019 ist das Jahr der Europawahl und der Blick „über den Tellerrand“ zu den Nachbarn zeigt, dass wir viele integrationspolitische Erfahrungen und Herausforderungen teilen. Andererseits werden auch Unterschiede im Umgang mit Migration und Zuwanderung sichtbar. 2019 bietet also einmal mehr Gelegenheit, Bilanz zu ziehen: Welche integrationspolitischen Maßnahmen waren erfolgreich? Aus welchen guten wie schlechten Erfahrungen unserer Nachbarn können wir in Deutschland lernen? Gemeinsam voneinander lernen, das stärkt auch das gegenseitige Verständnis. Das können wir

in Europa in Zeiten, in denen Populisten und Nationalisten die Grundlagen der europäischen Integration angreifen und versuchen, ganze Gesellschaften zu spalten, gut gebrauchen.

Schauen wir auf unsere deutsche Integrations- und Einwanderungsgeschichte, dann ist eine Lehre, von Anfang an auf Integration zu setzen. Wir müssen im eigenen Interesse fordern und fördern, dass alle 83 Millionen Einwohner ihre Potenziale einbringen, natürlich auch 19,3 Millionen mit familiärer Einwanderungsgeschichte. Fordern und Fördern – dieser Zweiklang beschreibt das Integrationsverständnis der unionsgeführten Bundesregierung.

Was bedeutet das konkret? Zunächst: Wer neu ins Land kommt, soll unsere Sprache lernen und unsere Werteordnung verstehen und respektieren. Mit den Integrationskursen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge wurde dafür eine gute Grundlage gelegt. Hier schauen unsere europäischen Nachbarn immer interessiert nach Deutschland. Über 2,1 Millionen Menschen haben bisher die Kurse besucht. Während es in den vergangenen Jahren vor allem um die quantitative Bewältigung der hohen Nachfrage nach Kursen ging, befinden wir uns nun in einer Phase, in der die Effizienz von Verfahren, zielgenauere Angebote sowie die Qualität von Maßnahmen ins Zentrum rücken. Es braucht eine Qualitätsoffensive, um bei Sprache und Wertevermittlung zu noch besseren Ergebnissen zu kommen. Die erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs ist schließlich das Fundament auf dem viele nachfolgende Integrationsschritte aufbauen. Wer im Sammelband die Erfahrungen aus Österreich liest, der erkennt, wie konsequent auch dort auf flächendeckende Werte- und Orientierungskurse gesetzt wird. Wenn man Europa als Wertegemeinschaft begreift, dann ist es nur konsequent, dass sich diese Überzeugung von Beginn an in den Integrationsmaßnahmen widerspiegelt.

Neben dem Beherrschen von Sprache und dem Verständnis von Grundwerten sind Ausbildung und Arbeit entscheidende Integrationsmotoren. Länder wie Schweden setzen dabei auf eine enge Zusammenarbeit zwischen Staat, Unternehmen und Sozialpartnern. Gleiches gilt für Deutschland. Viele Arbeitgeber und Ausbildungsbetriebe

beschäftigen Geflüchtete und bilden sie aus. Diese gut integrierten Beschäftigten verdienen Perspektiven, zumal viele von ihnen länger in Deutschland bleiben und sie als Arbeitskräfte dringend gebraucht werden. Der deutsche Arbeitsmarkt ist seit Jahren in hervorragender Verfassung. Zugleich steht unser Land vor besonderen Herausforderungen: Internationale Handelskonflikte, die Auswirkungen des demografischen Wandels und der große Bedarf an Fachkräften machen deutlich, wie wichtig es für uns als Exportnation ist, dass alle Potenziale genutzt und möglichst viele Menschen am Arbeitsmarkt teilhaben. Umso wichtiger ist das Fachkräfteeinwanderungsgesetz für den Erhalt von Wohlstand und Wirtschaftskraft. Zugleich trägt es der Tatsache Rechnung, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist.

Die größte Einwanderungsgruppe in Deutschland stellen EU-Bürgerinnen und –Bürger dar. Als Zielländer liegen Deutschland mit 2,9 Millionen und Großbritannien mit 2,3 Millionen EU-Bürgern an der Spitze. Vor dem Hintergrund des „Brexit“ machen diese Zahlen deutlich, wie elementar die Freizügigkeit für die EU-Binnenmigration ist. Jeder Mitgliedstaat hat EU-Bürger bei der Wahrnehmung ihres Rechtes auf Freizügigkeit zu unterstützen und ihnen diskriminierungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die Einrichtung nationaler Gleichbehandlungsstellen für EU-Arbeitnehmer, die in Deutschland bei der Integrationsbeauftragten im Bundeskanzleramt angesiedelt ist, ist ein Beispiel, wie Integrationsstandards länderübergreifend zu mehr Rechtssicherheit und Teilhabe beitragen. Damit gut qualifizierte EU-Bürgerinnen und Bürger ihre Fähigkeiten in deutschen Unternehmen und Betrieben einbringen können, sollte der Zugang zu Sprachangeboten durch einen Rechtsanspruch auf Kursteilnahme für sie verbessert werden. Denn oft sind es Sprachbarrieren, die dazu führen, dass EU-Bürger in Deutschland vermehrt unter ihrem Qualifikationsniveau arbeiten.

Wenn wir bestimmte Personengruppen mit Integrationspolitik verknüpfen, muss die Bedeutung von Frauen in den Fokus gerückt werden. Egal in welchem europäischen Land oder in welcher Aufnahmegesellschaft – häufig sind es die eingewanderten Frauen, die Rollenbilder, Werte und Normen in ihrer Familie vermitteln und kommende Genera-

tionen prägen. Ohne Frauen kann jedenfalls Integration nicht gelingen. Hier lohnt wieder ein Blick nach Skandinavien. So sind Migrantinnen in Schweden eine spezielle Zielgruppe bei der Arbeitsvermittlung und werden frühzeitig in Integrationsmaßnahmen eingebunden. In Dänemark wurde ein landesweites Mentorenprogramm für Migrantinnen eingeführt. Eine gezielte Sprachförderung für Frauen, wie sie in Kanada durchgeführt wird, kann ebenso für Europa als Orientierungsbeispiel dienen. Auch in Deutschland bringen Migrantinnen großes Engagement und starke Bildungsbereitschaft mit. Es ist also nur folgerichtig, ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft zu fördern und noch stärker auf „Empowerment“ zu setzen.

Die aufgeführten Beispiele zeigen, dass wirksame Integrationspolitik vor allem als Querschnittsaufgabe betrachtet werden muss, die vielfältige Lebens- und Gesellschaftsbereiche auf unterschiedlichsten Ebenen berührt. Es bedarf eines strategischen Vorgehens, um alle diese Felder zu verknüpfen. Als Föderalstaat steht Deutschland hier vor einer besonderen Herausforderung, die die Bundesregierung mit dem Nationalen Aktionsplan Integration – im Schulterschluss mit den Bundesländern, den Kommunen und mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, zum Beispiel aus der Wirtschaft, den Gewerkschaften, Kirchen oder Migrantinnenorganisationen – in dieser Legislaturperiode angeht. Der Aktionsplan bündelt gute Integrationsmaßnahmen, entwickelt bestehende Konzepte weiter und prüft, an welchen Stellen nachjustiert werden muss.

Dort, wo Weichenstellungen für die künftige Entwicklung der Gesellschaft gelegt werden, ist eine wissenschaftliche Flankierung unverzichtbar. Wissenschaftliche Expertise kann zur Qualität von Entscheidungen beitragen und diese zusätzlich legitimieren. Umfassende gesellschaftliche Prozesse wie die Integration vieler Menschen über einen langen Zeitraum bedürfen deshalb eines Monitorings, das zentrale Parameter misst – etwa im Bereich Bildung, Arbeit oder Gesundheit. Deutschland veröffentlichte 2009 seinen ersten Indikatorenbericht zum Stand der Integration 2009. Dieses Instrument wird jetzt neu aufgelegt und durch die im Februar 2019 eingesetzte Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der

Integrationsfähigkeit ergänzt. Die unabhängige Expertenkommission soll konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Integrationspolitik in Deutschland erarbeiten. Dabei werden auch bewährte Konzepte und good-practice-Beispiele aus den europäischen Nachbarstaaten diskutiert.

Im Ideenreichtum sowie im Austausch von Wissen und gegenseitiger Kooperation liegen die großen Stärken Europas. Das zeigt: Europa, ist nicht nur ein Kontinent, es ist gelebte Mannigfaltigkeit und Vielfalt an Erfahrung. Beides sind wertvolle Ressourcen für ein modernes Einwanderungsland wie Deutschland, das nach dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ auf nachhaltige Integration und gesellschaftlichen Zusammenhalt setzt. Zugleich macht der Blick über den „Tellerrand“ deutlich, dass die großen Fragen unserer Zeit nur gemeinschaftlich und in enger Zusammenarbeit zu lösen sind. Ich danke der Konrad-Adenauer-Stiftung, dass sie mit diesem Sammelband ihren Beitrag dazu leistet!

*Staatsministerin Annette Widmann-Mauz ist seit 2018 Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.*

# In Vielfalt verbunden

## Zusammenfassende Beobachtungen zur Integra- tionspolitik in Europa

---

Benedict Göbel

Die Flucht- und Migrationsbewegungen der vergangenen Jahre haben Politik und Gesellschaft in Deutschland vor große Herausforderungen gestellt und der Integration als Politikfeld eine neue Dynamik verliehen. Damit steht Deutschland nicht alleine da. Quer durch Europa kommt dem Thema Einwanderung und Integration eine wachsende Bedeutung zu. Über Jahrzehnte wurden in den Ländern Europas verschiedene Erfahrungen mit Einwanderung und Integration gesammelt und politische Antworten formuliert.

Um von diesen Erfahrungen und Lösungsansätzen zu profitieren, blickt die Konrad-Adenauer-Stiftung in ihrer Reihe „Perspektiven der Integrationspolitik“ seit 2016 über nationale Grenzen hinaus. Wie sehen die Integrationsansätze in anderen Ländern aus? Welche Ziele von Integrationspolitik werden dort verfolgt? Welche Erfahrungen, Herausforderungen und Erfolge wurden mit der Integration gemacht und welche Erkenntnisse können daraus gewonnen werden? Von diesen Fragen lassen sich die Beiträge dieser Reihe leiten, die in diesem Band zusammengestellt werden. Ein Akzent wurde bei den ersten acht vorliegenden Analysen auf Länder gelegt, die in besonderem Maße von der Flüchtlingskrise 2015 in Europa betroffen waren. Hierzu zählen die Ankunftsländer und Mittelmeeranrainer Griechenland und Italien ebenso wie die Ziel- und Transitländer Frankreich, Belgien, Dänemark, Österreich und Schweden. Eine Ausnahme in dieser Reihe bildet die Analyse zur Integrationspolitik in der Tschechischen Republik, die Einblicke in die teils deutlich abweichenden Ansichten der osteuropäischen Mitgliedsstaaten geben soll.

Die Analysen in diesem Band offenbaren eine Vielfalt an integrationspolitischen Ansätzen in Europa, die auf ebenso unterschiedliche Einwanderungsgeschichten zurückzuführen sind. Im Folgenden wird eine kurze Einordnung der integrationspolitischen Zuständigkeiten zwischen Europäischer Union und ihren Mitgliedsstaaten vorgenommen. Darauf aufbauend wird auf Grundlage der Erhebungen des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ein integrationspolitischer Sachstand zusammengestellt, dem sich eine

qualitative Einordnung und eine vergleichende Bewertung der Artikel dieses Sammelbandes anschließen.

## **Integrationspolitische Subsidiarität in der Europäischen Union**

Was wird in Europa unter Integration verstanden? Um Verwechslungen mit der geläufigen Verwendung des Begriffs im Zusammenhang mit der „Europäischen Integration“, also dem politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Zusammenwachsen der Europäischen Nationalstaaten zu vermeiden, wird von Seiten der europäischen Institutionen eine Präzisierung vorgenommen. Gesprochen wird von der Integration von Drittstaatsangehörigen – jenen Einwanderern, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union (EUMS) besitzen. Zusammengenommen leben in den EUMS gegenwärtig (2017) 21,6 Millionen Drittstaatsangehörige, was 4,2 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union ausmacht. Insgesamt hat die Zahl der Einwanderer in der EU im vergangenen Jahrzehnt um insgesamt 28 Prozent zugenommen<sup>1</sup>. Einhergehend mit diesem deutlichen Zuwachs rückt auch die Integration von Zuwanderern in die Mitgliedsstaaten der EU entsprechend stärker in den Blick.

### **Integrationspolitik ist und bleibt Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten**

Einen Rahmen für eine gemeinsame europäische Definition zur Integration von Drittstaatsangehörigen liefert ein Beschluss des EU-Ministerrats von 2004, in dem Teilhabe an Bildungsangeboten und Arbeitsmarkt, Austausch mit der Aufnahmegesellschaft sowie das Recht auf Nicht-Diskriminierung bei gleichzeitigem Respekt für europäische Grundwerte als gemeinsame integrationspolitische Prinzipien aufgeführt werden<sup>2</sup>. Diese Prinzipien wurden 2016 im jüngsten

1 OECD/EU (2018), *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*, OECD Publishing, Paris/European Union, Brussels. <https://doi.org/10.1787/9789264307216-en> (abgerufen am 16.03.2019).

2 Siehe: [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf) (abgerufen am 15.03.2019).

Aktionsplan der EU zur Integration von Drittstaatsangehörigen erneut bekräftigt und können als gemeinsame europäische Referenz in der Thematik herangezogen werden. Gleichzeitig legt der Rat besonderen Wert darauf hervorzuheben, dass die Integrationspolitik sich zum Teil erheblich von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat unterscheiden könne. Diese müsse dabei die Interessen, die Geschichte und die rechtlichen Rahmenbedingungen des aufnehmenden Landes berücksichtigen.

Entsprechend jung und begrenzt ist noch heute das Mandat der Europäischen Union zur Förderung der Integration. Auch wenn der Vertrag von Amsterdam (1999) bereits Maßnahmen zur Diskriminierungsbekämpfung (Art. 13) und zur Harmonisierung der Einwanderungspolitik (Art. 73) vorsah, wird Integration erst seit dem Vertrag von Lissabon (2007) explizit als Politikfeld erwähnt. Darin sieht der Art. 79,4 vor:

Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen festlegen, mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefördert und unterstützt werden.

Integrationspolitik liegt damit im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsstaaten, wie es beispielsweise auch bei der Kultur- oder der Bildungspolitik der Fall ist. Die EU kann im Bereich der Integrationspolitik kein Recht setzen, doch sie kann unterstützend tätig werden. In diesem Sinne veröffentlichte die Europäische Kommission zuletzt im Juni 2016 die bereits erwähnte Mitteilung über einen „Aktionsplan für die Integration von Drittstaatsangehörigen“<sup>3</sup>. Der rechtlich nicht bindende Plan enthält gemeinsame politische Rahmenvorgaben und einen Katalog von Maßnahmen, mit denen die Mitgliedstaaten bei der Weiterentwicklung und Ausweitung ihrer Integrationspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen unterstützt werden sollen.

3 Siehe: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377&qid=1470837181996&from=DE> (10.08.2016)

## Gemeinsame europaweite Indikatoren

Schwieriger als die Einigung der europäischen Mitgliedsstaaten auf gemeinsame Rahmenprinzipien der Integration erweist sich die Definition einheitlicher Integrationsindikatoren. Diese bilden die Voraussetzung, um Fortschritte und Erfolge zwischen den Mitgliedsstaaten zu vergleichen und den Austausch von Informationen, Trends und Erfahrungen zur Integration von Drittstaatsangehörigen unter den europäischen Mitgliedsstaaten zu verbessern. Bereits 2004 empfahl der EU-Ministerrat zu diesem Zweck die „Entwicklung klarer gemeinsamer Ziele, Indikatoren und Evaluationsmechanismen“<sup>4</sup> auf europäischer Ebene. Ein erster gemeinsamer europäischer Katalog an Indikatoren wurde 2010 im Rahmen eines EU-Ministerratstreffens in Zaragoza festgehalten. Die 21 Zaragoza-Indikatoren verteilen sich auf fünf Bereiche: Beschäftigung, Bildung, soziale Inklusion, aktive Staatsbürgerschaft und gesellschaftliche Integration. Allerdings bestand hier noch weiterer Klärungs- und Abstimmungsbedarf auf europäischer Ebene. Abweichende Meinungen zwischen den Mitgliedsstaaten gab es insbesondere mit Hinblick auf die Bestimmung einheitlicher Indikatoren in der Kategorie „aktive Bürgerschaft“. Auf Empfehlung der Europäischen Kommission wurde der Katalog 2013 um weitere 25 Indikatoren ergänzt. Ebenso ist nicht abschließend geklärt, welche Datenquellen für die Messung der Indikatoren europaweit herangezogen werden sollen<sup>5</sup>.

## Der empirische Sachstand: Versuch eines europäischen Integrationsmonitoring

Unwägbarkeiten zum Trotz, hat sich auf der Grundlage bestehender Datenquellen und Indikatoren in den letzten Jahren ein Forschungs- und Monitoring-Prozess herausgebildet. Dessen wesentliches Produkt ist seit 2012 ein in Kooperation zwischen EU-Kommission (General-

4 Siehe: [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf), S.24 (abgerufen am 15.03.2019).

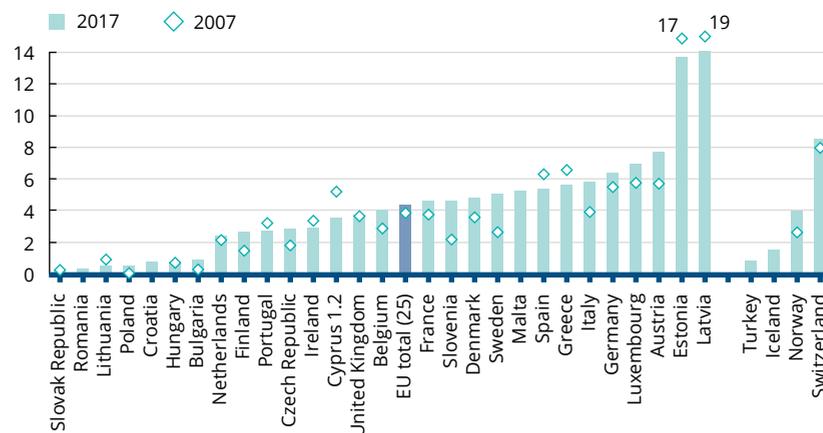
5 Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Die Messung von Integration in Deutschland und Europa – Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings, SVR-Bericht 2017-1, 2017, S.8.

direktion Migration und Inneres) und OECD herausgegebener Vergleich zur Integration von Einwanderern in der EU<sup>6</sup>. Die Studie greift dabei im Wesentlichen auf Erhebungen der OECD und Eurostat zurück und richtet sich sowohl nach Indikatoren der OECD als auch nach den Saragoza-Indikatoren. Aufbauend auf den Ergebnissen der letzten Studie von 2018 lässt sich mit Hinblick auf die Lage von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union folgender Sachstand festhalten:

## Allgemeine Zahlen

Die 21,6 Millionen Drittstaatsangehörigen in der EU sind unter den Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich verteilt. Sie konzentrieren sich aber überwiegend auf die westlichen Mitgliedsstaaten. Mit 25 Prozent lebt der Großteil in Deutschland, gefolgt von Italien mit 16 Prozent, Frankreich mit 14 Prozent und Spanien und Großbritannien mit jeweils etwas über 11 Prozent. Besonders gering ist der Anteil an Drittstaatsangehörigen in Osteuropa. Gemessen an der eigenen Bevölkerungsgröße ist der Anteil an Drittstaatsangehörigen in Estland und Lettland durch

**Grafik 1: Anteil an Drittstaatsangehörigen an der Gesamtbevölkerung in Prozent**



Quelle: OECD-Report "Settling In 2018 – Indicators for Immigrant Integration", siehe: <https://doi.org/10.1787/888933845187>.

6 OECD/EU (2018), op.cit.

einen hohen Anteil an überwiegend russischen Staatsangehörigen am größten (Graphik 2). Mit Hinblick auf die Herkunft stellen Drittstaatsangehörige aus dem europahanen Raum (bspw. Ukrainer, Russen, Albaner) EU-weit ein Drittel der Drittstaatsangehörigen. Der überwiegende Anteil der Einwanderer hingegen kommt von außerhalb des europäischen Raums aus Asien ca. 30 Prozent, Afrika ca. 20 Prozent und Amerika und Ozeanien ca. 15 Prozent.

Insgesamt ist der Anteil an Einwanderern aus Drittstaaten in Europa den letzten zehn Jahren, trotz Finanz-, Wirtschafts- und Flüchtlingskrise überwiegend konstant geblieben (Anstieg um lediglich 0,6 Prozentpunkte, Mittelwerte). Auffällig ist die besonders geringe Einwanderung in die historischen Einwanderungsländer Westeuropas. So verzeichnen Frankreich, Großbritannien und Deutschland einen Einwanderungszuwachs von unter einem Prozentpunkt. Lediglich Schweden und Slowenien stechen durch höhere Werte von über 2,5 Prozentpunkten heraus.

### Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Der Großteil der Drittstaatsangehörigen in Europa ist im arbeitsfähigen Alter (77 Prozent, zwischen 15 und 64 Jahren). Mit Ausnahme der baltischen Staaten sind die Drittstaatsangehörigen in fast allen Mitgliedsstaaten durchschnittlich jünger als die Aufnahmegesellschaft. Dies ist infolge der Fluchtbewegungen der letzten Jahre besonders in Südeuropa der Fall, wo viele Kinder Zuflucht gefunden haben. So sind 25 Prozent der Einwanderer in Griechenland unter 15 Jahre alt.

Einwanderer aus europäischen Mitgliedstaaten weisen im europäischen Durchschnitt höhere Beschäftigungsquoten (71 Prozent) auf, als die jeweilige einheimische Bevölkerung (66,5 Prozent). Bei Drittstaatsangehörigen ist die Beschäftigungsquote im Schnitt etwas niedriger (58,5 Prozent). Anders ist die Situation in Italien, Portugal und einigen osteuropäischen Ländern (Tschechische und Slowakische Republik, Ungarn), wo Drittstaatsangehörige, meistens aus Nachbarländern, höhere Erwerbsquoten aufweisen als die einheimische Bevölkerung. Ein gegenteiliges Bild zeichnet der Blick auf die Beschäftigungsquoten von Einheimischen in den meisten nordischen Ländern, die bis zu 10

Prozentpunkte höher liegen als die der Drittstaatsangehörigen. Dies ist auf die große Zahl an aufgenommenen Flüchtlingen zurückzuführen<sup>7</sup>.

Für alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union lässt sich die Beobachtung festhalten, dass sich die wirtschaftliche und soziale Lage von Einwanderern im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung unterscheidet. Ein geringerer Verdienst und ein niedrigerer sozialer Status von Einwanderern lassen sich dabei nicht nur in Europa beobachten, sondern treffen auch auf alle anderen Länder der OECD zu. Allgemein lässt sich aber eine Verringerung dieser Unterschiede mit zunehmender Aufenthaltsdauer feststellen. Im Vergleich erzielten Einwanderer aus Drittstaaten in Europa durchschnittlich geringere Einkommen als in anderen Staaten der OECD.

### Qualifikation

Unterschiede sind im Wesentlichen auf eine insgesamt niedrigere Qualifikation und die Ausübung geringqualifizierterer Tätigkeiten von Einwanderern im Vergleich zur europäischen Aufnahmegesellschaft zurückzuführen. 39 Prozent der Drittstaatsangehörigen in der EU verfügen 2017 über einen niedrigen, 37 Prozent über einen hohen Bildungsstand<sup>8</sup>. Auch wenn der Anteil an Einwanderern mit niedrigem Bildungsstand weit über dem entsprechenden einheimischen Anteil liegt (23 Prozent), so hat der Anteil an Einwanderern mit hohem Bildungsstand in den letzten Jahren in der EU insgesamt zugenommen. Auch hier lassen sich unter den EUMS teils erhebliche Unterschiede feststellen. Während die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen mit hohem Bildungsstand in Polen, Irland, Schweden oder Dänemark überdurchschnittlich hoch ist, weisen Italien und Griechenland in Europa die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen mit dem niedrigsten Bildungsstand auf.

Ein Viertel der geringqualifizierten Tätigkeiten in der EU werden von eingewanderten Drittstaatsangehörigen wahrgenommen, eine Zahl, die in Österreich, Deutschland und Schweden sogar 40 Prozent,

<sup>7</sup> Ebenda.

<sup>8</sup> Ebenda.

in Luxemburg bis zu 60 Prozent beträgt<sup>9</sup>. Gleichzeitig sind etwa ein Drittel der hochqualifizierten Einwanderer in einer Beschäftigung für ihre Tätigkeit überqualifiziert, wobei hier ein deutlicher Unterschied zwischen europäischen Abschlüssen (22 Prozent überqualifiziert) und außereuropäischen Abschlüssen (4,2 Prozent überqualifiziert) festgestellt werden kann.

## Sprache

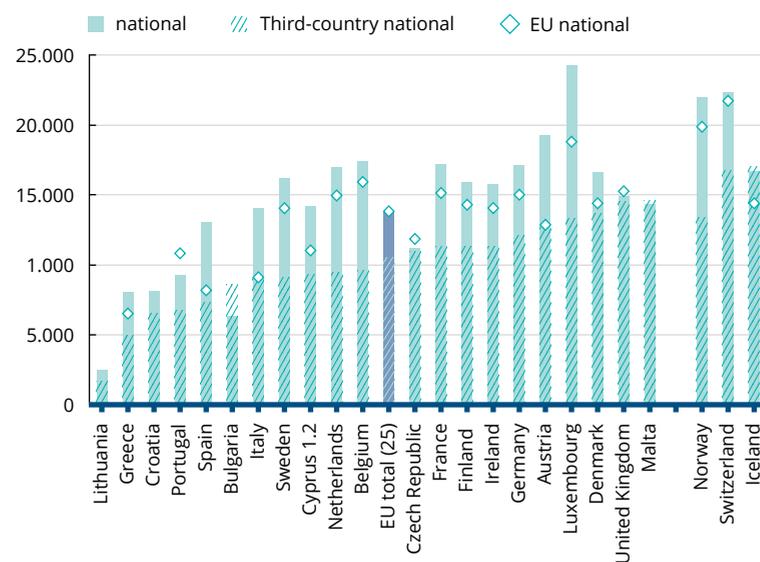
Sprachkenntnisse werden überall in Europa als Schlüssel für eine gelingende Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft angesehen. Beeindruckende 60 Prozent der eingewanderten Drittstaatsangehörigen erklären, über fortgeschrittene Kenntnisse in der Sprache des Aufnahmelandes zu verfügen<sup>10</sup>. Dieser Wert übersteigt in Kroatien und Ungarn, wo die Einwanderungsbevölkerung überwiegend aus ethnischen Minderheiten besteht, sogar 90 Prozent. In Estland und Malta liegen die Werte bei lediglich 30 Prozent. EU-weit haben mehr als 60 Prozent der Einwanderer aus Drittstaaten einen Sprachkurs nach ihrer Ankunft durchlaufen, wobei sich hier ein Unterschied zwischen den nordischen und deutschsprachigen Mitgliedsstaaten (70 Prozent Kursteilnahme) und südeuropäischen Mitgliedsstaaten (40 Prozent Kursteilnahme) feststellen lässt<sup>11</sup>.

## Lebensbedingungen

Drittstaatsangehörige verfügen in nahezu jedem EU Mitgliedsstaat über ein geringeres verfügbares Haushaltsgesamteinkommen (Einkommen für privaten Konsum und Ersparnisse) als die einheimische Bevölkerung. Besonders deutlich sind die Einkommensunterschiede zwischen Einheimischen und Drittstaatsangehörigen in den Benelux-Staaten, Schweden, Spanien, Frankreich und Italien, mit Werten zwischen 30 bis 40 Prozent unter dem nationalen Durchschnitt (Graphik 2). Auffällig ist die Abnahme des Haushaltsgesamteinkommens von Drittstaatsangehörigen in der EU in den vergangenen zehn Jahren bei gleichzeitiger Zunahme des Einkommens einheimischer Haus-

halte. Entsprechend hoch ist mit 39 Prozent der Anteil an Drittstaatsangehörigen, die in der EU in relativer Armut<sup>12</sup> leben. Zum Vergleich: Für Einheimische liegt der Wert bei nur 17, für Einwanderer aus der EU bei 24 Prozent. Die Wahrscheinlichkeit, als Drittstaatsangehöriger in relativer Armut zu leben, ist in Luxemburg, den Niederlanden, Belgien und Frankreich am höchsten, auf Malta, in Bulgarien, in der Tschechischen Republik und im Vereinigten Königreich hingegen statistisch gesehen am geringsten. Wobei hier anzumerken ist, dass Drittstaatsangehörige in der gesamten EU von der Wirtschaftskrise im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung besonders betroffen sind.

**Grafik 2: Medianeinkommen nach Staatsbürgerschaft**



Quelle: OECD-Report "Settling In 2018 – Indicators for Immigrant Integration", siehe: <https://doi.org/10.1787/888933844940>.

9 Ebenda.

10 Daten für 2014, Ebenda.

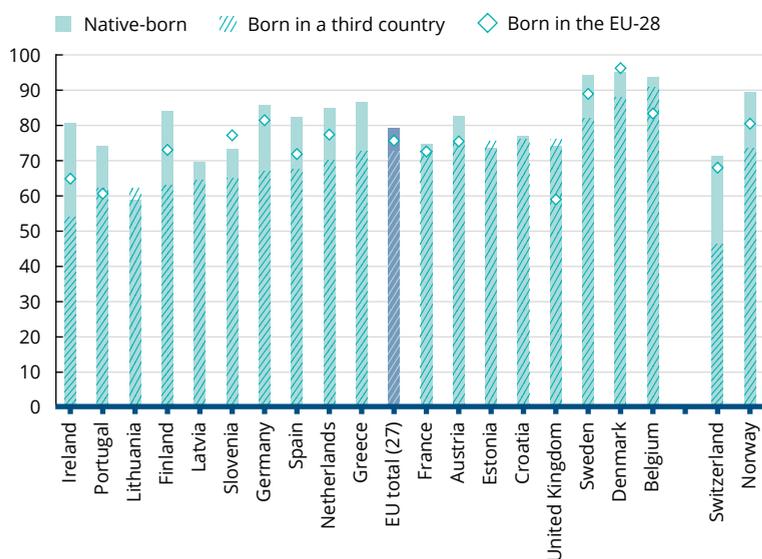
11 Ebenda.

12 Die hier verwendete Eurostat-Definition von Armut umfasst Haushalte die über weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens verfügen.

## Gesellschaftliche und politische Teilhabe

60 Prozent der außerhalb der EU geborenen Staatsbürger eines europäischen Mitgliedsstaates haben nach zehn Jahren Aufenthalt die Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes angenommen. Zwischen den EU-Mitgliedsstaaten gibt es hier jedoch zum Teil erhebliche Abweichungen. Während dieser Wert in Kroatien, Litauen, Polen, Schweden und Slowenien Werte um die 90 Prozent erreicht, liegen diese in Rumänien, Luxemburg, Italien, Griechenland und Lettland unter 36 Prozent. Außerhalb der EU geborene und eingebürgerte Staatsbürger weisen Befragungen zufolge jedoch in den meisten Ländern eine niedrigere Wahlbeteiligung als Einheimische auf. Besonders niedrig ist diese in Irland und in Finnland. Auch Deutschland nimmt im europäischen Vergleich mit 19 Prozent Unterschied in der Wahlbeteiligung zwischen Einheimischen und eingebürgerten Drittstaatsangehörigen einen der hinteren Plätze ein (Grafik 3).

**Grafik 3: Wahlbeteiligung nach Geburtsort auf Grund eigener Angaben**



Quelle: OECD-Report "Settling In 2018 – Indicators for Immigrant Integration", <https://doi.org/10.1787/888933845092>.

Zusammenfassend zeichnen die Daten von OECD und Eurostat in den letzten zehn Jahren ein vorsichtig optimistisches Bild. Zwar hat mit der Wirtschaftskrise die Langzeitarbeitslosigkeit sowie die relative Armut unter Drittstaatsangehörigen zugenommen. Gleichzeitig nähern sich diese Werte dem Vorkrisenniveau wieder an und haben diese in einigen Ländern auch schon wieder übertroffen. Positive Entwicklungen weisen die Indikatoren allgemein bei der gesundheitlichen Versorgung sowie beim Rückgang wahrgenommener Diskriminierung auf. Deutschland schneidet bei der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen besonders positiv ab. Auch bei der medizinischen Versorgung und beim Rückgang von Diskriminierung lassen sich Fortschritte ablesen. Negative Entwicklungen vermerkt der Bericht hingegen bei den zurückgegangenen Einbürgerungszahlen (fast 10 Prozent zwischen 2006 und 2017) sowie bei der Wohnsituation<sup>13</sup>.

## Begrenzte Aussagekraft bestehender europäischer Monitorings

Auch wenn die vorangegangenen Ausführungen einen wertvollen Beitrag leisten, um sich eine Übersicht der integrationspolitischen Gesamtlage in Europa zu verschaffen, so sind diese noch nicht ausreichend, um konkrete Ursachen für bestimmte integrationspolitische Entwicklungen zu identifizieren. Die verwendeten Daten beschränken sich im Wesentlichen auf die strukturelle Integration (Arbeitslosigkeit, Bildungsabschlüsse, Vermögenssituation), woraus kaum Informationen zur sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Integration hervorgehen. Auch bieten die verwendeten Datenquellen von OECD und Eurostat nur eingeschränkte Möglichkeiten, die Unterschiede zwischen EU-Mitgliedsstaaten in der Struktur der Drittstaatsangehörigen hinsichtlich Herkunft, Aufenthaltsdauer, Ausbildung etc. zu erfassen. Darüber hinaus sind Vergleiche zwischen Ländern mit sehr unterschiedlicher Zuwanderungsstruktur oder unterschiedlichen Migrationspolitiken potentiell verzerrt und beschränkt in ihrer

13 Eine übersichtliche statistische Auswertung der Ergebnisse wird auf der Website „Compare your Country“ angeboten: siehe: <https://www1.compareyourcountry.org/indicators-of-immigrant-integration/en/0/all/default/all/DEU> (abgerufen am 26.03.2019).

Aussagekraft.<sup>14</sup> Entsprechend deutlich hält der Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2017 fest, „wie wenig aus dem EU-Monitoring Handlungsempfehlungen abgeleitet oder damit Best- Practice-Maßnahmen bestimmt werden können. Das mit Zaragoza verbundene Ziel, durch Daten und Empirie im Bereich der Integrationspolitik von anderen zu lernen, ist damit nicht zu erreichen“<sup>15</sup>.

Eine weiterreichende und medial breit rezipierte Alternative<sup>16</sup> zu den statistischen Auswertungen von Eurostat und OECD bilden die seit 2004 erscheinenden Studien des Migrant Integration Policy Index (MIPEX).<sup>17</sup> So attraktiv MIPEX als europäisches Vergleichsinstrument aufgrund seiner Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit auch sein mag, so begrenzt ist auch dessen Aussagefähigkeit. Die von der MIPEX-Methodologie benutzten Input-Indikatoren, mit Hilfe derer die zur Erreichung eines integrationspolitischen Idealziels eingesetzten Ressourcen (im Wesentlichen gesetzliche Regelungen) auf ihr integrationsförderndes Potential untersucht werden, liefern nur Informationen über den Stand der Rahmenbedingungen für den

14 So Peter Huber, Thomas Horvath und Julia Bock-Schappelwein, siehe: [https://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/publikationen/festschrift/219\\_huber.pdf](https://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/publikationen/festschrift/219_huber.pdf) (abgerufen am 23.03.2019).

15 Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Die Messung von Integration in Deutschland und Europa – Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings, SVR-Bericht 2017-1, 2017, S.11.

16 Unter anderem durch eine übersichtliche Internetpräsenz wurde MIPEX in den vergangenen Jahren wiederholt in Medien, Wissenschaft und Politikberatung als Referenz herangezogen. Dies nicht zuletzt auf der Grundlage eines gewachsenen Netzwerks an Partnern, zu denen aus Deutschland die Heinrich-Böll-Stiftung, das Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung und der Rat für Migration, ein Zusammenschluss von überwiegend deutschen Wissenschaftlern gehört.

17 Siehe: <http://www.mipex.eu/history> (Abgerufen am 15.03.2019). Unter Führung des Migration Policy Group (MPG) vergleicht und bewertet MIPEX auf Grundlage eigener Datenerhebungen die Integrationspolitik von 38 Ländern in acht ausgewählten Politikbereichen (Arbeitsmarkt, Bildung, politische Teilhabe, Einbürgerung, Familienzusammenführung, Zugang zum Gesundheitssystem, Gewährung des Aufenthaltsstatus und Antidiskriminierungspolitik). Das MPG kooperiert mit wechselnden Partnerinstitutionen und wird u.A. von der EU-Kommission gefördert.

Integrationsprozesses. Unberücksichtigt bleiben Informationen zum gegenwärtigen Stand der Integration oder zur Lebenswirklichkeit der Einwanderer. Auch besteht bei der Anwendung der Indikatoren, etwa bei der Erfassung der umgesetzten nationalen rechtlichen Vorgaben ein großer Ermessensspielraum.<sup>18</sup> Wie schwierig die Erfassung dieser nationalen rechtlichen Vorgaben aufgrund komplexer politischer Strukturen sein kann, offenbart in diesem Band beispielhaft der Fall Belgiens. Darüber hinaus beleuchten die acht Politikbereiche in MIPEX nur einen ausgewählten Teil der Gesamtbreite des Themenfeldes Integration. Unterschiedliche nationale Integrationsziele oder Gesellschaftsmodelle finden darin wenig Beachtung. Entsprechend kritisch wird auch unter Migrationsforschern der mögliche Nutzen von MIPEX als Instrument der Politikberatung bewertet.<sup>19</sup>

## Eine qualitative Einordnung – Integration als Spiegel europäischer Vielfalt

Wo existierende europäische Datengrundlagen und einheitliche Indikatoren als Analysewerkzeug an ihre Grenzen stoßen, braucht es einen geschärften qualitativen Blick. Hier setzen die nachfolgenden Beiträge an:

Im ersten Beitrag richtet sich der Blick nach Frankreich, dessen Integrationspolitik besonders im Lichte der Anschläge von 2015/2016 und der aktuellen sozialen Spannungen keinen guten Ruf genießt. Dabei ist Frankreich seit dem 19. Jahrhundert ein erfahrenes Einwanderungsland. Integrationsfragen hängen hier eng mit dem besonderen republikanischen Selbstverständnis der Nation zusammen und wurden in

18 Siehe die Studie im Auftrag des Österreichischen Ministerium für Inneres zur Aussagekraft von MIPEX : [https://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/forschung/mipex\\_biffl\\_endbericht.pdf](https://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/forschung/mipex_biffl_endbericht.pdf) (abgerufen am 23.03.2019).

19 „Ein Beispiel absolut faktenfreier Politikberatung“, so der Migrationsforscher Ruud Koopmans vom Wissenschaftszentrum Berlin in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, siehe: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/multikulti-gescheitert-ein-deutsch-niederlaendischer-vergleich-15055787.html> (abgerufen am 23.03.2019).

den 1980er Jahren fester Bestandteil der Politik. In dem vorliegenden Beitrag wird der Frage nachgegangen, wie es zu den gegenwärtigen Problemen im Land kommen konnte und welche Bedeutung Debatten über die nationale Identität bei der Integration gewinnen können.

Mit der Situation in Frankreich kontrastierend hebt Bernd Parusel im zweiten Beitrag hervor, dass die schwedische Migrations- und Integrationspolitik international oft als progressiv und ambitioniert wahrgenommen wird. Wegen des großen Andrangs an Flüchtlingen wurde die jahrelang großzügige Asylpolitik in den letzten Jahren jedoch teilweise revidiert und die Integrationspolitik des Landes intensiviert. Integration ist in Schweden eine Querschnittsaufgabe, deren Durchführung aber ähnlich wie Deutschland stark in der Zuständigkeit der Arbeitsagentur und der Kommunen liegt. In dem Beitrag wird der Frage nachgegangen, welche Integrationsangebote sich in Schweden bewährt haben und welche Herausforderungen es noch zu bewältigen gibt.

Österreich war nach Schweden 2015 das europäische Land, das die meisten Asylwerber pro Kopf aufgenommen hat, wie Nathalie Herold in Ihrem Beitrag hervorhebt. Darauf hat das Land mit einem neuen Maßnahmenplan zur Flüchtlingsintegration reagiert. Flächendeckende Werte- und Orientierungskurse gelten dabei in Österreich als wichtige Basis für einen erfolgreichen Integrationsprozess. Auffallend ist, dass anders als in Schweden das Politikfeld der Integrationspolitik in Österreich nicht im Arbeitsmarktministerium, sondern im Außenministerium angesiedelt ist. Diese europäische Besonderheit wirft die Frage nach der institutionellen Verortung der Integrationspolitik auf, wie sie auch in Deutschland immer wieder diskutiert wird<sup>20</sup>.

Mit dem Beitrag von Markéta Blazejovská zur Integrationspolitik in der Tschechischen Republik richtet sich der Blick nach Osteuropa, dessen Einwanderungshistorie sich deutlich von jener Westeuropas unterscheidet. Die Tschechische Republik hat sich erst mit dem Fall des Eisernen Vorhangs vom Auswanderungsland zum Einwanderungs-

land entwickelt. Unter den vier Visegrád-Staaten ist heute der Anteil der ausländischen Bevölkerung in der Tschechischen Republik am höchsten und spiegelt wesentlich die historischen Beziehungen zu den Nachbarn in Mittel- und Osteuropa und zu den ehemals kommunistischen Ländern weltweit wider. Integrationspolitische Maßnahmen wurden dabei erst seit der Jahrtausendwende umgesetzt und sind bis heute stark von europäischer Finanzierung abhängig. Der Beitrag hilft dabei, die abweichenden Wahrnehmungen der Einwanderungs- und Integrationsthematik in Osteuropa besser zu verstehen.

Mit Belgien wird daran anschließend wieder ein traditionelles Einwanderungsland in den Blick genommen. Die Integrationspolitik des Landes muss dabei besonders im Lichte seiner besonderen föderalen Struktur betrachtet werden. In Flandern, Wallonien und Brüssel haben sich unterschiedliche Integrationsansätze entwickelt, die erst in den letzten Jahren, beispielsweise durch die Einführung von verpflichtenden Integrationskursen, zu konvergieren beginnen. Ilke Adam, Laura Westerveen und Catherine Xhardez stellen darin die unterschiedlichen Integrationsmodelle und die komplexen Zuständigkeiten der belgischen Integrationspolitik vor.

Mit Italien richtet sich der Blick auf ein Land, das in Deutschland noch überwiegend als Auswanderungsland bekannt ist, laut Maurizio Ambrosini sich aber seit den 1990er Jahren in nur kurzer Zeit zu einem Einwanderungsland gewandelt hat. In den letzten Jahren ist Italien durch die Bilder der vielen auf Booten ankommenden Menschen an seinen Küsten in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Der Beitrag macht deutlich, dass bei der Integration die regionalen Unterschiede auf dem italienischen saisonalen Arbeitsmarkt eine große Rolle spielen. Die Chance der Einwanderer sich zu integrieren, hängt dabei stark von ihrer Herkunft und ihrem Netzwerk in Italien ab.

Ähnlich wie im Falle Italiens, haben die jüngsten Fluchtbewegungen den Blick der Öffentlichkeit wiederholt auch nach Griechenland gerichtet. Im Unterschied zu den Entwicklungen der frühen 1990er Jahre hat sich Griechenland im Zuge der Flüchtlingsmigration der letzten Jahre vom Zielland zum Transitland gewandelt. Der Beitrag von

20 Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/politik/einwanderung-warum-deutschland-ein-integrationsministerium-braucht-1.3638735> (abgerufen am 03.04.2019).

Dimitris Skeparis und Georgios Karyotis zeichnet dabei das Bild der schwierigen und mit anderen europäischen Ländern schwer vergleichbaren Lage im Land. Hochprekäre Beschäftigungsverhältnisse für Ausländer, eine weiterhin angespannte wirtschaftliche Lage und anhaltende Sparmaßnahmen erschweren heute die Integrationspolitik des Landes. Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen müssen eingreifen, wo nationale Systeme nicht ausreichen.

Kaum unterschiedlicher könnte im Vergleich hierzu die Lage in Dänemark sein. Wie die Autoren John Klausen und Trine Schultz beschreiben, wurde die Einwanderung nach Dänemark wie in anderen westeuropäischen Ländern lange von Gastarbeitern und deren Familiennachzug geprägt. Heute sticht es durch eine vergleichsweise fordernde Integrationspolitik heraus. Im Fokus steht dabei die Erwartung an eingewanderte Ausländer, ihren Lebensunterhalt schnell selbst bestreiten zu können. Durch individuelle Integrationsverträge mit Einwanderern oder mithilfe von Erfolgsprämien für Kommunen und Unternehmen wird eine schnelle Integration in Ausbildung und Arbeit gefördert. Diese strengen Maßnahmen wurden erst kürzlich per Gesetz im Februar 2019 nochmal verschärft.

### **Geschichte und Kultur prägen das Integrationsverständnis**

Der Blick, den dieser Band über acht Länder in Europa wirft, offenbart deutliche Unterschiede in der Wahrnehmung und Bewertung dessen, was unter Integration verstanden wird. Ob damit in erster Linie die erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt gemeint ist wie in Italien, oder als Beschreibung eines Zustands wirtschaftlicher Autarkie wie in Dänemark, ob als angestrebte Aufnahme in eine Wertegemeinschaft wie in Österreich oder als die mehr oder weniger abstrakte Zugehörigkeit zu einem idealisierten Nationenverständnis wie in Frankreich: Dem Begriff Integration kommt jenseits offizieller Indikatoren und Definitionen ja nach Geschichte und Kultur der europäischen Mitgliedsstaaten eine abweichende Bedeutung zu. Den gegenwärtigen Integrationsverständnissen liegen ebenso vielfältige Einwanderungsgeschichten zugrunde. Frankreich, Deutschland, Österreich und Belgien beispielsweise haben bereits seit Beginn

des 20. Jahrhunderts eine starke Anziehungskraft auf Einwanderer aus ganz Europa ausgeübt und zählen zu den traditionellen Einwanderungsländern. Anders ist die Situation in Italien, Griechenland und in der Tschechischen Republik, die sich erst in den 1990er Jahren von Auswanderungs- zu Einwanderungsländern gewandelt haben. Ebenso heterogen ist die Zusammensetzung der Einwanderergruppen. In Schweden und Dänemark beispielsweise wurde diese in den letzten Jahrzehnten stark von Asylsuchenden bestimmt, während die Einwanderung in die Tschechische Republik sich in den letzten drei Jahrzehnten überwiegend aus Menschen aus den Nachbarstaaten zusammensetzte. In Frankreich folgte auf eine ursprünglich europäische dominierte Einwanderung im 19. Jahrhundert nach dem Ende des zweiten Weltkriegs eine starke Einwanderung aus den ehemaligen Kolonien und Nordafrika, die in den letzten Jahrzehnten wieder zurückgegangen ist. Eine umgekehrte Entwicklung ist in Italien festzustellen, wo in den letzten Jahrzehnten eine heterogene Zuwanderung von Gastarbeitern aus dem Balkan und Afrika zugenommen hat. Diese unterschiedlichen, teils entgegengesetzten Entwicklungen erschweren nochmal die Vergleichbarkeit.

### **Allgemeine Verschärfung der Einwanderungs- und Integrationspolitik**

Bei allen Unterschieden lassen die vergangenen Jahre eine Verschärfung der Integrations- und Einwanderungspolitiken und -rhetorik beobachten. Wenige Monate nach Deutschland, wo bereits 2015 auf die Flüchtlingskrise mit den stärksten Verschärfungen seiner Asylgesetzgebung seit 1993 reagiert wurde (Asylpaket I und II, Integrationsgesetz), vollzog Schweden im Sommer 2016 eine politische Wende mit einer historischen Verschärfung seiner Asylgesetzgebung. Im Herbst 2017 wurde auch in Belgien eine Verschärfung des Asylgesetzes beschossen, trotz Kritik des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) am Gesetzestext. In Österreich kam Ende 2017 die Regierungskoalition von Österreichischer Volkspartei (ÖVP) und Freiheitlicher Partei Österreich (FPÖ) unter Bundeskanzler Sebastian Kurz an die Macht. Beide Parteien hatten im Wahlkampf unter anderem einen härteren Kurs in

der Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik des Landes versprochen. Entsprechende Reformen zur Begrenzung von Sozialleistungen u. a. für Drittstaatsangehörige und zur Verschärfung der Asylgesetzgebung werden seitdem im Land diskutiert. In der Tschechischen Republik benutzt der im Dezember 2017 gewählte Ministerpräsident Andrej Babiš deutliche Worte gegen die Aufnahme von Flüchtlingen in seinem Land. Darin folgt ihm seit Juni 2018 die neue Italienische Regierung aus Lega Nord und Fünf Sterne Bewegung. Der italienische Innenminister Matteo Salvini hat wenige Monate nach Amtsantritt einen ersten Entwurf für eine Verschärfung des Aufenthalts- und Einwanderungsrechts in Italien auf den Weg gebracht. Moderater fallen im Vergleich die Töne nur in Frankreich aus, wo Emmanuel Macron im Wahlkampf einerseits die Vorzüge von Einwanderung hervorhob bei gleichzeitiger Forderung, Einwanderer stärker bei der Integration zu verpflichten. Im vergangenen Sommer wurde allerdings auch in Frankreich das Gesetz „Asile et Immigration“ beschlossen, das durch schnellere Asylprozeduren und Verbesserungen bei den Rückführungen zusammengenommen als Verschärfung der bestehenden Gesetzeslage gelesen wird. Die jüngste Gesetzesänderung bildet die im Februar 2019 in Dänemark beschlossene Reform des Einwanderungsgesetzes, in dem der Akzent auf die Rückführung von Flüchtlingen in ihre Heimatländer und nicht auf ihre Integration gelegt wird.

### **Schluss: Von der integrationspolitischen Vielfalt in Europa profitieren**

Die europaweite Verschärfung von Gesetzgebung und öffentlichem Diskurs zu Einwanderung und Integration offenbart eine gesteigerte Sensibilität für die Thematik. Diese ist verbunden mit der gewachsenen Einsicht, dass Integrationsfragen nicht losgelöst von grundsätzlicheren Fragen betrachtet werden können. Der Umgang mit der eigenen Kultur und jenen Werten, die der freiheitlichen Grundordnung in Europa zugrunde liegen, rücken in einer religiös und ethnisch vielfältigeren Gesellschaft stärker in den Vordergrund und suchen – mehr

oder weniger drängend – nach Antworten. Diesen Fragen steht Europa als Gemeinschaft gegenüber. Die EU sollte die Integrationspolitik als eigenständiges Politikfeld begreifen und ihre Mitgliedstaaten bei deren Ausgestaltung, Koordinierung und Weiterentwicklung unterstützen.

Gleichzeitig profitieren die Mitgliedsstaaten von der Vielfalt der Integrationsansätze. Tief ist das Querschnittsthema Integration mit den jeweiligen kulturellen und historischen Prägungen der Mitgliedsstaaten verwoben. Europa steht für gelebte integrationspolitische Vielfalt. Die Stärkung von Austausch und Koordinierung in der Integrationspolitik auf europäischer Ebene dient dabei der Gewinnung von Lernerfahrungen und Best Practices. Dazu möchte dieser Sammelband einen Beitrag leisten.

# Integrationspolitik in Frankreich

Benedict Göbel



## Zum Mitnehmen

- › Frankreich ist seit Mitte des 19. Jahrhunderts ein Einwanderungsland. Die einst überwiegend europäische Einwanderung hat sich seit den 1970er Jahren zu einer afrikanisch und asiatisch dominierten gewandelt.
- › Lange Zeit war Integration mit Einbürgerung und der Annahme republikanischer Grundprinzipien gleichzusetzen. Dabei steht der Staat für eine kompromisslose Gleichbehandlung seiner Bürger, während sich diese verpflichten, die Grundprinzipien der Republik zu akzeptieren.
- › Seit den 1980er Jahren wurde durch Kulturangebote, Arbeitsmarktintegrations- und Wohnungsbaumaßnahmen eine Integrationspolitik entwickelt und Diskriminierungsbekämpfung zum festen Bestandteil der Politik erhoben.
- › Trotz allem kämpft Frankreich mit erheblichen Integrationsproblemen. Spätestens seit den Unruhen in den französischen Vorstädten im Jahr 2005 spaltet das Thema Integration die Nation. Es hat eine Debatte ausgelöst, die die Republik in ihren Grundprinzipien verunsichert.
- › Für Deutschland ergeben sich aus den französischen Erfahrungen zwei wesentliche Erkenntnisse: Zum einen unterstreichen die Beobachtungen in Frankreich, dass die Auswirkungen soziokultureller Faktoren auf die Integration nicht unterschätzt werden dürfen. Zum anderen zeigen sie die Notwendigkeit eines tragfähigen integrationspolitischen Narrativs, in dessen Zentrum die Assimilation an gemeinsame Grundprinzipien steht.

## Einleitung

Die französische Integrationspolitik genießt in Deutschland und Europa keinen guten Ruf. Zahlreich sind die negativen Assoziationen. Die gewalttätigen Unruhen in den französischen Vorstädten von 2005, deren Bilder um die Welt gingen, haben nachhaltig auf das soziale Elend von Einwanderern aufmerksam gemacht. Der Begriff ‚Banlieue‘ ist seither Synonym für politische Gleichgültigkeit und für das Scheitern von Integrationsbemühungen. Die blutigen islamistischen Anschläge der letzten Jahre und Monate haben diesen desastösen Eindruck bestätigt. Ob der Fall Mohamed Merah<sup>1</sup>, der Anschlag auf das Satiremagazin Charlie Hebdo und den jüdischen Supermarkt im Januar 2015, die Selbstmordanschläge am Stade de France und das Massaker im Bataclan im November 2015 oder der jüngste Anschlag in Nizza am 14. Juli 2016, und die Hinrichtung des Priesters Jacques Hamel in einer Kirche in Saint-Étienne-du-Rouvray, allesamt wirken sie wie das traurige, doch scheinbar zwangsläufige Resultat einer gescheiterten Integrationspolitik<sup>2</sup>.

Interessanterweise steht dieser Auffassung ein historisch geprägtes, positives Selbstverständnis der französischen Integrationspolitik gegenüber<sup>3</sup>. Frankreich hat sich lange, seit der Revolution von 1789, als Vorbild für Offenheit und Toleranz betrachtet. Die Rhetorik des Scheiterns ist in der Politik bis heute keineswegs einstimmig<sup>4</sup>, und auch führende Institutionen des Landes stehen hinter der französi-

1 Im März 2012 ermordete Mohamed Merah, ein 23-jähriger Franzose algerischer Herkunft in einer Anschlagsserie in den Midi-Pyrénées sieben Menschen, darunter drei jüdische Kinder.

2 „Das Jahr des Terrors hat gezeigt, was geschieht, wenn Integration misslingt“ schreibt der Tagesspiegel am 07.01.2016, <http://www.tagesspiegel.de/politik/terror-und-integration-charlie-hebdo-aus-der-tragedie-lernen/12799352.html> (18.07.2016).

3 Tiberj, Vincent, Frankreich und sein Verhältnis zur Vielfalt, Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse, März 2012.

4 Siehe die Verteidigung der französische Integrationspolitik von Patrick Devedjian nach den Anschlägen auf Charlie Hebdo, in: [http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/01/28/patrick-devedjian-l-integration-a-la-francaise-est-plutot-un-succes\\_4565448\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/01/28/patrick-devedjian-l-integration-a-la-francaise-est-plutot-un-succes_4565448_823448.html) (8.06.2016).

schen Integrationspolitik. Vor wenigen Jahren erklärte der Bericht des Hohen Integrationsrats (Haut Conseil à l'Intégration): „wenn auch oft kritisiert, so zeigt das französische Integrationsmodell tagtäglich, dass die Integration in Frankreich funktioniert!“<sup>5</sup>. Weniger glänzend, doch keineswegs dramatisch sind die letzten offiziellen Zahlen des Europäischen Integrationsindexes MIPEX 2014<sup>6</sup>. Auf einer Skala von 100 Punkten erreicht Frankreich 54 Punkte und liegt mit 5 Punkten über dem EU-Durchschnitt (49 Punkte) und nur 8 Punkte hinter Deutschland (62 Punkte). Überdurchschnittlich gute Werte erreicht Frankreich sogar beim Indikator der ‚Diskriminierungsbekämpfung‘, wo es mit 77 Punkten weit vor Deutschland (58 Punkte) liegt.

Um der Frage nachzugehen, wie solch ein Widerspruch zustande kommt, werden im Folgenden die historischen Entwicklungen der französischen Einwanderungspolitik und die Besonderheiten des französischen Integrationsansatzes näher beleuchtet. Angesichts der gegenwärtigen Problemlagen in Deutschland ermöglicht das einige Rückschlüsse auf die Ausrichtung der deutschen Integrationsbemühungen.

## Einwanderer und Ausländer in Frankreich: Eine Bestandsaufnahme

Die statistische Erfassung von Ausländern und Einwanderern ist in Frankreich komplex und zum Teil unübersichtlich<sup>7</sup>. Die Erfassung unterliegt dem strikten republikanischen Neutralitätsgebot, das persönliche Fragen zu Religion, Ethnie oder Weltanschauung aus-

5 La France sait-elle encore intégrer les immigrés?, Haut Conseil à l'Intégration, Rapport au Premier Ministre, remis le 12 Avril 2011, La documentation Française, S.21.

6 MIPEX ist ein von der EU co-finanziertes und von zahlreichen Forschungseinrichtungen gefördertes Instrument zur Evaluierung von Integration. Siehe: <http://www.mipex.eu/france>.

7 Dies kritisiert unter anderem der französische Rechnungshof, siehe: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000576.pdf>, Seite 50, (08.07.2016)

schließt. Unterschieden wird zwischen Ausländern (étrangers), Einwanderern (immigrés) und den Nachfahren von Einwanderern (descendants d'immigrés). In offiziellen Statistiken werden nur Personen erfasst, die entweder außerhalb des französischen Territoriums geboren wurden (Einwanderer) oder nicht über die französische Staatsbürgerschaft verfügen (Ausländer). Vom Ausländer unterscheidet sich der ‚Immigré‘ demnach durch den Besitz der französischen Staatsbürgerschaft<sup>8</sup>. Der Begriff ‚Immigré‘ ist somit nicht mit der in Deutschland üblichen Bezeichnung einer Person ‚mit Migrationshintergrund‘ zu verwechseln, die sowohl Eingewanderte als auch die Nachfahren von Einwanderern umfassen kann<sup>9</sup>. Die Nachfahren von Einwanderern werden in Frankreich in der jährlichen Erhebung des Nationalen Statistikamtes (INSEE) statistisch nicht gesondert erfasst. Allerdings widmen sich seit einigen Jahren spezielle Studien der Situation von Einwanderern der zweiten, dritten und mittlerweile schon vierten Generation<sup>10</sup>.

In Frankreich lebten nach Angaben des Nationalen Statistikamtes für das Jahr 2013 5,8 Millionen Einwanderer, was einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 8,9 Prozent entspricht<sup>11</sup>. Auffallend ist, dass dieser Anteil seit Mitte der 1970er Jahre nur leicht um 1,5 Prozent (zwischen 1975 und 2013) angestiegen ist. Dank einer großzügigen Einbürgerungspolitik kann im gleichen Zeitraum sogar ein Rückgang des Ausländeranteils von 6,5 Prozent auf 6,2 Prozent gemessen werden<sup>12</sup>. Auch wenn die Zahlen relativ konstant geblieben sind, so sind starke Veränderungen im Hinblick auf die Herkunft der Einwanderer fest-

zustellen. Die vor den 1970er Jahren eindeutig europäisch dominierte Einwanderung aus Italien, Spanien und Portugal wurde in den letzten Jahrzehnten von einer verstärkt aus dem Raum der ehemaligen französischen Kolonien stammenden nordafrikanischen und asiatischen Einwanderung überholt. Während 1962 der vom europäischen Kontinent stammende Anteil an Einwanderern noch bei 79 Prozent lag, so ist er bis 2010 auf 38 Prozent gesunken. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Einwanderer aus Afrika und Asien von jeweils 15 Prozent bzw. 2 Prozent auf 43 Prozent respektive 14 Prozent angestiegen<sup>13</sup>. Vor dem Hintergrund, dass die Hälfte der aus Asien kommenden Einwanderer aus der Türkei stammen, ist die Einwanderung nach Frankreich seit den 1980er Jahren überwiegend muslimisch geprägt.

Insgesamt unterscheidet sich Frankreich, was den Anteil an Einwanderern im Verhältnis zur einheimischen Bevölkerung anbelangt, nur wenig von seinen europäischen Nachbarn. Den wesentlichen Unterschied machen die Heterogenität und das Alter der Einwanderer aus. Eine französische Besonderheit ist der hohe Anteil an Nachfahren von Einwanderern. Dieser belief sich 2012 laut einer Studie im Auftrag des französischen Innenministeriums auf 6,8 Millionen, was 11 Prozent der Bevölkerung entspricht<sup>14</sup>. Damit übertrifft der Anteil an Nachfahren von Einwanderern den Anteil an Einwanderern (8,9 Prozent). Verglichen mit anderen Bevölkerungsgruppen wächst die Zahl an Nachfahren von Einwanderern überdurchschnittlich schnell. Allein von 2007 bis 2012 wuchs die Gruppe um ca. 800.000 Menschen an und trug damit, trotz konstanter Einwanderungszahlen, zur wachsenden Vielfalt in Frankreich bei. Der Islam avancierte mit geschätzten 2,1 Millionen praktizierenden Muslimen in Frankreich zur zweitgrößten Religionsgemeinschaft des Landes<sup>15</sup>.

8 Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE): <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/etranger.htm> (05.07.2016).

9 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, [https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/\\_function/glossar.html?lv3=3198544](https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv3=3198544) (05.07.2016).

10 Siehe u. a. das Projekt ‚Trajectoires et Origines‘ 2010, das vom Institut für Demographieforschung (INED) und dem Nationalen Statistikamt (INSEE) in Auftrag gegeben wurde, [https://www.ined.fr/fichier/s\\_rubrique/19558/dt168\\_teo.fr.pdf](https://www.ined.fr/fichier/s_rubrique/19558/dt168_teo.fr.pdf) (04.07.2016).

11 INSEE, [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=NAT-TEF02131](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NAT-TEF02131) (05.07.2016)

12 INSEE, Ebenda.

13 INSEE, <http://www.insee.fr/fr/themes/series-longues.asp?indicateur=immigres-continent-naissance> (06.07.2016)

14 Ministère de l'Intérieur, Infos Migrations, Numéro 66 – avril 2014.

15 Siehe: <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2011/04/05/01016-20110405ARTFIG00599-france-comment-est-evalue-le-nombre-de-musulmans.php> (17.07.2016).

## Einwanderungsland Frankreich

Bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts hat sich Frankreich in Europa als Einwanderungsland etabliert. Damit unterscheidet es sich von vielen seiner europäischen Nachbarn, die zum Teil bis tief in das 20. Jahrhundert hinein hohe Geburtenraten und ausgeprägte Emigrationsentwicklungen aufwiesen<sup>16</sup>. Mehrere Einwanderungswellen haben Frankreich seit dem 19. Jahrhundert geprägt und eine im europäischen Vergleich heterogenere und ältere Einwanderungslandschaft hervorgebracht. Es wird zwischen drei größeren Einwanderungswellen unterschieden.

Eine erste Welle setzte im Zuge der Industriellen Revolution Mitte des 19. Jahrhunderts ein. Während des zweiten Französischen Kaiserreichs (1851–1870) sah sich Frankreich gezwungen, dem Bevölkerungsrückgang im Land durch die Anwerbung von Arbeitskräften aus angrenzenden Staaten entgegenzuwirken. Zwischen 1851 und 1891 nahm Frankreich knapp eine Million Einwanderer auf. Diese stammten überwiegend aus Belgien (465.000), Italien (290.000), Deutschland (90.000), Spanien (80.000) und der Schweiz (70.000)<sup>17</sup>. Entsprechend einfach waren die Modalitäten zur Einwanderung geregelt. So genügte es bis 1917, eine Anmeldung beim Rathaus der Kommune (Commune) einzureichen, um sich in Frankreich niederlassen und arbeiten zu dürfen.

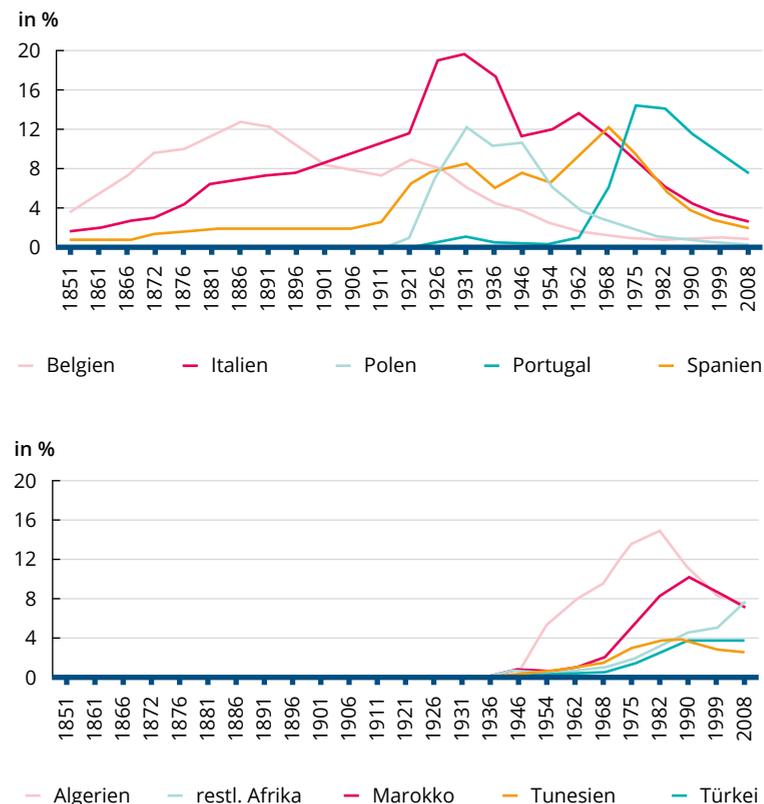
Eine zweite Einwanderungswelle setzte nach dem Ersten Weltkrieg ein. Frankreich reagierte auf die hohen Verluste des Krieges und den starken Geburtenrückgang während der Kriegsjahre mit mehreren Anwerbeabkommen, unter anderem mit Italien und Polen (1919), der Tschechoslowakei (1920) und Spanien (1932). Bis zur Weltwirtschaftskrise 1929 entwickelte sich eine rasante Einwanderung, die zwischen 1921 und 1931 50 Prozent des Bevölkerungszuwachses in Frankreich ausmachte. So wuchs der Anteil an Einwanderern in der französi-

16 INSEE, [http://www.insee.fr/FR/FFC/DOCS\\_FFC/ip458.pdf](http://www.insee.fr/FR/FFC/DOCS_FFC/ip458.pdf) (06.07.2016).

17 Siehe: [http://www.preavis.org/formation-mr/Luttins/brochure\\_immigration\\_1-0.a5.pdf](http://www.preavis.org/formation-mr/Luttins/brochure_immigration_1-0.a5.pdf) (05.07.2016).

schen Bevölkerung zwischen 1900 und 1930 von 3,1 Prozent auf 6,6 Prozent an<sup>18</sup>. Frankreich entwickelte sich in dieser Zeit zum größten Einwanderungsland der Welt nach den USA<sup>19</sup>.

**Grafik 1: Historische Migrationswellen nach Frankreich nach Nationalität seit 1851**



Quelle: INSEE, Studie von Gérard Bouvier, *Les descendants d'immigrés plus nombreux que les immigrés*, Edition 2012, [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/ref/IMMFRA12\\_b\\_VE\\_posfra.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/IMMFRA12_b_VE_posfra.pdf) (04.07.2016).

18 INSEE, [http://www.insee.fr/FR/FFC/DOCS\\_FFC/ip458.pdf](http://www.insee.fr/FR/FFC/DOCS_FFC/ip458.pdf) (06.07.2016).

19 Bundeszentrale für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/135111/historische-entwicklung> (06.07.2016).

Eine dritte Welle setzte während des Wirtschaftsaufschwungs der Nachkriegszeit ein. Während die Einwanderung im Zuge der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre und des Zweiten Weltkriegs einbrach, nahm Frankreich in den 1950er- und 1960er-Jahren seine offene Einwanderungspolitik wieder auf. Einwanderungsbewegungen aus Italien, Griechenland, Spanien, Portugal, Marokko, Tunesien, Algerien, der Türkei und Jugoslawien trugen zu einer verstärkten Heterogenität der Einwanderer bei. Zu Beginn der 1960er Jahre erreichte ihr Anteil erstmals wieder das hohe Niveau der Zwischenkriegszeit. Er stabilisierte sich nach dem Anwerbestopp von 1974 bei einem Anteil an Einwanderern von ca. 7,4 Prozent.

Der von Präsident Valérie Giscard d'Estaing verhängte Anwerbestopp markierte eine Wende in Frankreichs Einwanderungspolitik, auf die in den Folgejahren weitere Verschärfungen folgten. 1978 wurden Rückführungsmaßnahmen mit dem erklärten Ziel umgesetzt, 500.000 Einwanderer, in erster Linie maghrebischer Herkunft, zu einer Rückkehr in ihre Heimat zu bewegen<sup>20</sup>. Im Januar 1980 wurde ein Gesetz zur Verschärfung der Einreisebestimmungen verabschiedet, das erstmals die Aufmerksamkeit auf die illegale Einwanderung lenkte. Eine umfassende Rückkehr der Einwanderer in ihre Heimatländer blieb jedoch aus. Dafür veränderte sich die Form der Einwanderung. Auf eine seit Mitte des 19. Jahrhunderts größtenteils männlich geprägte und wirtschaftlich motivierte Einwanderung folgte mit Beginn der 1980er Jahre der Nachzug von Familien aus den Heimatländern. Der 1974 noch provisorisch ausgesprochene Anwerbestopp wurde seither von keiner Regierung in Frage gestellt. Erst 2006 wurde Frankreichs Anspruch, ein Einwanderungsland zu sein, durch den vom Innenminister und späteren Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy lancierten Begriff der ‚immigration choisie‘, einer bewussten, selektiven Einwanderung, wieder hervorgehoben. Seit 2007 wird Einwanderung über restriktive Listen von Mangelberufen reguliert<sup>21</sup>. Staatspräsident Francois Hollande hat diese Politik nach 2012 nicht infrage gestellt.

20 Siehe: <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/> (08.07.2016).

21 Siehe: <http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/proc%C3%A9dures/m%C3%A9tiers-en-tension> (08.07.2016).

## Integration und republikanisches Selbstverständnis

Der französische Umgang mit Integration geht auf die Grundlagen des republikanischen Selbstverständnisses zurück, dessen Wurzeln bis in die Philosophie der Revolution von 1789 reichen. Die Integration in die französische Gesellschaft wird seitdem als zweiseitige Verpflichtung begriffen<sup>22</sup>. Zum einen verpflichtet sich der Staat zu einer klaren und kompromisslosen Gleichbehandlung seiner Bürger im Sinne des Grundsatzes der ‚Egalité‘, zum anderen verpflichtet sich der Bürger, die Grundprinzipien der Republik zu akzeptieren, ihre Gesetze zu achten und sich ihr zugehörig zu fühlen. Aus Sicht der Republik ist der Bürger, der ‚Citoyen‘, Träger einer gemeinsamen Identität, die sich über das gemeinsame Bekenntnis zu ihren Grundwerten definiert. Merkmale der eigenen Persönlichkeit gehören dabei zur Sphäre des Privaten (espace privé), die eindeutig von der Sphäre des Öffentlichen (espace public) abzugrenzen ist. Für private Vorlieben oder identitätsstiftende Merkmale wie Rasse, Religion, Herkunft oder politische Anschauung hat sich der Staat aus seinem Selbstverständnis heraus nicht zu interessieren. Das erklärt, warum öffentlichen Institutionen statistische Erhebungen verboten sind, die Informationen oder auch nur Rückschlüsse auf bestimmte persönliche Eigenschaften seiner Bürger zulassen<sup>23</sup>. Im Lichte dieser selbstverordneten Neutralität der Republik soll die klare Einhaltung des Gleichheitsprinzips umgesetzt werden. An Bedeutung gewann diese Neutralität in den letzten Jahren insbesondere im Umgang des Staates mit der Religion. So avancierte der Begriff der Laizität (laïcité) seit seiner gesetzlichen Einführung 1905 im Laufe des 20. Jahrhunderts zu einem der fundamentalen Grundprinzipien der französischen Republik<sup>24</sup>.

22 Demesmay, Claire, Das Ringen um Gleichheit: Integration als Chance für Frankreich, DGAP Analyse, April 2012, Nr. 4.

23 Siehe das französische Gesetz zu ‚Informatik, Dateien und Freiheit‘: Loi n° 78–17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés.

24 Siehe: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/heritages/quels-sont-principes-fondamentaux-republique-francaise.html> (08.07.2016).

Frankreich versteht sich weniger als Kulturnation denn als eine Willensnation (Ernest Renan), die – ähnlich den USA – geprägt ist von dem Bewusstsein, ein politisches Ideal zu verkörpern. Weder Abstammung noch Blut, sondern die Verbundenheit zu den gemeinsamen Werten der Republik sollen die Zugehörigkeit begründen. Diese dominante Rolle der Wertezugehörigkeit findet bis heute Ausdruck in den typisch französischen Umschreibungen Frankreichs als dem ‚Land der Menschenrechte‘ (Terre des Droits de l’Homme), dem ‚Land der Aufklärung‘ (Pays des Lumières) und der ‚Grande Nation‘. Diese sind in der Politik und in intellektuellen Debatten allgegenwärtig.

Vor diesem Hintergrund stellten sich in der langen Einwanderungsgeschichte Frankreichs über ein Jahrhundert hinweg keinerlei Fragen bezüglich der Integration: In Frankreich anzukommen bzw. sich in die französische Gesellschaft zu integrieren, bedeutete strikt ‚Citoyen‘ zu werden. Die Annahme der Staatsbürgerschaft besiegelte die Assimilation an die einenden republikanischen Grundprinzipien. Entsprechend liberal wurde das Einbürgerungsrecht ausgelegt. Schon mit der Französischen Revolution von 1789 wurde nicht mehr als Franzose definiert, wer Untertan seiner Majestät (‚Sujet de sa Majesté‘) war, sondern wer sich für die Französische Republik verdient gemacht und sich durch das Bekenntnis zu ihren Werten als wahrer ‚Citoyen‘ erwiesen hatte<sup>25</sup>. Gleichzeitig wurde das ‚Jus Sanguinis‘<sup>26</sup>, als Sinnbild des aristokratischen Anspruchs über das Land, in Frage gestellt und abgeschwächt. Der Code Civil von 1804 hob diese Regelung zwar zeitweise wieder auf, doch blieb die Kritik am ‚Jus Sanguinis‘ seit 1789 konstitutives Element republikanischer Grundüberzeugung. 1889, unter der III. Republik, fand das ‚Jus Soli‘ schließlich, hundert Jahre vor der Bundesrepublik Deutschland, dauerhaft Eingang in die französische Gesetzgebung. Von diesem Zeitpunkt an galt als Franzose,

25 Siehe: [http://www.vie-publique.fr/documents-vp/nationalite\\_histoire.pdf](http://www.vie-publique.fr/documents-vp/nationalite_histoire.pdf) (08.07.2016)

26 Das ‚Jus Sanguinis‘, auch Abstammungsprinzip genannt, bezeichnet das Prinzip, wonach ein Staat die Staatsbürgerschaft nur den Kindern seiner Staatsangehörigen verleiht. Dem wird das ‚Jus Soli‘, auch ‚Geburtsortprinzip‘ genannt, gegenübergestellt. Hier richtet sich der Staat nach dem Geburtsort einer Person, unabhängig von der Staatsbürgerschaft der Eltern.

wer auf dem französischen Staatsgebiet geboren wurde. 1998 wurde dieses Gesetz mit der ‚Loi Guigou‘ um die automatische Zuerkennung der französischen Staatsbürgerschaft bei Erreichen der Volljährigkeit zugezogener Kinder von Einwanderern erweitert.

Daraus erwuchs ein spezifisch französisches Integrationsverständnis, mit dem sich Frankreich bis heute in Europa heraushebt. So bedeutet Integration, sich als Einzelner von Zugehörigkeiten oder hergebrachten Traditionen zu lösen, um sich mit dem größeren, republikanischen Ganzen zu identifizieren<sup>27</sup>. Eigene identitätsstiftende Merkmale werden damit keineswegs ausgeschlossen, doch sind sie der Identifikation mit der Republik untergeordnet. Vor diesem Hintergrund waren von der Integration ebenso die Bevölkerung Frankreichs, als auch die Einwanderer betroffen. Hier sei kurz auf das besondere Schicksal der Korsen, Bretonen oder Elsässer verwiesen, die die längste Zeit vom Staat als Integrationssubjekte betrachtet wurden. Instrumente der Integration waren alle Formen öffentlicher Institutionen, allen voran die Schule (Laique et républicaine), die öffentliche Verwaltung, der Militärdienst u. v. m.

## Die Entdeckung der Integrationspolitik in den 1980er Jahren

Mit dem Anwerbestopp von 1974 sah sich die Politik zu einer Kehrtwende in ihrer Integrationspolitik gezwungen. Auf eine einst männlich dominierte Einwanderung, überwiegend von Arbeitern, folgten nun mit dem einsetzenden Familiennachzug viele Frauen und Kinder. Waren die Hilfen für Einwanderer bis in die 1970er Jahre noch auf unterstützende Maßnahmen in den Bereichen Wohnungs- oder Arbeitssuche beschränkt, so entdeckte die Politik in den Jahren darauf die Notwendigkeit breiterer integrationspolitischer Maßnahmen.

27 Lapeyronnie, Didier, L’intégration menacée – Les grands instruments d’intégration: panne, crise, disparition?, Cahiers français n°352, siehe: [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/bris/3303330403525/3303330403525\\_EX.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/bris/3303330403525/3303330403525_EX.pdf) (23.07.2016).

Der seit 1958 für den Wohnungsbau für Einwanderer vorgesehene Sozialfond (Fond d'action Sociale – FAS) entwickelte sich nach 1974 zum wesentlichen Instrument französischer Integrationspolitik. Entgegen der heute vorherrschenden Kritik wurde das Potential lokaler Gemeinschaften, von Wohnvierteln und Einwanderervereinigungen bei der Integration früh erkannt<sup>28</sup>. So wurde der FAS zu einem administrativen Novum ausgebaut, das die besonderen Notwendigkeiten integrationspolitischer Maßnahmen berücksichtigen sollte. Wesentliches Merkmal war, dass entgegen der sonst vorherrschenden zentralistischen Organisation der französischen Verwaltung auf eine räumliche Nähe der FAS-Mitarbeiter zu den betreuten Projekten gesetzt wurde. 250 Mitarbeiter in 17 regionalen Büros gewährten bis Ende der 1990er ca. 9000 Subventionen an 5000 Projekte und Vereinigungen<sup>29</sup>. Der FAS verfolgte unterschiedliche Ziele zugunsten einer besseren Integration von Einwanderern. Zum einen dienten kulturelle Angebote sowie Kinder- und Jugendprogramme dazu, die Präsenz und den Austausch von Einwanderern mit der Aufnahmegesellschaft zu verbessern. Zum anderen waren Maßnahmen für Unterkunft, Ausbildung und Arbeitsmarktintegration vorgesehen. Darüber hinaus wurde, ganz im Sinne des republikanischen Gleichheitsversprechens, dem Kampf gegen Diskriminierung hoher Stellenwert beigemessen. Dementsprechend deutlich war die Wortwahl des FAS-Statuts, dessen Zielsetzung lautete, Vorurteile in der Aufnahmegesellschaft zu ‚zerstören‘ (destruction des préjugés)<sup>30</sup>. Die finanzielle Ausstattung des FAS war mit einem jährlichen Budget von umgerechnet 300 Millionen Euro<sup>31</sup> großzügig angelegt und wurde zu 80 Prozent dezentral – außerhalb von Paris – verwaltet. 2001 wurde der FAS in einen ‚Integrations- und Antidiskriminierungsfond‘ (FASILD) überführt, was den Kampf gegen Dis-

28 Siehe: [http://www.persee.fr/doc/polix\\_0295-2319\\_1990\\_num\\_3\\_12\\_1425](http://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1990_num_3_12_1425) (08.07.2016)

29 Siehe: [http://www.vie-publique.fr/documents-vp/organisme\\_fas.shtml](http://www.vie-publique.fr/documents-vp/organisme_fas.shtml) (09.07.2016)

30 Aus den Statuten des Fond d'Action Sociale. Siehe: [http://www.vie-publique.fr/documents-vp/organisme\\_fas.shtml](http://www.vie-publique.fr/documents-vp/organisme_fas.shtml) (15.07.2016).

31 1,3 Milliarden Francs, umgerechnet und inflationsbereinigt mit dem Rechner des Nationalen Statistikinstituts INSEE : Siehe: <http://www.insee.fr/fr/service/reviser/calcul-pouvoir-achat> (15.07.2016).

kriminierung als Priorität französischer Integrationspolitik noch einmal unterstrich.

Darüber hinaus reagierte die Politik auf die kulturelle Vielfalt der Zugezogenen mit der Einrichtung eines Informationsbüros für Kultur und Einwanderung, inklusive einer eigenen Fernsehsendung ‚Mosaïque‘ zur Vermittlung kultureller Vielfalt in den Medien. 1982 wurde eine Agentur für die Entwicklung interkultureller Beziehungen (ADRI) ins Leben gerufen, mit dem erklärten Ziel, den interkulturellen Dialog und die soziale und berufliche Integration der Einwanderer zu erleichtern. Ausgestattet mit staatlichen Mitteln arbeitete die ADRI an der Sensibilisierung der öffentlichen Verwaltung für Themen kultureller Vielfalt und entwickelte Empfehlungen im Bereich der Integrationspolitik, bevor sie 2005 in das französische ‚Informationszentrum für Einwanderungsgeschichte‘ (Cité Nationale de l'histoire de l'Immigration) überführt wurde. Mit der Einrichtung des ‚Hohen Integrationsrats‘ (Haut Conseil à l'Intégration) 1989 wurde die Integrationspolitik schließlich endgültig als fester Bestandteil französischer Politik etabliert. Zusammengesetzt aus bis zu 20 hochrangigen Beratern, deren Präsidentin in den 1990er Jahren unter anderem Simone Veil war, avancierte der Rat zum wichtigsten Gremium in der Ausrichtung der Integrationspolitik.

Zugleich waren die 1980er Jahre geprägt von einem selbstbewussteren und offensiveren Eintreten der Kinder von Einwanderern für ihre Bürgerrechte<sup>32</sup>. Den spezifischen Problemen der jungen Generation wurde seit 1981 durch die Erteilung von Sonderstatuten für Schulen mit hohem Ausländeranteil (Zone d'Education Prioritaires, ZEP) begegnet. Den ZEPs werden bis heute besondere Mittel und größere Freiheiten in der Gestaltung ihrer Arbeit zugestanden. Diese werden seit 1982 von Maßnahmen zur sozialen Entwicklung von bestimmten Stadtteilen (Développement Social des Quartiers) begleitet, um den besonderen

32 Siehe: <http://www.ambafrance-de.org/Immigration-Frankreichs-Politik-der-Integration> (15.07.2016).

„sozialen, kulturellen und urbanen“<sup>33</sup> Handicaps der Einwanderer gerecht zu werden. In den 1990er Jahren wurde die Integrationspolitik von heftigen Debatten zur Begrenzung der Einwanderung überschattet. Im Zuge der Diskussionen über die nach den Innenministern Charles Pasqua und Jean-Louis Debré benannten Gesetze dominierten Fragen zur Einwanderungspolitik (,Politique d’Immigration‘) in den 1990er Jahren die Debatte über Integrationspolitik.

## Orientierungslosigkeit der Integrationspolitik seit der Jahrhundertwende

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts wurde der Versuch unternommen, die französische Integrationspolitik zu erneuern und mit Hilfe neuer Instrumente zu verbessern. In einer Grundsatzrede zu Beginn seiner zweiten Amtszeit als Staatspräsident im Jahr 2002 erklärte Jacques Chirac die Erneuerung der Integrationspolitik zu einem zentralen Anliegen seiner Politik<sup>34</sup>. 2003 wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe gegründet, um sich der Integration als staatlicher Gesamtaufgabe anzunehmen. 2004 wurde die Hohe Behörde zur Bekämpfung von Diskriminierung (,Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égali-té‘ – HALDE ) als Anlaufstelle für Opfer von Diskriminierungen eingesetzt. Dabei wurden die Fundamente des republikanischen Integrationsverständnisses von Präsident Chirac und dem mit der Reform beauftragten Hohen Integrationsrat nochmals bekräftigt.

Die Unruhen in den Pariser Vorstädten im Herbst 2005<sup>35</sup> markierten eine Kehrtwende, im Zuge derer Grundsatzfragen zur Integrationspolitik des Landes aufgeworfen wurden. Durch eine Vielzahl insti-

33 Siehe: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/evolution-politique-ville.shtml> (15.07.2016).

34 ,Discours de Troyes‘ vom 14. Oktober 2002, Siehe: <http://discours.vie-publique.fr/notices/027000276.html> (14.07.2016).

35 Nach dem Tode zweier Jugendlicher, die sich auf der Flucht vor der Polizei befanden, kam es im Oktober 2005 zu Unruhen im Stadtteil Clichy-sous-Bois. Diese weiteten sich auf andere Stadtteile im Norden der Stadt aus. Am 8. November 2005 verhängte Staatspräsident Chirac den Ausnahmezustand.

tutioneller Neugründungen und sukzessiver Initiativen im Feld der Integrationspolitik wurde versucht, auf das Problem zu antworten. So wurde 2006 der Nachfolger des Integrationsfonds FAS (seit 2001 FASILD) in eine ,Nationale Agentur für sozialen Zusammenhalt und Chancengleichheit‘ (Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égali-té des chances, Acsé) umgewandelt. Im selben Jahr wurde ein nationaler Willkommens- und Integrationsvertrag (Contrat d’Accueil) eingeführt. Dieser umfasst bis heute Sprachkurse sowie Staatsbürgerkunde zur Vermittlung der ,Werte der Republik‘ (Valeurs de la République). Im November 2007 wurde der Contrat d’Accueil um einen Integrationsvertrag für die Familie erweitert, der Eltern unter Androhung einer Aussetzung des Kindergeldes bei der Integration ihrer Kinder in die Pflicht nehmen soll. Mit der Gründung eines Ministeriums für ,Integrations-, Einwanderungspolitik und Nationale Identität‘ löste Staatspräsident Nicolas Sarkozy im Mai 2007 ein Wahlkampfversprechen ein, das vom Augenblick seiner Gründung an auf starken Widerstand stieß. Insbesondere die Verbindung der Begriffe ,Integration‘ und Einwanderung‘ mit Fragen ,Nationaler Identität‘ wurde parteiübergreifend als Infragestellung des republikanischen Grundsatzverständnisses kritisiert<sup>36</sup>. Bereits 2010 wurde das Ministerium wieder abgeschafft. Ebenfalls abgeschafft wurde ein Jahr darauf die 2004 geschaffene Hohe Behörde zur Bekämpfung von Diskriminierung (HALDE). Ihre Aufgabe wurde der neu geschaffenen Stelle des staatlich beauftragten ,Verteidigers der Menschenrechte‘ (Défenseur des Droits) untergeordnet.

Infolge des Regierungswechsels 2012 beauftragte der neue sozialistische Premierminister, Jean-Marc Ayrault, den ehemaligen Präsidenten des Integrationsfonds FAS, Thierry Tuot, mit der Erarbeitung eines neuen Konzeptes für die französische Integrationspolitik. Der im April 2013 vorgelegte, mit viel Pathos verfasste Bericht fordert eine neue Begründung der Integrationspolitik des Landes und stellt das republikanische Integrationsverständnis in all seinen Grundsätzen in

36 Siehe den offenen Brief französischer Intellektueller, erschienen am 22. Juni in der Zeitung Libération, unter: [http://www.liberation.fr/evenement/2007/06/22/nous-protostons-contre-la-denomination-et-les-pouvoirs-devolus-a-ce-ministere\\_96606](http://www.liberation.fr/evenement/2007/06/22/nous-protostons-contre-la-denomination-et-les-pouvoirs-devolus-a-ce-ministere_96606) (14.07.2016).

Frage<sup>37</sup>. Ziel der Integrationspolitik ist darin nicht mehr vorrangig das Annehmen republikanischer Grundprinzipien, sondern die Schaffung einer ‚Inklusiven Gesellschaft‘ (Société Inclusive), in der verschiedene Identitäten und Gruppen getrennt nebeneinander leben können. Der Bericht sorgte für einen medialen Aufschrei von Seiten der Opposition und erntete erbitterten Widerspruch<sup>38</sup>, so dass sich der Sprecher der sozialistischen Partei von dem Bericht distanzierte<sup>39</sup>. Erschwerend kam hinzu, dass die Regierung wenige Monate zuvor, in Reaktion auf wiederholte inhaltliche Meinungsverschiedenheiten, die Auflösung des Hohen Integrationsrats beschlossen hatte. Der Rat hatte zuletzt, seiner Verpflichtung dem republikanischen Integrationsverständnis getreu, in einem internen Bericht an den Premierminister, ein Kopftuchverbot an französischen Universitäten gefordert<sup>40</sup>.

## Zusammenfassung und Beobachtungen

Frankreich verfügt über eine lange und intensive Einwanderungsgeschichte. Im Zuge derer wurde das Land seit Mitte des 19. Jahrhunderts mit sehr heterogenen kulturellen und religiösen Einwanderergruppen konfrontiert. Lange von der republikanischen Auffassung geleitet, dass Integration mit Einbürgerung gleichzusetzen sei, hat sich die Integrationspolitik in den 1980er Jahren als politisches Instrument etabliert. Dabei verpflichtete das republikanische Werteverständnis die Politik sehr früh zur Förderung von Toleranz und Gleichberechtigung, verbunden mit einer kategorischen Bekämpfung von Diskriminierung. Die Republik forderte zwar eine bedingungslose Assimilation an ihre Grundprinzipien, eröffnete aber gleichzeitig im

37 Siehe: [http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_au\\_premier\\_ministre\\_sur\\_la\\_refondation\\_des\\_politiques\\_d\\_integration.pdf](http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_au_premier_ministre_sur_la_refondation_des_politiques_d_integration.pdf) (15.07.2016).

38 Marine Le Pen erklärte den Bericht zur ‚Kriegserklärung an das französische Volk‘. Der frühere konservative Premierminister Francois Fillon warf den Verfassern vor, Frankreich zu ‚zerstückeln‘.

39 Siehe: [http://www.lepoint.fr/societe/rapport-sur-l-integration-on-sert-la-soupe-aux-islamistes-17-12-2013-1770634\\_23.php](http://www.lepoint.fr/societe/rapport-sur-l-integration-on-sert-la-soupe-aux-islamistes-17-12-2013-1770634_23.php) (15.07.2016).

40 Siehe: [http://www.lexpress.fr/actualite/societe/rapport-sur-l-integration-vers-une-laicite-de-compromis\\_1307345.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/rapport-sur-l-integration-vers-une-laicite-de-compromis_1307345.html) (15.07.2016).

Namen des republikanischen Neutralitätsgebots auch Freiheiten zum Ausleben eigener kultureller und religiöser Identitäten.

Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat allerdings gezeigt, dass dieser integrationspolitische Ansatz nicht ohne weiteres aufgegangen ist. Die Herausbildung gesellschaftlicher Parallelstrukturen in den Vorstädten, deren katastrophale Zustände in den Aufständen von Herbst 2005 für alle Welt offen zutage getreten sind, haben das französische Integrationsverständnis in seinen Grundfesten infrage gestellt. Die Frage nach den Ursachen für dieses Scheitern spaltet seitdem die Nation. Das Argument, wonach vor allem die Politik für das Scheitern verantwortlich sei, weil sie versäumt habe, sich der Menschen rechtzeitig anzunehmen und Zukunftsperspektiven zu schaffen<sup>41</sup>, hat sich seither über die Grenzen des Landes hinweg etabliert.

Dieses Argument muss allerdings hinterfragt werden. Zum einen bilden die republikanischen Grundprinzipien seit über zwei Jahrhunderten die Grundlage für ein offenes und einladendes Integrationsverständnis, von dem in den letzten 150 Jahren mehrere Millionen Menschen jeglicher Nationalität profitiert haben. Zum anderen fördert die Politik mit unzähligen innovativen administrativen Programmen und Mitteln in beträchtlicher Höhe die Integration von Einwanderern seit den 1980er Jahren intensiv und kreativ. Aussagen zur Wirkung oder zum Erfolg der seit 1974 aufgelegten Integrationsmaßnahmen sind allerdings schwer zu treffen: Die geförderten Projekte wurden nicht langfristig beobachtet und auch nicht ausreichend evaluiert. Insgesamt liegt der Lebensstandard von Einwanderern laut französischem Statistikamt 30 Prozent unter dem der einheimischen Bevölkerung. Doch zeigt der messbare Zuwachs zwischen dem Lebensstandard der ersten Einwanderergeneration und der Nachfolgeneration von 12 Prozent<sup>42</sup>, dass Entwicklungsperspektiven durchaus existieren und Integration in Frankreich alles andere als unmöglich ist.

41 Demesmay, op.cit, Seite 10.

42 Siehe: [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=IMMFRA12\\_b\\_VE\\_posfra](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=IMMFRA12_b_VE_posfra) (14.07.2016).

Als wesentliches Problem französischer Integrationspolitik hält der französische Rechnungshof in seinem wegweisenden Integrationsbericht 2004 den Mangel an relevanten Indikatoren zur Messung von Integration fest<sup>43</sup>. Gerade mit Blick auf die häufig angeführte Korrelation zwischen einer verstärkt muslimischen Einwanderung und den Integrationsproblemen ab den 1980er Jahren erweist sich der Datenmangel als besonders hinderlich. Die selbstverordnete ‚republikanische Neutralität‘ und der politische Wille, eine „Stigmatisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen oder Wohnviertel zu vermeiden“<sup>44</sup>, hatten ein Informationsdefizit für die öffentliche Verwaltung zur Folge, das sich als „wahres Hindernis für die korrekte Evaluierung“<sup>45</sup> der Integrationspolitik erwiesen hat. Vor diesem Hintergrund legte der Bericht nahe, die besonderen Umstände der jeweiligen Menschen mit Migrationshintergrund besser zu erfassen, um Integrationsmaßnahmen entsprechend anpassen zu können<sup>46</sup>.

Ein weiteres Problem ist die ideologische Orientierungslosigkeit, die die Krise des republikanischen Integrationsverständnisses auf politischer Ebene ausgelöst hat. Integrationspolitische Fragestellungen haben das Feld struktureller Auseinandersetzungen über Wohnungsbaumaßnahmen oder arbeitsmarktpolitische Instrumente lange verlassen und sind zu Grundsatzfragen über das französische Selbstverständnis, über republikanische Prinzipien oder das Verhältnis der Republik zum Islam mutiert. In dieser Diskussion liebäugeln die Konservativen mit überhöhtem Patriotismus, während die Sozialisten republikanische Grundwerte zugunsten kommunitaristischer Ansätze relativieren. Auf konservativer Seite sorgten die von Präsident Sarkozy angeregten Debatten über eine ‚Identité Nationale‘ (Nationale Identität), eine ‚discrimination positive‘ oder eine ‚laïcité positive‘ für Kontroversen. Auf Seiten des Front National verfangen weiterhin neo-nationalistische Argumente: Das Scheitern der Integration resul-

43 Siehe: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000576.pdf>, Seite 155 (14.07.2016).

44 Ebenda, Seite 51.

45 Ebenda, Seite 139.

46 Ebenda, Seite 141.

tiere aus Überfremdung durch Masseneinwanderung und einen mangelnden Einsatz für die nationale französische Identität<sup>47</sup>. Demgegenüber steht von Seiten der Sozialisten das geläufige Argument, wonach das Scheitern der Integration auf einen strukturellen Rassismus bzw. eine historisch geprägte Islamfeindlichkeit der französischen Gesellschaft zurückzuführen sei, auf die mit einer höheren Wertschätzung für die Identitäten der Einwanderer begegnet werden müsse<sup>48</sup>. Für Kontroversen sorgte 2015 die Wortwahl des sozialistischen Premierministers Manuel Valls, der so weit ging, von einer „sozialen, ethnischen und territorialen Apartheid“<sup>49</sup> zu sprechen. Dabei steht die Aussage im direkten Widerspruch mit dem letzten ‚Toleranz Indikator‘ des Hohen Integrationsrats, wonach die Akzeptanz für Menschen anderer Religion, Nationalität oder Kultur in Frankreich „nie höher war“<sup>50</sup>.

Aus der einstigen integrationspolitischen Diskussion über strukturelle Mittel und Wege, Einwanderer an die Grundprinzipien der Republik heranzuführen, ist im Verlauf des letzten Jahrzehnts eine emotionale Grundsatzdebatte geworden. Subjektive Identitäten, seien sie ‚national‘, ‚französisch‘, ‚ethnisch‘ oder ‚religiös‘ definiert, verdrängen zunehmend die einst verbindenden republikanischen Grundprinzipien. Fast vergessen scheint dabei die Warnung im Empfehlungsbericht des Hohen Integrationsrats von 2005, nicht der Verführung zu erliegen, sich vom republikanischen Ansatz „gleicher Rechte und gleicher Chancen für alle zugunsten von Maßnahmen positiver Diskriminierung sowie ethnisch oder kommunitaristisch ausgerichteter Strategien“<sup>51</sup> abzuwenden.

47 Notre Projet, Programme Politique du Front National: <http://www.frontnational.com/pdf/Programme.pdf>

48 Siehe: Tiberj, Vincent, op.cit, Seite 7, und: Bericht von Tuot, Thierry [http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_au\\_premier\\_ministre\\_sur\\_la\\_refondation\\_des\\_politiques\\_d\\_integration.pdf](http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_au_premier_ministre_sur_la_refondation_des_politiques_d_integration.pdf) (16–07.2016)

49 Siehe: [http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/01/20/pour-manuel-valls-il-existe-un-apartheid-territorial-social-ethnique-en-france\\_4559714\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/01/20/pour-manuel-valls-il-existe-un-apartheid-territorial-social-ethnique-en-france_4559714_823448.html) (17.07.2016)

50 Siehe: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000211.pdf>, S. 32 (15.07.2016).

51 Siehe: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000272.pdf> (15.07.2015).

## Welche Lehren für Deutschland?

Wie Frankreich, so ist Deutschland heute zunehmend von einer heterogenen und sozial durchmischten Einwanderung betroffen, auf die es nicht vorbereitet war. Auf eine bisher von Arbeitskräften dominierte Einwanderung, folgen verstärkt Familien, Frauen und Kinder, die neue gesellschaftliche Herausforderungen mit sich bringen. In Deutschland wie in Frankreich, begann die politische Diskussion zur Integration mit überwiegend strukturellen Fragen. In beiden Fällen reagierte die Politik auf die Situation durch besondere Integrationsangebote. Dabei decken sich die Maßnahmen des französischen Integrationsfond FAS aus den 1980er Jahren in vielen Punkten (Integration in den Arbeitsmarkt, Ausbildung, Sprache, u. v. m.) mit den wesentlichen Ansätzen des jüngsten deutschen Integrationsgesetzes. Wie damals in Frankreich avancieren in Deutschland Toleranz und Nichtdiskriminierung zu dominanten Themen der öffentlichen Debatte. Parallel zu dieser Entwicklung kommt es in beiden Ländern zur Etablierung eines nationalistischen Flügels in der politischen Landschaft. So erzielte die einstige Kleinstpartei Front National während der Europawahl 1984 mit 11 Prozent der Stimmen ihren ersten politischen Durchbruch und konnte sich in den Folgejahren dauerhaft etablieren. Noch bleibt es abzuwarten, ob der AfD nach ihrem Einzug in zahlreiche deutsche Landtage eine solche Etablierung gelingt. In vielerlei Hinsicht erweist es sich daher als essentiell, die richtigen Lehren aus der Erfahrung Frankreichs zu ziehen.

### Stärkeres Augenmerk auf die soziokulturellen Hintergründe

Die Erfahrungen aus Frankreich zeigen, dass Integrationspolitik über rein strukturelle politische Maßnahmen hinausgehen muss. Trotz zahlreicher finanzieller Angebote und einem entschlossenen Kampf gegen Diskriminierung konnte Frankreich die Bildung der ‚Banlieus‘ nicht verhindern. Aufschlussreich ist daher der Hinweis des französischen Rechnungshofes, dass sich fehlende Erhebungen und Indikatoren zu Herkunft und soziokulturellem Hintergrund von Einwanderern als sehr hinderlich für die Integrationspolitik erwiesen hätten. Für Deutschland bedeutet dies, den soziokulturellen Hinter-

grund von Flüchtlingen bei der Integration nicht außer Acht zu lassen. Dieser sollte zur besseren Anpassung der Integrationspolitik durch statistische Erhebungen wissenschaftlich genau beobachtet werden.

### Auf Basis der Grundwerte der Bundesrepublik ein kohärentes integrations-politisches Narrativ entwickeln

Die Entwicklung der Debatte um die richtige Einwanderungs- und Integrationspolitik in Frankreich hat offenbart, welche enorme Sprengkraft das Thema mit der Zeit entwickeln kann. Von einer ursprünglich sachlich dominierten Diskussion über strukturelle politische Maßnahmen in den 1980er Jahren hat sich die Integrationspolitik im letzten Jahrzehnt zu einer zutiefst verunsichernden Auseinandersetzung über die Prinzipien der Französischen Republik entwickelt. Die Frage nach Integration hat dabei grundlegende politische Überzeugungen erschüttert. Für Deutschland bedeutet dies, sich rechtzeitig auf Kontroversen in der Integrationspolitik einzustellen. Dazu empfiehlt es sich, die eigenen Grundprinzipien, maßgeblich das Menschenbild des Grundgesetzes und die sich daraus ableitenden Grundrechte, zu einem soliden und kohärenten integrationspolitischen Narrativ auszubauen. Die Einforderung einer Assimilation an dieses Menschenbild ist dabei unabdingbar, insofern es die elementare Grundlage für Frieden, Wohlstand und gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland bildet.

Ein solches Narrativ ermöglicht politische Kohärenz und garantiert die Glaubwürdigkeit der eigenen Politik. Diese ist gerade mit Blick auf wachsende religiös-extremistische, nationalistische und populistische Herausforderungen wichtig.

# Integrationspolitik in Schweden

Bernd Parusel



## Zum Mitnehmen

- › Gemessen an der Bevölkerungsgröße nahm Schweden 2014 europaweit die meisten Asylbewerber auf. Wegen des großen Andrangs von Flüchtlingen wurde die jahrelang großzügige Asylpolitik teilweise revidiert und die Integrationspolitik intensiviert. Die Wirkungen sind offen.
- › Integration ist eine Querschnittsaufgabe unter der Federführung des Arbeitsmarktministeriums. Die Durchführung liegt vornehmlich bei der Arbeitsagentur und den Kommunen.
- › Der Erfolg wird an konkreten Parametern wie Erwerbstätigkeit, Wohnraum, Grad der Segregation, Spracherwerb und Bezug von Sozialleistungen gemessen. Bekenntnisse zur Wertegemeinschaft gehören nicht dazu.
- › Um die schleppende Arbeitsmarktintegration zu verbessern, sollen Qualifikationen frühzeitig erfasst und „Schnellspuren“ in den Arbeitsmarkt eingerichtet werden.
- › Die Konkurrenz um den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum birgt Risiken für die Akzeptanz der Zuwanderer bei der einheimischen Bevölkerung.
- › Politische Partizipation und Einbürgerung sind großzügig geregelt.
- › In der pragmatischen Integrationspolitik werden die Folgen einer unklaren Bleibeperspektive, die Infragestellung des Familiennachzugs und die schnelle Gewährung der Staatsbürgerschaft diskutiert.

## Einleitung: Einwanderungsland Schweden

Seit einigen Jahren ist Schweden eines der wichtigsten Einwanderungsländer innerhalb der EU. Das gilt insbesondere für die Immigration von Schutzsuchenden und von Familienangehörigen bereits in Schweden lebender Einwanderer. 2014 war es das EU-Land, das gemessen an seiner Bevölkerungsgröße (9,8 Millionen) die meisten Asylbewerber aufnahm, rund 81.000. 2015 stiegen die Zahlen des Vorjahres im Zuge der massiven Flüchtlingskrise im Nahen und Mittleren Osten noch einmal deutlich an: Schweden registrierte knapp 163.000 Anträge auf Asyl.

Neben Schutzsuchenden und nachziehenden Familienangehörigen kommen viele Migranten auch als Arbeitskräfte im Rahmen des liberalen schwedischen Systems für Erwerbsmigration ins Land:<sup>1</sup> als internationale Studenten, Au-pairs oder auch selbständige Unternehmer (siehe dazu Tabelle 1). Insgesamt erhielten im Jahr 2014 über 103.000 Menschen aus Nicht-EU-Staaten einen rechtmäßigen Aufenthalt in Schweden: Im Jahr 2015 waren es über 106.000 – ein Rekordwert.<sup>2</sup> Aktuell sind 16,5 Prozent aller Einwohner Schwedens außerhalb des Landes geboren. Vor 15 Jahren waren es nur rund 11 Prozent.<sup>3</sup>

1 Für eine nähere Beschreibung dieses Systems, siehe z. B. OECD, Recruiting Immigrant Workers – SWEDEN 2011, OECD Publishing, 2011; Bernd Parusel, Lessons from Sweden, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.), A Fair Deal on Talent – Fostering Just Migration Governance, Gütersloh 2015, S. 145–152.

2 Asylbewerber sind in diesen Zahlen nicht enthalten, sondern lediglich Personen, deren Asylanträge positiv entschieden wurden, denen also ein Schutzstatus zuerkannt wurde. Einschließlich EU-Bürger betrug die Zuwanderung rund 127.000 Personen im Jahr 2014.

3 Quelle: Statistics Sweden (Statistiska Centralbyrån).

**Tabelle 1: Zuwanderung nach Schweden 2010–2015**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Familiäre Gründe	30.287	32.469	41.156	40.026	42.435	43.414
Flüchtlinge/ Schutzbedürftige	11.821	12.334	16.943	28.438	35.020	36.462
Erwerbstätigkeit	16.373	17.877	19.936	19.292	15.872	16.975
Studium und Ausbildung	14.188	6.836	7.092	7.559	9.267	9.410
Andere Gründe	309	392	462	560	622	935
<b>Insgesamt</b>	<b>72.978</b>	<b>69.908</b>	<b>85.589</b>	<b>95.875</b>	<b>103.216</b>	<b>106.444</b>

Quelle: Schwedisches Migrationsamt (Migrationsverket). Zuwanderung berechnet anhand erteilter Aufenthaltserlaubnisse (ohne EU-Bürger und deren Angehörige).

Die schwedische Migrations- und Integrationspolitik wird international oft als progressiv und ambitioniert wahrgenommen.<sup>4</sup> Und obwohl die Herausforderungen groß sind – es mangelt an bezahlbaren Mietwohnungen und die Arbeitsmarktintegration neu zuziehender Flüchtlinge verläuft schleppend – bekennt sich die Regierung zu einer positiven Sicht auf Migration. Dies gilt nicht nur für die gegenwärtige Minderheitsregierung aus Sozialdemokraten und Grünen unter Ministerpräsident Stefan Löfven, sondern war auch schon unter der von vier bürgerlichen Parteien getragenen Regierung des früheren Premiers Fredrik Reinfeldt so. „Die grundlegende Vision der Regierung ist, dass Einwanderung hilft die schwedische Gesellschaft, den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft zu revitalisieren. Einwanderer bringen neues Wissen und neue Erfahrungen aus ihren Herkunftsländern mit“, heißt es in einem *Fact Sheet* der Regierung vom August 2014.<sup>5</sup> Auf der Internetseite der Regierung ist außerdem zu lesen, man

4 In der 2015er Ausgabe des „Migrant Integration Policy Index“ (MIPEX), der die Migrations- und Integrationspolitik in 38 Ländern synthetisiert, wurde Schweden am besten bewertet und erreichte Platz 1 im Ländervergleich, siehe <http://www.mipex.eu/>.

5 Government Offices of Sweden, Migration policy, Factsheet Ju 14.04e, Stockholm 2014 [Zitat übersetzt durch den Verfasser].

ziele darauf ab, eine „langfristige und nachhaltige Migrationspolitik“ aufrecht zu erhalten, mit der „das Recht auf Asyl gewahrt wird und im Rahmen einer gesteuerten Migration die grenzüberschreitende Mobilität erleichtert, bedarfsorientierte Arbeitsmigration gefördert, die positiven Effekte von Migration für Entwicklung verstärkt und die europäische und internationale Kooperation vertieft werden sollen.“<sup>6</sup>

Nichtsdestotrotz vollzog Schweden im Herbst 2015 in der Asylpolitik eine drastische Kehrtwende. Angesichts massiver Engpässe bei der Registrierung, Unterbringung und Versorgung der immer zahlreicher ins Land kommenden Asylsuchenden kündigte die Regierung im Oktober und November 2015 in zwei Schritten einen Katalog von Maßnahmen an, mit dem der Asylbewerberzuzug drastisch gesenkt werden soll. Seit Juli 2016 erhalten Schutzberechtigte statt unbefristeter, künftig nur noch befristete Aufenthaltserlaubnisse und der Nachzug von Familienangehörigen wird erschwert.<sup>7</sup> Diese Praxis soll drei Jahre lang gelten, danach will Schweden zu den früheren Regelungen zurückkehren.

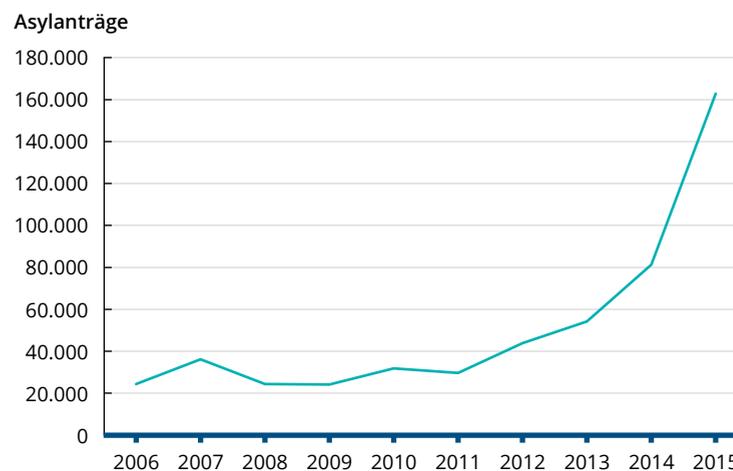
Des Weiteren haben abgelehnte Asylbewerber, die nicht freiwillig ausreisen, seit Juni 2016 keinen Anspruch mehr auf soziale Versorgung und eine von der Migrationsbehörde gestellte Unterkunft. Bereits seit Januar 2016 dürfen Fähr-, Bus- und Bahnunternehmen keine Passagiere mehr aus Deutschland oder Dänemark nach Schweden bringen, die keine Identitätsnachweise haben. Zudem wurden vorübergehende Grenzkontrollen durch Zoll und Polizei eingeführt und seither mehrfach verlängert.<sup>8</sup>

6 <http://www.government.se/government-policy/migration/migration-policy-objectives/>, 27. November 2014, aktualisiert 12. Februar 2015 [Zitat übersetzt durch den Verfasser].

7 Anerkannte Flüchtlinge erhalten künftig eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre, die verlängert werden kann, wenn die Schutzgründe weiterhin vorliegen. „Subsidiär Schutzberechtigte“, also beispielsweise Kriegsflüchtlinge, bekommen einen Aufenthalt für 13 Monate, ebenfalls mit Verlängerungsmöglichkeit. Bis Juli 2016 wurden in beiden Fällen regelmäßig unbefristete Aufenthaltsrechte verliehen.

8 Siehe dazu Bernd Parusel, Flüchtlingspolitik in Schweden – vom Klassenbesten zum Rüpel in der letzten Bank? Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Länderbericht, Dezember 2015.

**Grafik 1: Asylanträge in Schweden, 2006–2015**



Quelle: Schwedisches Migrationsamt (Migrationsverket)

Im Folgenden soll dargelegt werden, wie die zuständigen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure in Schweden die zahlreichen Neuzuwanderlinge versuchen zu integrieren, welche Integrationsangebote sich bewährt haben und welche Herausforderungen es gibt.

## Die schwedische Integrationspolitik im Überblick

Im Jahr 2010 wurde mit dem sogenannten „Etablierungsgesetz“<sup>9</sup> die grundsätzliche Zuständigkeit für die Integration von Neuzuwanderern von den schwedischen Kommunen an eine zentrale Behörde, die Arbeitsmarktagentur *Arbetsförmedlingen*, überführt und damit reformiert. Die übergreifende politische Zuständigkeit für Integrationsfragen liegt seither bei der Regierung in Stockholm. Seit dem Amtsantritt der gegenwärtigen Minderheitsregierung von Sozialdemokraten und Umweltpartei (Grüne) hat Schweden keinen Minister für Integration mehr, vielmehr werden Integrationsfragen als eine

9 Gesetz Nr. 2010:197 („Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare“).

Querschnittsaufgabe verstanden, zu der alle Ressorts beitragen sollen. Die Federführung liegt beim Arbeitsmarktministerium. Vor Ort leisten die 290 schwedischen Kommunen (Gemeinden) einen Großteil der Integrationsarbeit, unterstützt von privaten Akteuren und nichtstaatlichen Organisationen wie dem Roten Kreuz. Die in Deutschland wichtige Rolle von Wohlfahrtsverbänden fehlt in Schweden weitgehend.

Im öffentlichen Diskurs wird die Integration von Zuwanderern zumeist anhand konkreter, messbarer Erfolge und Misserfolge abgehandelt. Die Zustimmung zu bestimmten Werten der schwedischen Gesellschaft, wie sie in anderen Ländern in Integrationsverträgen oder symbolischen Bekenntnissen zur Nationszugehörigkeit im Rahmen von Einbürgerungszeremonien zum Ausdruck kommen, wird in Schweden bislang nicht vorausgesetzt. Vielmehr stehen Fragen der Beschäftigung (Erwerbstätigkeitsquoten von im Ausland geborenen Einwohnern, verglichen mit in Schweden geborenen Personen), der Zugang zu Wohnraum, Segregation, Spracherwerb oder auch der Bezug von Sozialleistungen im Vordergrund der politischen und medialen Diskussion. Obgleich der schwedische Wohlfahrtsstaat heute stark dereguliert ist und freien Handel, Marktwirtschaft und Konkurrenz zwischen staatlichen und privaten Akteuren befürwortet und dabei – anders als früher – auch eine wachsende Einkommensungleichheit in Kauf nimmt, verfügt Schweden immer noch über einen vergleichsweise großen öffentlichen Sektor, der auch umfassende soziale Sicherungssysteme und, für bestimmte Bedarfsgruppen, staatlich subventionierte Beschäftigungen bietet. Sozialstaatliche Leistungen stehen bislang allen registrierten Einwohnern offen, unabhängig von ihrer Nationalität. Gleichberechtigung, Solidarität, Kooperation und Konsens sind Kernbestandteile dieses Systems. Ein Grundprinzip der Sozialstaatlichkeit ist auch, dass jeder, der sich ein Jahr oder länger legal im Land aufhält, oder von dem angenommen wird, dass er sich so lange aufhalten wird, über die gleichen sozialen Rechte und Ansprüche verfügt, wie alle anderen Einwohner. Dies bedeutet, dass nur Migranten mit Kurzaufenthalt (etwa ausländische Studierende, Besucher mit Kurzzeitvisa, Saisonarbeitskräfte oder auch Asylbewerber, so lange ihr Anspruch

auf Schutz nicht geprüft ist) aus der wohlfahrtsstaatlichen Gemeinschaft ausgeschlossen sind.

Das 2010 beschlossene Etablierungsgesetz umfasst Integrationsmaßnahmen für Neuzuwanderer im Erwerbsalter (20 bis 64 Jahre), die nach einem Asylverfahren eine Aufenthaltserlaubnis als Schutzberechtigte (Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte) bekommen haben. Daneben sind auch allein einreisende junge Erwachsene ohne Eltern, die 18 oder 19 Jahre alt sind, nach Erhalt eines Schutzstatus, inbegriffen. Eine weitere Gruppe sind Familienmitglieder, die innerhalb von zwei Jahren den Nachzug zu einem nach Schweden eingewanderten Migranten beantragt haben.

## Instrumente der Integrationspolitik

Kernelement des Etablierungsgesetzes ist der sogenannte „Etablierungs-“ oder „Integrationsplan“, eine individuell angepasste Vereinbarung, auf den die Zielgruppe Anspruch hat. Anerkannte Asylbewerber bekommen so schnell wie möglich nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis einen Termin bei der nächstgelegenen Zweigstelle der Arbeitsagentur für ein Integrationsgespräch. Dabei wird anhand der persönlichen Fähigkeiten und Wünsche der Betroffenen ein individueller Integrationsplan erarbeitet. Dieser Plan sieht normalerweise Aktivitäten im Umfang von 40 Wochenstunden (Vollzeit) vor, verteilt auf zwei Jahre. Kernbestandteile sind der Besuch des Sprachkurses „Schwedisch für Einwanderer“ (SFI), kürzere Kurse in Gesellschaftskunde, arbeitsvorbereitende Maßnahmen wie beispielsweise Praktika und Probeanstellungen, oder auch die Teilnahme an staatlich subventionierten, arbeitsmarktpolitischen Programmen. Daneben kann die Arbeitsagentur auch Beratung hinsichtlich der Anerkennung ausländischer Qualifikationen oder Zeugnisse leisten und Neuzuwanderer an die je nach Berufszweig dafür zuständigen Stellen verweisen. Für die Validierung sind verschiedene Stellen verantwortlich – für Gesundheits- und Pflegeberufe etwa das Zentralamt für Gesundheits- und Sozialwesen *Socialstyrelsen*.

Die SFI-Kurse werden von den Gemeinden angeboten und sollen grundlegende sprachliche Voraussetzungen für den Alltag in Schweden sowie für eine aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und in der Arbeitswelt vermitteln. Bei erfolgreicher Absolvierung des Kurses wird ein Zeugnis ausgestellt. Die Kurse sind wenn möglich so flexibel gestaltet, dass Teilnehmer nebenbei in Teilzeit arbeiten oder parallel andere Kurse oder Lehrgänge besuchen können. Zudem werden sie sowohl tagsüber als auch in den Abendstunden angeboten.<sup>10</sup> Tageskurse umfassen zumeist 15 bis 20 Unterrichtsstunden pro Woche; Abendkurse sechs Wochenstunden.

Neben allgemeinen Sprachkursen gibt es mancherorts auch SFI-Kurse für spezielle Zielgruppen, etwa für Akademiker oder in Kombination mit einer berufspraktischen Ausbildung. In der Region Stockholm gibt es beispielsweise berufspraktische Kurse für medizinische Berufe, Ausbildungsberufe, Busfahrer, LKW-Fahrer, Handwerksberufe, IT-Berufe, Ökonomen, Rechtsanwälte, Sozialwissenschaftler und selbständige Unternehmer. Neben der Sprache werden Informationen über die Organisation und Funktionsweise von Berufsfeldern in Schweden und deren Arbeitsmarktpotentiale vermittelt. Bei akademisch ausgerichteten SFI-Kursen geht es darum, die Teilnehmer auf ein späteres Hochschulstudium vorzubereiten. Die anderen Kernbestandteile des Integrationsplans, insbesondere die Gesellschaftskunde und arbeitsvorbereitende Maßnahmen, werden von der Arbeitsagentur meist über Ausschreibungen eingekauft und den Neuzuwanderern angeboten.

An SFI-Kursen, Gesellschaftskunde und an arbeitsvorbereitenden Maßnahmen können auch Migranten teilnehmen, die keinen Anspruch auf einen Integrationsplan haben, sofern sie als arbeitssuchend gemeldet sind. Dies können beispielsweise Personen sein, die im Rahmen des Familien- oder Ehegattennachzugs nach Schweden kommen, wenn die Person, zu der sie ziehen, schon länger als zwei Jahre in Schweden lebt.

---

<sup>10</sup> Kleinere Gemeinden haben indes oft nicht die Möglichkeit, verschiedene Kurstypen zu verschiedenen Tageszeiten anzubieten.

Während der Dauer eines Vollzeit-Integrationsplans haben die Teilnehmer Anspruch auf soziale Versorgung in Höhe von rund 300 Schwedischen Kronen (rund 33 Euro) pro Tag (Montag bis Freitag). Ergänzende Leistungen für Mietzahlungen können gewährt werden, wenn Einwanderer ungewöhnlich hohe Mieten zahlen müssen. Außerdem gibt es Sonderzahlungen für Familien mit Kindern. Die Integrationszahlung kann nicht mit anderen Sozialleistungen, etwa Krankengeld oder Elterngeld, kombiniert werden. Wenn Einwanderer nicht an allen Bestandteilen des Integrationsplans teilnehmen, werden die Leistungen entsprechend gekürzt. Viele Teilnehmer sprechen von der Integrationsleistung im Alltagssprachegebrauch als ihrem „Lohn“ oder „Gehalt“. Der Bezug von Integrationsleistungen ist attraktiv, da sie höher liegen als die Sozialhilfe. Insofern bestehen finanzielle Anreize für die Teilnahme. Sanktionen im Fall der Nichtteilnahme (etwa ein Entzug oder eine Befristung des Aufenthaltsrechts oder die Verweigerung einer späteren Einbürgerung) gibt es, abgesehen von der Leistungskürzung bzw. dem Wegfall der Leistungen, nicht.

Neben der Erstellung und Umsetzung der Integrationspläne hat die Arbeitsagentur den Auftrag, anerkannten Schutzberechtigten bei der Wohnungssuche zu helfen. So weit möglich wird versucht, die Schutzberechtigten in Regionen anzusiedeln, in denen ein Bedarf an ihren jeweiligen beruflichen Profilen besteht. Jeder Anerkannte hat ein Recht auf ein konkretes Ansiedlungsangebot. Wird es ausgeschlagen, endet die Zuständigkeit der Arbeitsagentur, und die betreffenden Personen müssen sich selbst Wohnraum suchen. Seit März 2016 gilt in Schweden ein obligatorischer Verteilungsmechanismus für anerkannte Schutzberechtigte, mit dem allzu große regionale Ungleichheiten bei der Ansiedlung von Neuzuwanderern vermieden werden sollen. Jede Gemeinde ist seither verpflichtet, anerkannte Schutzberechtigte anzusiedeln, wobei auf die Gegebenheiten des jeweiligen lokalen Arbeitsmarktes und die Größe der Gemeinde Rücksicht genommen wird. Auch fließt in die Berechnung der von jeder Kommune aufzunehmenden Zahl an Flüchtlingen ein, wie viele Neuzuwanderer dort bereits aufgenommen wurden und wie viele Asylbewerber im Gemeindegebiet leben. Vor dieser Gesetzesnovelle war die Aufnahme für die Gemeinden freiwillig. Nach wie vor können

sich Schutzberechtigte nach dem Asylverfahren aber auch selbst eine Wohnung suchen.

Für die Ansiedlung und Integration von Schutzberechtigten, die nicht im Erwerbsalter sind, ist das schwedische Migrationsamt *Migrationsverket* zuständig. Dies sind Personen über 64, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Schutzberechtigte, die – etwa wegen dauerhafter Erkrankungen oder Behinderungen – nicht in der Lage sind, zu mindestens 25 Prozent an einem Integrationsplan teilzunehmen. Flüchtlingen, die im Rahmen des schwedischen Resettlement-Programms aufgenommen werden, bekommen schon bei ihrer Ankunft in Schweden eine bestimmte Aufnahmegemeinde und eine Wohnung vermittelt. Dafür ist die Migrationsbehörde in Zusammenarbeit mit den Gemeinden verantwortlich.

## Erfolge und Misserfolge

Angesichts des hohen Zuwanderungsniveaus stehen die Integrationspolitik und echte oder vermeintliche Erfolge und Misserfolge häufig im Fokus der medialen und politischen Aufmerksamkeit. Genaue Kosten- und Nutzenrechnungen sind aufgrund ihrer Komplexität schwer zu erstellen, wohl aber gibt es öffentliche Evaluierungen und wissenschaftliche Studien.

Häufig wird dabei die schleppende Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern thematisiert. Wie ein Bericht der schwedischen Regierungskommission für Migrationsstudien (Delmi) kürzlich aufzeigte, hatten unter allen Einwanderern, die in den Jahren 1997 bis 1999 als Flüchtlinge gekommen waren, zwei Jahre nach ihrer Ankunft in Schweden nur rund 30 Prozent einen Job. Selbst zehn Jahre nach der Einreise waren es nur 65 Prozent.<sup>11</sup>

11 Patrick Joyce, Integrationspolitik och arbetsmarknad, Kunskapsöversikt 2015:3, Stockholm, Delegationen för migrationsstudier, Stockholm 2015, S. 29.

Wegen Erfolglosigkeit wurde 2015 ein früher bestehendes System sogenannter „Integrationslotsen“ wieder abgeschafft. Diese Lotsen – Einzelpersonen oder Unternehmen –, wurden vom Staat bezahlt, Neuzuwanderern individuell bei der Jobsuche zu helfen. Sie waren aber wenig effektiv und halfen überwiegend bei Alltags- und Sprachproblemen. Auch buhlten sie mitunter mit übertriebenen Versprechungen oder Geschenken um neue Kunden unter Flüchtlingen, um an staatliche Fördergelder zu kommen. Die Aufgabe der Lotsen, bei der Arbeitssuche zu helfen, liegt nun wieder bei der Arbeitsagentur.

Für das Haushaltsjahr 2016 plant die Regierung zahlreiche Initiativen zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration. So sollen die Qualifikationen von Zuwanderern künftig früher und genauer erhoben werden, möglichst schon während der Asylverfahren. Für Personen mit Qualifikationen, an denen in Schweden ein Mangel besteht, etwa Köche, Ärzte, Gesundheits- und Pflegekräfte, Hotellerie- und Gastronomieberufe, die Baubranche sowie land- und forstwirtschaftliche Tätigkeiten, soll es „Schnellspuren“ in den Arbeitsmarkt geben, u. a. durch Praktika, eine schnellere Anerkennung ausländischer Abschlüsse und die Möglichkeit, unvollständige Qualifikationen zu komplettieren. Hierzu sollen auch die Hochschulen und Universitäten beitragen. Im September 2015 startete die Regierung die Initiative „100-Club“. Größere Unternehmen, die sich bereit erklären, mindestens hundert Neuzuwanderer einzustellen, sollen demnach gezielte Vermittlungsdienstleistungen der Arbeitsagentur in Anspruch nehmen können. Je nach Bedarf des Unternehmens ermittelt die Behörde geeignete Neuzuwanderer, bildet sie berufsbezogen weiter, hilft bei der Validierung von Qualifikationen und bezahlt bis zu 80 Prozent ihres Gehalts (bei Vollzeitanstellung maximal zwölf Monate, bei Teilzeitanstellungen bis zu 24 Monate).

Außerdem hat man sich im Rahmen der Integrationspolitik das Ziel gesetzt, dass Schutzsuchende die aufgrund des hohen Andrangs immer länger werdende Zeit des Wartens auf die Entscheidung über ihren Asylantrag sinnvoller nutzen und schon vor einer eventuellen Anerkennung erste Integrations Schritte unternehmen können. Zivilgesellschaftliche Organisationen bekommen mehr Geld vom Staat, um frühzeitig Sprachkurse („Schwedisch ab dem ersten Tag“), Freizeitaktivitäten

und Begegnungen zwischen Asylbewerbern und Einheimischen organisieren zu können. Auch die schwedischen Kommunen, die vor Ort die Integration der Neuankömmlinge bewerkstelligen müssen, sollen einen höheren Pauschalbetrag pro Neuankömmling vom Staat erhalten.

Hinzu kommen diverse Bemühungen und Initiativen auf lokaler Ebene. In manchen Orten engagieren sich beispielsweise die kommunalen Bibliotheken, die in Schweden, vor allem in kleineren Gemeinden, eine wichtige Rolle als soziale Treffpunkte und Weiterbildungsinstitutionen spielen. Unter dem Motto „Miete einen Schweden“ vermitteln sie Begegnungen zwischen Neuankömmlingen und Einheimischen, die neugierig sind und Flüchtlingen in Alltagsangelegenheiten, bei der Jobsuche und der Orientierung in der neuen Gesellschaft, helfen wollen. Daneben sind die Bibliotheken auch deshalb wichtig, weil sie Wörterbücher, Zeitungen und Bücher in den am meisten verbreiteten Einwanderersprachen anschaffen und Zugang zu Computern und kostenlosem Internet bieten.<sup>12</sup>

Ein drängendes Problem hat Schweden auf dem Wohnungsmarkt. Während der Mangel an günstigen Mietwohnungen in großen Städten schon lange ein Problem ist, fehlt es aufgrund der gestiegenen Zuwanderung inzwischen auch in weniger dynamischen Gemeinden in abgelegenen Regionen an Wohnraum. Diese Problematik wurde lange verschlafen und wird dadurch verschärft, dass die schwedische Migrationsbehörde normalerweise einfache Wohnungen als Unterkünfte für Asylsuchende anmietet. Diejenigen, denen Schutz gewährt wird, sind verpflichtet, aus den von der Behörde zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten wieder auszuziehen. In der Praxis benötigen sie aber eine ähnliche Art von Unterkunft auch nach dem Asylverfahren. Asylbewerber, Flüchtlinge und andere Gruppen von Neuzuwanderern konkurrieren um ein immer stärker begrenztes Segment des Wohnungsmarktes.<sup>13</sup> Im selben Segment suchen zudem

12 Vgl. Bernd Parusel (2015), Fokus Migration – Länderprofil Schweden, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien/Bundeszentrale für politische Bildung, Osnabrück/Bonn, S. 8.

13 Boverket, Nyanländas boendesituation – delrapport, rapport: 2015:10. Karlskrona.

andere Bevölkerungsgruppen mit begrenzten finanziellen Mitteln – wie Rentner, Studierende und junge Menschen, die nicht mehr im Haushalt ihrer Eltern leben. Diese Situation birgt Risiken hinsichtlich der Akzeptanz der einheimischen Bevölkerung für Zuwanderung.

Progressiv ist Schweden in Sachen politischer Partizipationsrechte und der Einbürgerung. 1975 erhielten in Schweden lebende Ausländer das aktive und passive Wahlrecht bei kommunalen und regionalen Wahlen. Migranten aus Nicht-EU-Staaten dürfen nach dreijährigem legalen Aufenthalt im Land daran teilnehmen.<sup>14</sup>

Wer als Ausländer seinen Wohnsitz seit mindestens fünf Jahren in Schweden hat, volljährig ist, sich ausweisen kann, eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt und keine Straftaten begangen hat, kann sich einbürgern lassen. Sprachkenntnisse oder spezielle Kenntnisse der Staats- und Gesellschaftsordnung werden nicht verlangt. Mit Blick auf die Aufenthaltsdauer gibt es sogar Ausnahmen: Staatenlose Personen und anerkannte Flüchtlinge können eine Einbürgerung bereits nach drei beziehungsweise vier Jahren Aufenthalt beantragen. Doppelte und mehrfache Staatsangehörigkeiten sind zugelassen.<sup>15</sup>

## Perspektiven der Migrations- und Integrationspolitik

Im Zuge der stark angestiegenen Asylzuwanderung der letzten Zeit zeigen die schwedische Gesellschaft, und insbesondere Behörden wie *Migrationsverket*, *Arbetsförmedlingen*, die Polizei und die Gemeinden deutliche Überlastungs- und Ermüdungserscheinungen. So sind

14 EU-Staatsangehörige, Norweger und Isländer dürfen dies bereits nach 30 Tagen, wenn sie die Gemeinde, in der sie leben, über ihren Wunsch zur Wahlteilnahme informieren.

15 Für ausführlichere Informationen zum schwedischen Staatsangehörigkeitsrecht siehe Hedvig Bernitz, EUDO Citizenship Observatory, Country Report Sweden. European University Institute, San Domenico di Fiesole 2012; Mikael Spång, Svenskt medborgarskap – Reglering och förändring i ett skandinaviskt perspektiv, Rapport 2015:5, Delegationen för migrationsstudier (DELM), Stockholm 2015, S. 6.

die Laufzeiten der Asylverfahren sehr viel länger geworden.<sup>16</sup> Auch der Arbeitsagentur fällt es immer schwerer, anerkannten Schutzberechtigten zeitnah eine dauerhafte Wohnung zu vermitteln, und für die individuelle Integrations- und Jobberatung fehlen Zeit und Personal. Gleichzeitig kommt die Polizei nicht mit der Durchsetzung der Ausreisepflicht derjenigen, deren Asylersuchen abgelehnt wurde, nach. Die Gemeinden klagen über einen Mangel an Lehrern, Kindergärtnern und Sozialarbeitern.

Mit der im Herbst 2015 eingeleiteten härteren Linie in der Flüchtlingspolitik versucht die Regierung, sich selbst und den genannten Akteuren eine „Atempause“ zu verschaffen. Die Zahl der neu registrierten Asylbewerber ging seither drastisch zurück. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Analyse ist jedoch nicht absehbar, was der Umschwung für die Integrationspolitik bedeutet. Möglicherweise werden die Gemeinden mittelfristig entlastet, auch wenn sie einstweilen genug damit zu tun haben, die Neuankömmlinge der vergangenen Jahre zu integrieren. Die Arbeitsbelastung der Migrationsbehörde dürfte eher zunehmen, schließlich kommen aufgrund der Befristung der Aufenthaltserlaubnisse für Schutzberechtigte zahlreiche Verlängerungsanträge auf sie zu. Unsicher ist auch, wie mit Personen verfahren wird, die künftig anstatt eines Daueraufenthalts nur noch ein befristetes Aufenthaltsrecht für dreizehn Monate bekommen, während die Integrationskurse und die begleitenden Maßnahmen der Eingliederung in den Arbeitsmarkt regelmäßig zwei Jahre lang laufen. Zudem gibt es Anzeichen dafür, dass Migranten mit unsicheren Aufenthaltsrechten weniger geneigt sind, gezielt an ihrer Eingliederung mitzuwirken, als Zuwanderer mit dauerhafter Bleibeperspektive. Die öffentliche Auseinandersetzung um die Reform der Integrationspolitik wird eher zu- als abnehmen und Schweden könnten zahlreiche Kursänderungen bevorstehen, die zum jetzigen Zeitpunkt, im Sommer 2016, noch nicht absehbar sind.

16 Während Personen, die im Januar 2014 eine Entscheidung über ihren Asylantrag bekamen, durchschnittlich 113 Tage im Asylverfahren waren, lagen die Wartezeiten im Dezember 2015 schon bei durchschnittlich 247 Tagen. Die Tendenz geht zu noch längeren Wartezeiten.

## Mögliche Lehren für Deutschland

Das schwedische Beispiel macht deutlich, dass eine schnelle Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern auch dann nicht garantiert ist, wenn lang erprobte und verlässliche Regelangebote für Integrationsaktivitäten bestehen und vergleichsweise viele Ressourcen für die Sprachvermittlung aufgewendet werden.

Gewisse Hoffnungen ruhen daher auf der erst kürzlich beschlossenen Einführung sogenannter „Schnellspuren“ für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen mit Schlüsselqualifikationen. In Deutschland wurden mit einem ähnlichen Angebot, dem Projekt „Early Intervention“, positive Erfahrungen gemacht.<sup>17</sup>

Verschiedentlich wird in Schweden beobachtet, dass das deutsche Ausbildungs- bzw. Lehrlingsystem bei der Integration, insbesondere für junge Flüchtlinge, positive Wirkungen haben kann. In Schweden fehlen entsprechende Strukturen. Berufspraxis muss im Rahmen der gymnasialen Schulbildung (an berufspraktisch ausgerichteten Gymnasien) sowie über Praktika, Probeanstellungen und staatlich subventionierte „Einstiegsjobs“ gesammelt werden. Es zeichnet sich ab, dass man künftig mehr Energie auf lokale und regionale Partnerschaften von Verwaltungen und privatem Sektor verwenden wird, die darauf zielen, das Potential der Asylzuwanderung für den Arbeitsmarkt zu erschließen. Wenn so dem Fachkräftemangel, etwa im Gesundheits- und Pflegebereich, entgegengewirkt würde, und Schutzberechtigte gleichzeitig schneller eine Arbeitsstelle bekämen, wäre allen Beteiligten gedient. Verschiedentlich wurde in Schweden auch thematisiert, dass in anderen Ländern aufgrund niedrigerer Mindest- oder Einstiegslohne mehr „einfache Jobs“ für Neuzuwanderer bereitstünden, und dass Schweden daher einen Niedriglohnsektor schaffen

17 Siehe Volker Daumann, Martin Dietz, Barbara Knapp, Karsten Strien, Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung, IAB-Forschungsbericht 3/2015, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf>.

müsse. Dies ist jedoch politisch stark umstritten. Linke Parteien und die Gewerkschaften fürchten Lohndumping und Verdrängungseffekte.

Aufgrund der Zunahme der Dauer von Asylverfahren wird in Schweden verstärkt an der Bereitstellung von sozialen, sprachlichen und arbeitspraktischen Angeboten während des Asylverfahrens gearbeitet. Damit ist die Hoffnung verbunden, dass sich Asylbewerber nach der Anerkennung schneller integrieren und dass von Wartezeiten und notgedrungener Passivität verursachte psychische Belastungen der Betroffenen reduziert werden können. Eine wichtige Rolle spielen auch kostenlose öffentliche Bildungs- und Freizeitangebote, etwa die Nutzung kommunaler Bibliotheken.

Insgesamt ist festzustellen, dass Schweden in der Integrationspolitik auch durch Pragmatismus auffällt. Es wurden über die Jahre eine Vielzahl von Maßnahmen und Initiativen ausprobiert – und mitunter auch wieder verworfen, wenn sie sich nicht bewährten. Dies gilt unter anderem für die genannten Integrationslotsen.

Wie sich die im Herbst 2015 von der Regierung eingeleitete restriktivere Flüchtlingspolitik auf die Integration von Neuzuwanderern auswirken wird, ist noch nicht sicher. Für eine gelingende Integration ist es wichtig, dass Migranten nicht über längere Zeiträume hinweg über ihre Bleibeperspektive im Unklaren gelassen werden. Die neu eingeführte Befristung von Aufenthaltstiteln dürfte daher integrationspolitisch kontraproduktiv sein. Auch die Auswirkungen einer Einschränkung des Familiennachzugsrechts sind kritisch zu beurteilen. Familien, die auf unbestimmte Zeit gegen ihren Willen auseinandergerissen sind, dürfte die Eingliederung schwerer fallen als Personen, deren Familien Einheit gewährleistet ist. Emotional ist auch die Perspektive eines baldigen Erwerbs der Staatsbürgerschaft wichtig – hier hat Schweden eine außergewöhnlich liberale Herangehensweise, wengleich sich die Stimmen mehren, die nach Einschränkungen rufen.

# Integrationspolitik in Österreich

Natalie Herold



## Zum Mitnehmen

- › Setzt man Asylantragszahlen in Relation zu den Bevölkerungszahlen zeigt sich, dass Österreich im Jahr 2015 nach Schweden europaweit die meisten Asylwerber pro Kopf aufgenommen hat. Auf die Situation wurde rasch mit einem Maßnahmenplan zur Flüchtlingsintegration reagiert.
- › Integration ist eine Querschnittsmaterie, die auf nationaler Ebene vom Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres koordiniert wird. Mit der Ansiedlung der Integrationspolitik im Außenministerium setzt Österreich einen besonderen Akzent.
- › Österreich hat umfassende Integrationsstrategien entwickelt und institutionelle Strukturen für deren Umsetzung geschaffen. Hierzu gehören seit 2010 der Nationale Aktionsplan für Integration (NAP.I) und ein unabhängiger Expertenrat für Integration, der den Integrationsminister und die Bundesregierung berät.
- › Flächendeckenden Werte- und Orientierungskurse gelten als essentielle Basis für einen erfolgreichen Integrationsprozess. Sie dienen neben Sprachkursen als integrationspolitische Grundpfeiler, die eine langfristige Integration in die österreichische Gesellschaft ermöglichen sollen.
- › Die Integration von Zuwanderern ist auf Bundesebene ein noch vergleichsweise neues Politikfeld in Österreich, das in den letzten Jahren vom politischen Rand in die Mitte der gesellschaftlichen Diskussion gerückt ist.

## Einleitung – Einwanderungsland Österreich

Österreich war in den letzten Jahrzehnten immer wieder Transit- und Zielland von Fluchtbewegungen. Während nach dem Zerfall Jugoslawiens Anfang der 1990er Jahre ein Großteil der Geflüchteten in Österreich blieb, war dies nach der ungarischen Flüchtlingswelle (1956/57), dem Prager Frühling (1968) und dem Kriegsrecht in Polen (1981–1983) jeweils nur ein Bruchteil der Geflohenen.<sup>1</sup>

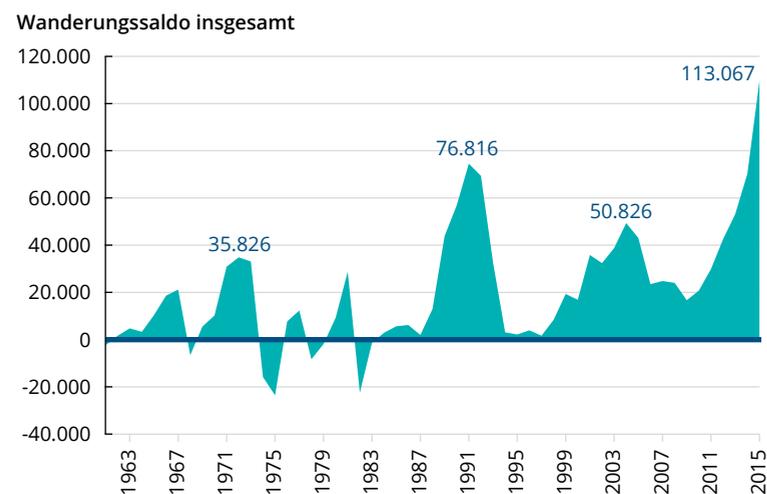
Mit der gezielten Anwerbung von Arbeitskräften aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre wurde Österreich zu einem Einwanderungsland. Entgegen der Annahme, dass die sogenannten „Gastarbeiter“ nach einer gewissen Zeit in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden, holten sie ihre Familien nach Österreich nach. Eine auffallend hohe Zunahme der Zuwanderung war auch nach der EU-Osterweiterung (2004) festzustellen. In jüngster Vergangenheit ist der Anstieg der Zuwanderung der verstärkten Asilmigration, hier vor allem von Flüchtlingen aus Syrien, Afghanistan und Irak, zuzuschreiben.

Die Zuzüge aus dem Ausland sind auch an den Zahlen der ausländischen Staatsangehörigen ablesbar. Betrug der Anteil ausländischer Staatsangehöriger im Jahr 1961 rund 1,4 Prozent, so stieg er während der Gastarbeiterbewegung (Ende 60er – Anfang 70er Jahre) auf 4 Prozent der österreichischen Bevölkerung. Anfang der 1990er stieg der Anteil auf über 8 Prozent an. Ab der Jahrtausendwende kam es zu einem erneuten Anstieg der ausländischen Bevölkerung. War dies zunächst in einer verstärkten Zuwanderung aus den Staaten der Europäischen Union begründet, ist es in der jüngsten Vergangenheit der zunehmenden Asilmigration zuzuschreiben. Zum Jahresbeginn 2016 zählte die österreichische Gesamtbevölkerung 8,7 Millionen Ein-

<sup>1</sup> Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung (ÖGPP), Zuwanderung nach Österreich. Wien 2008, S. 5. Link: [http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/zuwanderung\\_nach\\_oesterreich\\_studie2008\\_ogpp.pdf](http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/zuwanderung_nach_oesterreich_studie2008_ogpp.pdf) (zuletzt eingesehen am 02.12.2016).

wohner, davon rund 1,3 Millionen mit ausländischer Staatsangehörigkeit (14,6 Prozent). 1,8 Millionen Menschen in Österreich haben 2015 einen Migrationshintergrund<sup>2</sup> was einem Anteil von 21 Prozent entspricht.<sup>3</sup>

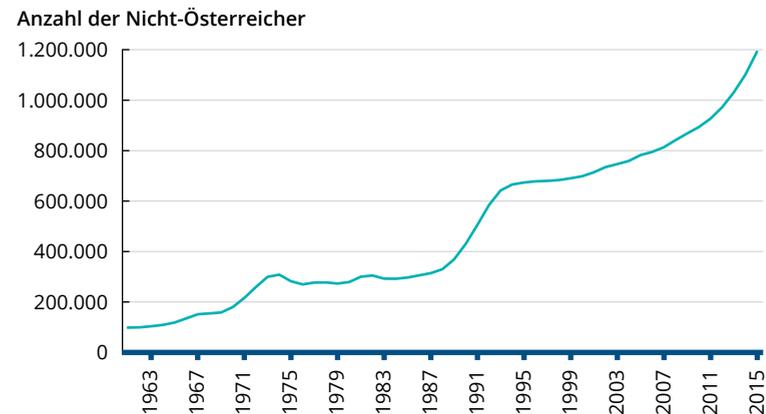
**Abbildung 1: Wanderungssaldo Österreichs (Zuzüge minus Wegzüge) 1961 bis 2015**



Quelle: Statistik Austria (Hg.) (2016): Migration & Integration, Zahlen. Daten. Indikatoren. Wien 2016, S.25.

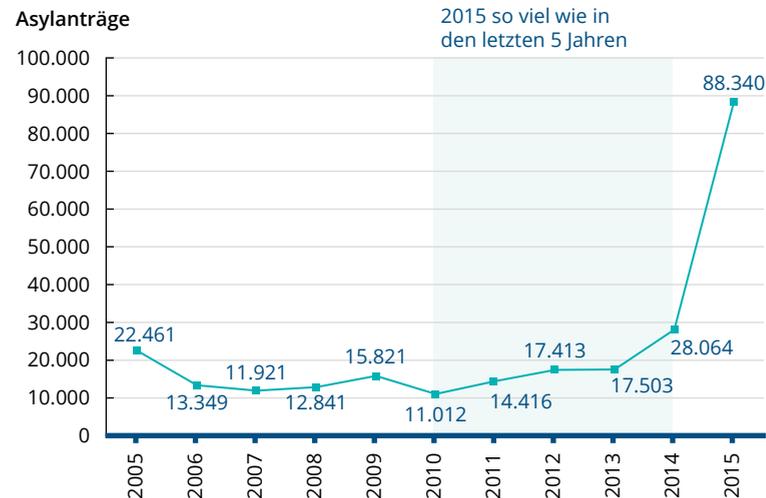
- 2 Einen Migrationshintergrund besitzt in Österreich eine Person, dessen beide Elternteile im Ausland geboren wurden. Dies unterscheidet Österreich von Deutschland, wo die Bezeichnung Migrationshintergrund auf alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem nach 1949 zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil zutrifft.
- 3 Für einen genaueren Überblick der Bevölkerung siehe Statistik Austria (Hg.) (2016): Migration & Integration. Zahlen. Daten. Indikatoren. Wien 2016; S. 23.

**Abbildung 2: Entwicklung des Ausländeranteils in Österreich 1961 bis 2015**



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Statistik des Bevölkerungsstandes 1961–2015 (Bevölkerung im Jahresdurchschnitt)

**Abbildung 3: Entwicklung Asylanträge in Österreich**



Quelle: B.M.I.-Asylstatistik 2005–2015, S. 3. (Asylanträge: Zahlen ohne Resettlement)

Die hohe Anzahl an Flüchtlingen im Jahr 2015 stellte Österreich vor große Integrationsherausforderungen, da Flüchtlingsintegration in Österreich nicht als reine Unterbringung, sondern als Integration in die Gesellschaft angesehen wird. Die Asylantragszahl vom Jahr 2015 ist die höchste Zahl von Anträgen pro Jahr seit 1945. Diese 88.340<sup>4</sup> Asylanträge stellen einen Rekordwert in der österreichischen Asylgeschichte dar. 2015 wurden in Österreich so viele Anträge wie in den vorhergehenden fünf Jahren gestellt (2010–2014) und dreimal so viele wie im Jahr 2014.<sup>5</sup> Auch der europäische Vergleich verdeutlicht das Ausmaß der österreichischen Aufnahmeleistung: Setzt man die Anzahl der Asylanträge in Relation zur Bevölkerungszahl, wurden 2015 nur in Schweden mehr Asylanträge gestellt (16,7 pro 1000 Einwohner) als in Österreich (10,3 Anträge pro 1000 Einwohner). Deutschland rangierte gemeinsam mit Finnland mit etwas mehr als halb so vielen Anträgen wie in Österreich (jeweils 5,9 pro 1000 Einwohner) im europäischen Vergleich an dritter Stelle<sup>6</sup>

Nach den Versäumnissen vergangener Jahrzehnte gibt es heute in Österreich und in vielen europäischen Staaten die Erkenntnis, „dass Zuwanderung auch eine Integrationspolitik zur Folge haben muss. Die Fehler der Vergangenheit, nämlich ZuwandererInnen ihrem Schicksal und Integration dem Zufall zu überlassen, sollten nicht wiederholt werden.“<sup>7</sup>

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die Entwicklung der österreichischen Integrationspolitik gegeben und auf die integrations-

---

4 Zahl ohne humanitäres Resettlement.

5 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2016. Wien 2016, S. 29. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2016/Integrationsbericht\\_2016\\_WEB.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2016/Integrationsbericht_2016_WEB.pdf) (zuletzt eingesehen am 01.12.2016).

6 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2016. Wien 2016, S. 26. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2016/Integrationsbericht\\_2016\\_WEB.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2016/Integrationsbericht_2016_WEB.pdf) (zuletzt eingesehen am 01.12.2016).

7 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2014. Wien 2014, S. 40. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2014/Integrationsbericht\\_2014.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2014/Integrationsbericht_2014.pdf) (zuletzt eingesehen am 01.12.2016).

politischen Instrumente und Maßnahmen eingegangen. Anschließend werden Erfolge und aktuelle Herausforderungen, aber auch die Perspektiven der österreichischen Integrationspolitik beleuchtet. Im Fazit werden aus den österreichischen Erfahrungen mögliche Erkenntnisse mit Blick auf Deutschland festgehalten.

## Die österreichische Integrationspolitik im Überblick

### Strukturen

Die Integration von Zuwanderern ist in Österreich ein noch vergleichsweise neues, jedoch stetig an Bedeutung gewinnendes Politikfeld. Erste nennenswerte Initiativen und Prozesse im Bereich der Integration wurden zunächst auf Kommunal- und Länderebene in den 1990er Jahren initiiert. Abgesehen von einzelnen Integrationsmaßnahmen – etwa die Verpflichtung, die deutsche Sprache zu erlernen (Integrationsvereinbarung) – nahm sich die Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm 2008 erstmals strategisch des Themas an. Hierzu wurde ein jährliches Integrationsmonitoring eingeführt, und im Rahmen eines umfassenden Konsultationsverfahrens erstmals eine nationale Integrationsstrategie, der Nationale Aktionsplan für Integration (NAP.I), erarbeitet. Diese Strategie wurde federführend vom Bundesministerium für Inneres (BMI) koordiniert und 2010 von der Bundesregierung angenommen.<sup>8</sup>

Der NAP.I stellt einen politischen Meilenstein dar. Zum ersten Mal wird Integration in Österreich umfassend geplant, koordiniert und unterstützt. Seitdem wurden zahlreiche Dialogprozesse gestartet und breite, institutionalisierte Strukturen geschaffen, um den NAP.I bestmöglich umzusetzen.

Auf Bundesebene wurde die Materie Integration institutionell einem im Frühjahr 2011 neu geschaffenen und im Innenministerium angesiedelten Staatssekretariat – unter Leitung von Sebastian Kurz – zugeordnet.

---

8 Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Fünf Jahre Integrationspolitik in Österreich. Berlin 2016, S. 4.

Eine Aufwertung der institutionellen Integrationspolitik erfolgte im Jahr 2013, als das Aufgabenfeld Integration mit Sebastian Kurz (als Bundesminister) in das Außenministerium wechselte, das in „Ministerium für Europa, Integration und Äußeres“ (BMEIA) umbenannt wurde. Eine eigene Sektion (VIII) mit drei Fachabteilungen übernimmt seither umfassende Koordinierungsaufgaben im Bereich Integration. Die Allokation der Materie Integration im Außenministerium ist im internationalen Vergleich außergewöhnlich und bis dato von Erfolg gekennzeichnet. Das Beispiel der aktuellen Fluchtmigration nach Österreich belegt eindrucksvoll, dass die beiden Politikbereiche – Außen- und Integrationspolitik – sehr eng miteinander verflochten sind.

Als neue Struktur zur Umsetzung des NAP.I wurde im Juni 2010 ein unabhängiger Expertenrat für Integration ins Leben gerufen, der Experten aus Wissenschaft und Praxis versammelt. Er berät die Bundesregierung seither fortlaufend in Integrationsfragen, begleitet die Umsetzung des NAP.I und zeigt dabei Prioritäten auf. Zudem dient der in § 18 des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes legislativ verankerte Integrationsbeirat vor allem als horizontales und vertikales Vernetzungs- und Austauschgremium der österreichischen föderalen Politiklandschaft im Bereich Integration. In ihm sind alle Ministerien und Bundesländer, der Städte- und Gemeindebund, die Sozialpartner sowie die fünf größten NGOs vertreten.

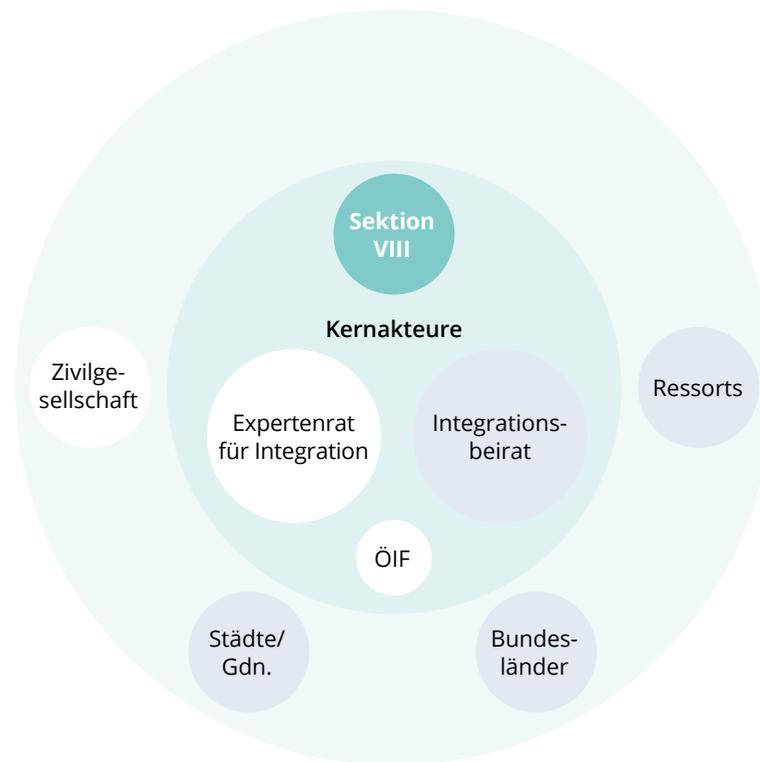
Als zentrales Dienstleistungsorgan der österreichischen Integrationspolitik fungiert der Österreichische Integrationsfonds (ÖIF). Der ÖIF ist institutionell an das BMEIA angebunden und übernimmt bundesweit die Ausführung und Umsetzung konkreter Integrationsmaßnahmen (beispielsweise Beratungsleistungen, allgemeine und berufsspezifische Deutschkurse, Werte- und Orientierungskurse etc.).

Der seit 2011 jährlich erscheinende Integrationsbericht<sup>9</sup> dokumentiert die Umsetzung integrationspolitischer Maßnahmen im Rahmen

<sup>9</sup> Aktueller Bericht siehe: Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2016. Wien 2016. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2016/Integrationsbericht\\_2016\\_WEB.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2016/Integrationsbericht_2016_WEB.pdf) (zuletzt einges. 01.12.2016).

einer Qualitätskontrolle durch den Expertenrat für Integration. So wird nicht nur eine Bewertung aller durchgeführten Initiativen vorgenommen, sondern auch Prioritäten der Integrationspolitik für die Zukunft definiert.

**Abbildung 4: Integrationsstrukturen in Österreich**



Quelle: Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres.

### Leitgedanken

Als wechselseitiger Prozess ist Integration geprägt von gegenseitiger Wertschätzung und Respekt, wobei klare Regeln den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den sozialen Frieden sichern. Integration hat die Partizipation am wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Leben sowie die Einhaltung der damit verbundenen Pflichten zum

Ziel.<sup>10</sup> Integration ist daher eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und beidseitiger Prozess von Mehrheitsgesellschaft und Menschen mit Migrationshintergrund.

Integration ist Chance und Herausforderung zugleich. Ein positives Integrationsklima, in dem alle Menschen eine Chance haben, ihre Fähigkeiten und Potentiale durch Fleiß, Ehrgeiz und Zielstrebigkeit zur Geltung zu bringen und zu nutzen, hat einen starken positiven Effekt auf die gesamte Gesellschaft und trägt wesentlich zur wirtschaftlichen Prosperität und zur Sicherung des sozialen Friedens in Österreich bei.<sup>11</sup>

Aus diesem Grund hat der Leistungsbegriff in der österreichischen Integrationspolitik – auch im europäischen Vergleich – einen besonderen Stellenwert eingenommen. Er strahlt eine zweifache Botschaft aus: 1.) Integration und damit das erfolgreiche „Ankommen“ im Einwanderungsland ist kein „Gnadenakt“ der Mehrheitsbevölkerung, sondern logische Konsequenz eigener Anstrengungen. Für die aufnehmende Gesellschaft gilt mit den Worten des Expertenrates: „Platz machen“ ist die Voraussetzung für „Platz nehmen“.<sup>12</sup> 2.) Integration erfordert eine Anpassungsleistung und zwar vor allem seitens der Zuwanderer<sup>13</sup>. Menschen dürfen nicht nach Herkunft, Religionszugehörigkeit oder Aussehen bewertet werden; vielmehr geht es um die Bereitschaft jedes Einzelnen, einen positiven Beitrag zur erfolgreichen Entwicklung Österreichs zu leisten. Engagement und Leistung sowie Teilnahme am Leben in Österreich sind daher für eine erfolgreiche

---

10 BM.I (Hg.), Nationaler Aktionsplan für Integration, Wien 2010, S.2f., Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/NAP/Bericht\\_zum\\_Nationalen\\_Aktionsplan.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/NAP/Bericht_zum_Nationalen_Aktionsplan.pdf).

11 Vgl. BM.I (Hg.), Innen.Sicher 2012, Die Zukunftsstrategie des Innenministeriums 2012, S. 4; und <https://www.bmeia.gv.at/integration/nationaler-aktionsplan/>.

12 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2016. Wien 2016, S. 85. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2016/Integrationsbericht\\_2016\\_WEB.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2016/Integrationsbericht_2016_WEB.pdf) (zuletzt einges. 01.12.2016).

13 Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Fünf Jahre Integrationspolitik in Österreich. Berlin 2016, S. 8.

Integration maßgeblich.<sup>14</sup> Durch diesen Leistungsansatz wird das Thema positiv besetzt, und zugleich braucht es ihn, um die Gesellschaft vom Mehrwert der Integration zu überzeugen.

Dieser Leistungsgedanke wird im Projekt „Zusammen: Österreich“ operationalisiert: Es startete 2011 als eine der ersten Aktionen des Staatssekretariats. Vermittelt werden authentische Lebensgeschichten über Integrationsprozesse, fernab von Oberflächlichkeiten und Verallgemeinerungen.<sup>15</sup> „Zusammen: Österreich“ wird inzwischen von mehr als 350 Integrationsbotschaftern getragen, die alle Migrationshintergrund haben und im Rahmen von öffentlichen Veranstaltungen, insbesondere Schulbesuchen, von ihren persönlichen Integrationserfahrungen berichten. Sie stehen für erfolgreiche Integration durch Leistung und engagieren sich ehrenamtlich, um quer durch das Land Vorurteile abzubauen und Motivation zu schaffen.

Ein weiterer wesentlicher Leitgedanke der österreichischen Integrationspolitik beruht auf der Erkenntnis, dass die Integration von Zuwanderern in die Mehrheitsgesellschaft nicht von selbst funktioniert, sondern einer aktiven (Mit-)Gestaltung des Themas und einer umfassenden Koordinierung der verschiedenen Bereiche durch die Politik und die unterschiedlichen Verantwortungsträger bedarf. Integration ist daher eine Querschnittsmaterie, da viele Akteure in diesem Bereich tätig und ihre Kompetenzen vielfältig sind. Zur Etablierung dieses Themas in den unterschiedlichen Institutionen auf Bundes- und Länderebene wurde der Integrationsbeirat als Koordinierungsgremium geschaffen, wobei das BMEIA die zentrale Koordinierungsfunktion in Österreich innehat.

---

14 Siehe: <https://www.bmeia.gv.at/integration/>.

15 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2012. Wien 2012, S. 63. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2012/Integrationsbericht\\_2012\\_Band\\_1\\_ANSICHT.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2012/Integrationsbericht_2012_Band_1_ANSICHT.pdf) (zuletzt einges. am 02.12.2016).

## Instrumente und Maßnahmen der Integrationspolitik

Mit Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans für Integration (NAP.I) durch den Ministerrat im Jahr 2010 wurde in Österreich erstmals eine nationale Integrationsstrategie etabliert. Der NAP.I ist das Ergebnis eines umfassenden Konsultations- und Koordinationsprozesses, der unter Beteiligung betroffener Bundesministerien, aller Bundesländer, von Städte- und Gemeindebund, der Sozialpartner und Industriellenvereinigung sowie von Organisationen der Zivilgesellschaft abgestimmt wurde (jener Organisationen, die in der Folge als Integrationsbeirat institutionalisiert wurden). Er legte den Grundstein für die Integrationsbestrebungen des Bundes, aber auch für die verstärkte Kooperation mit den Bundesländern, Sozialpartnern, Interessenvertretungen sowie den größten NGOs im Integrationsbereich.<sup>16</sup> Zu seinen Handlungsfeldern zählen unter anderem: Arbeit und Beruf, Sprache und Bildung, Rechtsstaat und Werte, Interkultureller Dialog, Gesundheit und Soziales, Sport und Freizeit sowie Wohnen und die regionale Dimension der Integration. Als achties Handlungsfeld des NAP.I wurde 2014 das Konzept Integration von Anfang an ins Leben gerufen. Aus Sicht des Expertenrates ist dies „ein Konzept, welches danach trachtet, integrationsfördernde Prozesse möglichst frühzeitig zu starten und aufeinander abzustimmen.“<sup>17</sup> Es wird als wechselseitig wirkende Komponente verstanden, die sowohl Zuwandernde als auch die Aufnahmegesellschaft umfasst. Gemeinsam bilden diese acht Handlungsfelder bis heute die Grundlage der Integrationsarbeit in Österreich.

Im Rahmen des NAP.I wurden darüber hinaus Integrationsindikatoren festgelegt, um die unterschiedlichen Dimensionen des Integrationsprozesses in Österreich messbar zu machen und ein langfristiges

16 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2016. Wien 2016, S. 39. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2016/Integrationsbericht\\_2016\\_WEB.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2016/Integrationsbericht_2016_WEB.pdf) (zuletzt eingesehen am 01.12.2016).

17 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2014. Wien 2014, S. 18. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2014/Integrationsbericht\\_2014.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2014/Integrationsbericht_2014.pdf) (zuletzt eingesehen am 01.12.2016).

Integrationsmonitoring zu etablieren.<sup>18</sup> Anhand von 25 quantitativen Indikatoren, die sich an den Handlungsfeldern des NAP.I orientieren, werden Veränderungen des Integrationsstandes und des subjektiven Integrationsklimas statistisch abgebildet. Österreich zählt damit im europäischen Vergleich gemeinsam mit Deutschland und den Niederlanden zu den Pionieren des Integrationsmonitorings.<sup>19</sup>

Dass das Ausmaß der jüngsten Flüchtlingsmigration durchaus Herausforderungen mit sich bringt, wurde in Österreich bereits früh erkannt. Auf dem Höhepunkt der Flüchtlingszuwanderung im November 2015 hat das BMEIA gemeinsam mit Mitgliedern des Expertenrates einen 50-Punkte-Plan zur Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten<sup>20</sup> vorgelegt. Dieser wurde im Jänner 2016 von der Bundesregierung zustimmend zur Kenntnis genommen und gilt somit als Grundlagendokument der Republik Österreich in diesem Bereich. Der 50-Punkte-Plan inkludiert Maßnahmen in allen Lebensbereichen, an deren Umsetzung Bund, Länder, Gemeinden, Sozialpartner und die Zivilgesellschaft arbeiten müssen.<sup>21</sup> Zu den drei wichtigsten Säulen der Strategie zählen der Spracherwerb, der Einstieg in den Arbeitsmarkt und die Wertevermittlung. Erste Umsetzungsfolge konnten bereits erzielt werden, u. a. mit der österreichweiten Etablierung der Werte- und Orientierungskurse und mit der institutionsübergreifenden Deutschkursstrategie für Flüchtlinge.

18 Statistik Austria (Hg.) (2016): migration & integration. zahlen. daten. indikatoren. Wien 2016, S. 9.

19 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2015. Wien 2015, S. 21. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2015/IB15\\_DE\\_150623\\_web.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2015/IB15_DE_150623_web.pdf) (zuletzt eingesehen am 02.12.2016).

20 Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, 50 Punkte-Plan zur Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich. Wien 2015. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Publikationen/Integrationsplan\\_final.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Publikationen/Integrationsplan_final.pdf) (zuletzt eingesehen am 01.12.2016).

21 Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, 2016: Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten. Link: <https://www.bmeia.gv.at/integration/integration-von-asylberechtigten-und-subsidiaerschutzberechtigten/> (zuletzt eingesehen am 24.11.2016).

Ein zentrales Vorhaben des 50-Punkte-Plans stellt die Implementierung von Werte- und Orientierungskursen dar, in denen sowohl die grundlegenden Verfassungswerte, auf denen das Zusammenleben in Österreich basiert (wie Meinungsfreiheit, Gleichberechtigung und Toleranz gegenüber allen Bürgern), sowie wichtiges Alltagswissen in allen Lebensbereichen gemeinsam erarbeitet werden.<sup>22</sup> Denn die „Akzeptanz von österreichischen Verfassungsgrundwerten ist eine unabdingbare Voraussetzung für einen gelingenden Integrationsprozess“<sup>23</sup>. Insbesondere Flüchtlinge, die aus Kulturkreisen mit oft sehr unterschiedlichen Wertauffassungen kommen, sollen mit den Grundprinzipien des Zusammenlebens in Österreich frühzeitig vertraut gemacht werden. Die Kursinhalte wurden darüber hinaus auch in Form einer Lernunterlage („Mein Leben in Österreich: Chancen und Regeln“) in den Sprachen Deutsch, Englisch, Arabisch und Farsi/Dari für die Zielgruppe aufbereitet. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang außerdem, dass die Inhalte der Werte- und Orientierungskurse, die von Univ.-Prof. Dr. Christian Stadler im Rahmen seiner Expertenrattätigkeit erarbeitet wurden, ausschließlich auf den Werten der österreichischen Bundesverfassung basieren. Die Kurse dauern acht Stunden (an jeweils zwei aufeinanderfolgenden Vormittagen) und werden von einem Wertetrainer auf Deutsch abgehalten und von einem Dolmetscher konsekutiv in die Muttersprachen der Teilnehmer übersetzt. Besonders wichtig ist überdies der Workshopcharakter der Kurse. Die Werte werden gemeinsam erarbeitet und im Alltagskontext diskutiert. Aus Sicht des Expertenrates ist eine breite Etablierung von Werte- und Orientierungskursen sehr zu begrüßen. Außerdem sollte eine zeitliche Ausdehnung des Kursformats angestrebt werden.<sup>24</sup>

22 Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten, Website BMEIA: <https://www.bmeia.gv.at/integration/integration-von-asylberechtigten-und-subsidiaer-schutzberechtigten/> (zuletzt einges. am 24.11.2016).

23 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2016. Wien 2016, S. 55. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2016/Integrationsbericht\\_2016\\_WEB.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2016/Integrationsbericht_2016_WEB.pdf) (zuletzt einges. 01.12.2016).

24 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2016. Wien 2016, S. 56. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2016/Integrationsbericht\\_2016\\_WEB.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2016/Integrationsbericht_2016_WEB.pdf) (zuletzt einges. 01.12.2016).

Neben einer gemeinsamen Basis des Zusammenlebens ist auch der Erwerb der deutschen Sprache Schlüssel für gelingende Integration. Daher fördert das BMEIA Projekte, die Deutschkenntnisse vermitteln, ermöglicht mit den Bundesländern die frühe sprachliche Förderung in den Kindergärten und schafft gezielt Deutschkurse für Flüchtlinge. In der Klausur der Bundesregierung am 11. September 2015 wurde als Maßnahme zur besseren Bewältigung der Flüchtlingssituation die Einrichtung eines „Sondertopfs für Integration“ in der Höhe von 75 Millionen Euro vereinbart. Die Mittel werden vorrangig für die Sprach- und Wertevermittlung und für die Förderung des Einstiegs in den Arbeitsmarkt verwendet. Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass es nicht nur gelungen ist, zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen, sondern über Ressortgrenzen und Verwaltungsebenen hinweg eine gemeinsame Deutschkursstrategie für Flüchtlinge zu erarbeiten. Im Rahmen dieser koordinierten Initiative finanziert das Innenministerium (BMI) gemeinsam mit den Bundesländern Alphabetisierungskurse und Kurse auf A1-Niveau für Asylwerber<sup>25</sup> mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit. Das BMEIA übernimmt gemeinsam mit dem Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) Werte- und Orientierungskurse sowie A1-Kurse für Asylberechtigte. Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) finanziert die Kurse auf A2-Niveau für Asylberechtigte.<sup>26</sup>

Deutschkurse, eine gemeinsame Basis des Zusammenlebens und ein rascher Arbeitsmarkteinstieg sind für eine gelungene Integration die wichtigsten Voraussetzungen. Um die Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten so rasch wie möglich in die Erwerbstätigkeit zu überführen, gilt es daher, deren mitgebrachte Qualifikationen, Kompetenzen und Fähigkeiten anhand von Kompetenzchecks faktenbasiert zu

25 Die österreichische Terminologie verwendet den Begriff „Asylwerber“ – im Gegensatz zum in Deutschland gebräuchlichen Begriff „Asylbewerber“.

26 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2016. Wien 2016, S. 91. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2016/Integrationsbericht\\_2016\\_WEB.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2016/Integrationsbericht_2016_WEB.pdf) (zuletzt einges. 01.12.2016).

erfassen.<sup>27</sup> Im Kompetenzcheck zur beruflichen Integration werden jene Qualifikationen, Kompetenzen und Fähigkeiten erhoben, die in Österreich beruflich verwertbar sind, um darauf aufbauend weitere individuell angepasste Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen (Nachholen von Abschlüssen, Lehrprüfungen) bzw. gegebenenfalls Anerkennungs- oder Bewertungsverfahren einzuleiten.<sup>28</sup> Ein erster Schritt war Ende August 2015 das Pilotprojekt „Kompetenzcheck“ durch den Arbeitsmarktservice Wien (AMS Wien)<sup>29</sup>, das im Jahr 2016 bundesweit ausgerollt wurde.

Neben diesen weit reichenden Initiativen wurden in den vergangenen Jahren auch wesentliche gesetzliche Neuerungen erarbeitet und umgesetzt, die im Folgenden detailliert dargestellt werden sollen. Um die sprachliche Integration von erwachsenen Zuwanderern sicherzustellen, besteht seit 2003 die Integrationsvereinbarung (2011 novelliert), die gewisse Drittstaatsangehörige<sup>30</sup> verpflichtet, innerhalb von zwei Jahren ausreichende Deutschkenntnisse zu erwerben. Dies soll ihnen die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und am Arbeitsmarkt ermöglichen. Für die Abwicklung dieser Vereinbarung ist der ÖIF zuständig, der die Qualität der Integrationskurse sichert, eigene Prüfungsformate bereitstellt und Prüfungen abnimmt. Im Rahmen eines Integrationsgesetzes, das derzeit erarbeitet und verhandelt wird, soll die aktuelle Regelung der Integrationsvereinbarung in einigen Aspekten überarbeitet werden. Sie soll etwa um das Erlangen von

27 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2016. Wien 2016, S. 19. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2016/Integrationsbericht\\_2016\\_WEB.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2016/Integrationsbericht_2016_WEB.pdf) (zuletzt eingesehen am 01.12.2016).

28 Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK), Hundstorfer: Asylberechtigte rasch in den Arbeitsmarkt eingliedern. Wien 2015. Link: [https://www.sozialministerium.at/site/Service\\_Medien/News\\_Veranstaltungen/News/Hundstorfer\\_Asylberechtigte\\_rasch\\_in\\_den\\_Arbeitsmarkt\\_eingliedern](https://www.sozialministerium.at/site/Service_Medien/News_Veranstaltungen/News/Hundstorfer_Asylberechtigte_rasch_in_den_Arbeitsmarkt_eingliedern) (zuletzt eingesehen am 02.12.2016).

29 Der Arbeitsmarktservice ist ein Dienstleistungsunternehmen und erfüllt die Funktionen des Arbeitsamts. AMS, Asylberechtigte auf Jobsuche, Kompetenzcheck-Ergebnisse und Integrationsmaßnahmen im Jahr 2016. Wien 2016. Link: [http://www.ams.at/\\_docs/Pressekonzferenz-Asylberechtigte-auf-Jobsuche-12-01-2016.pdf](http://www.ams.at/_docs/Pressekonzferenz-Asylberechtigte-auf-Jobsuche-12-01-2016.pdf) (zuletzt eingesehen am 02.12.2016).

30 i. d. R. Nicht-EU-Bürger. Flüchtlinge sind von dieser Regelung ausgenommen.

Wertekennnissen und um strengere Kontrollen von Sprachkenntnissen ergänzt werden.

Da die Vermittlung von Deutschkenntnissen umso mehr Früchte trägt, je früher sie beginnt, wurde die frühe sprachliche Förderung in Kindergärten im Rahmen einer Bund-Länder-Vereinbarung nach Artikel 15a der Bundesverfassung (B-VG) eingeführt und in weiterer Folge ausgebaut. Von 2008 bis 2010 gab es bereits eine Vereinbarung nach Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen. Nach Auslaufen dieser Vereinbarung konnte das damalige Staatssekretariat für Integration 2012 die Verlängerung der frühen sprachlichen Förderung erwirken. Von 2012 bis 2014 standen von Bundesseite jährlich 5 Millionen Euro dafür zur Verfügung, wobei sich die Länder verpflichteten diesen Anteil zu verdoppeln. Seit dem Kindergartenjahr 2015/16 stellt der Bund den Ländern jährlich 20 Millionen Euro zur Verfügung. Die Kofinanzierung zwischen Bund und Ländern wird im Verhältnis 2:1 erfolgen, womit in den nächsten drei Jahren gemeinsam 90 Millionen Euro in frühe sprachliche Förderung in Kindergärten investiert wird. Zielgruppe sind 3- bis 6-jährige Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen (öffentlichen und privaten), die unabhängig von der Erstsprache sprachlichen Förderbedarf aufweisen. Somit können auch deutschsprachige Kinder gefördert werden, wenn ihre Kenntnisse nicht altersadäquat sind.

Mit der Neuerung des Islamgesetzes hat Österreich international Beachtung gefunden und eine Diskussion über die öffentliche Verankerung des Islams angestoßen.<sup>31</sup> Die staatliche Anerkennung des Islams in Österreich hat eine lange Tradition. Noch zur Zeit der Habsburger-Monarchie im Jahre 1912 wurde ein Gesetz erlassen, das den Islam als gleichberechtigte Religionsgemeinschaft in der österreichischen Reichshälfte anerkannte. In den 1960er Jahren stieg der

31 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2015. Wien 2015, S. 47. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2015/IB15\\_DE\\_150623\\_web.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2015/IB15_DE_150623_web.pdf) (zuletzt eingesehen am 02.12.2016).

Anteil an Muslimen in Österreich aufgrund der starken Zuwanderung aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien beträchtlich. Im Jahr 2012 lebten bereits ca. 570.000 Muslime in Österreich.<sup>32</sup> Angesichts dieser Entwicklung bedurfte es einer Neuerung des Islamgesetzes, denn das „alte“ Islamgesetz – bestehend aus lediglich zwei Seiten – wurde den heutigen rechtlichen und gesellschaftlichen Anforderungen nicht mehr gerecht.<sup>33</sup> Nach einer mehr als dreijährigen Verhandlungsphase trat die Neufassung des Islamgesetzes am 31. März 2015 in Kraft: darin werden Rechte und Pflichten für die islamischen Religionsgemeinschaften definiert. Die damit einhergehenden inhaltlichen Änderungen, etwa die Einführung einer universitären Ausbildung des geistlichen Nachwuchses in Österreich, schaffen Rechtssicherheit für das religiöse Leben und stellen aus Sicht des Expertenrats, aber auch vieler islamischer Religionsvertreter, einen wesentlichen Fortschritt dar.<sup>34</sup>

Am 12. Juli 2016 trat das neue Anerkennungs- und Bewertungsgesetz (AuBG) für im Ausland erworbene Qualifikationen in Kraft. Das BMEIA arbeitete seit 2014 unter Einbeziehung aller betroffenen Stellen intensiv an dem Anerkennungs-gesetz. Seine zentralen Inhalte sind die schnellere Anerkennung mitgebrachter Qualifikationen, der Ausbau von Informationsstellen, die Einführung von Bewertungsverfahren sowie spezielle Verfahren für anerkannte Flüchtlinge, die aufgrund ihrer Flucht über keinen Nachweis ihrer formalen Qualifikation verfügen. Derzeit sind rund 24 Prozent der Migrantinnen nicht ihrer Qualifikation entsprechend beschäftigt. Die Anerkennung ausländischer beruflicher Qualifikationen ist ein wichtiger Schritt, damit Migrantinnen entsprechend ihrer Fähigkeiten am österreichischen Arbeitsmarkt einen Beitrag leisten können.

---

32 ÖIF Monitor, Integration und Migration. Februar 2015, S. 3.

33 Islamgesetz 2015 – Zusammenfassung des BMEIA: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Islamgesetz/Islamgesetz\\_2015\\_-\\_Zusammenfassung.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Islamgesetz/Islamgesetz_2015_-_Zusammenfassung.pdf) (zuletzt eingesehen am 28.11.2016).

34 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2015. Wien 2015, S. 47. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2015/IB15\\_DE\\_150623\\_web.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2015/IB15_DE_150623_web.pdf) (zuletzt eingesehen am 02.12.2016).

## Erfolge und Herausforderungen der Integrationspolitik

Die intensiven Bemühungen Österreichs im Bereich Integration in den vergangenen Jahren und die rasche und koordinierte Vorgehensweise der Bundesregierung gemeinsam mit Ländern und Kommunen angesichts einer der größten Fluchtbewegungen auf europäischem Boden seit dem 2. Weltkrieg waren erfolgreich. Frühere Versäumnisse wurden aufgearbeitet und Lehren aus der Vergangenheit gezogen. So wurden in Österreich neue institutionelle Strukturen geschaffen und umfangreiche Maßnahmenkataloge mit sehr ambitionierten Zielen erarbeitet. Der derzeitige und zukünftige Arbeitsfokus liegt auf der Implementierung, fortlaufenden Begleitung und Evaluierung der Integrationsarbeit. Eine Vielzahl erfolgreicher Initiativen und Projekte wurde etabliert, wie in den vorangehenden Abschnitten bereits beleuchtet wurde.

Die größten noch zu bewerkstellenden Herausforderungen liegen in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt und Wohnen. Die Versäumnisse der letzten Jahre im Bildungssystem werden wegen der zusätzlich zu integrierenden Kinder von Flüchtlingen noch offensichtlicher. Der Strukturwandel in der Wirtschaft sorgt zudem für einen Jobmangel bei Niedrigqualifizierten, sodass es für Flüchtlinge schwieriger wird, auf dem Arbeitsmarkt rasch Fuß zu fassen. Der Bedarf an bezahlbarem (sozial gefördertem) Wohnraum wächst angesichts der steigenden Flüchtlingszahlen – aber auch wegen der allgemein steigenden Nachfrage nach günstigen Wohnungen – insbesondere in den Ballungsräumen Österreichs. In den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt und Wohnen wurden die Rahmenbedingungen bereits verbessert, und es wurden gezielt integrationspolitische Maßnahmen gesetzt, um eine solide Grundbasis für Optimierungen zu schaffen. Es bedarf allerdings eines gemeinsamen Kraftaktes aller Beteiligten, um die integrationspolitischen Herausforderungen in diesen Bereichen in naher Zukunft zu bewältigen.

Integration als Querschnittsmaterie ist in einem föderalistisch aufgebauten Staat wie Österreich zudem nicht immer einfach und bedarf stets eines Höchstmaßes an Koordination aller Akteure. Eine weitere Schwierigkeit liegt darüber hinaus in der mangelnden Vernetzung bereits vorhandener Datensätze der Verwaltungen. Das hat u. a. zur Folge, dass die wissenschaftliche Begleitung des Integrationsverlaufs von Menschen mit Flucht- oder Migrationshintergrund basierend auf Registerdaten in Österreich noch Verbesserungsbedarf aufweist.

## Perspektiven der Integrationspolitik

Beim Thema Integration wurde in Österreich in den vergangenen Jahren ein Paradigmenwechsel vollzogen. Lange Zeit als politisches Handlungsfeld vernachlässigt, ist Integration heute in vielen politischen Diskursen prominent vertreten.

Die österreichische Bundesregierung hat gemeinsam mit den Ländern, Kommunen und der Zivilgesellschaft, insbesondere seit der Verabschiedung des NAP.I im Jahr 2010 und dem Beginn der Umsetzungsphase, enorme Anstrengungen unternommen, Integration zu institutionalisieren und zu koordinieren. Intensiv debattiert werden derzeit beispielsweise die Höhe der Sozialleistungen, die gemeinnützige Beschäftigung für Asylberechtigte als Sprungbrett in den Arbeitsmarkt oder ein Verbot der Vollverschleierung.

Zudem gilt es, die Migrations- und Integrationsbestrebungen in Österreich gut aufeinander abzustimmen und noch stärker zu verzahnen. Integrationsmaßnahmen sind notwendig, damit Österreich auf zukünftiges Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung sowie die steigende Vielfalt seiner Gesellschaft vorbereitet ist.<sup>35</sup>

---

35 Expertenrat für Integration, Integrationsbericht 2015. Wien 2015, S. 62 ff. Link: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht\\_2015/IB15\\_DE\\_150623\\_web.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2015/IB15_DE_150623_web.pdf) (zuletzt einges. am 02.12.2016).

Die Fluchtbewegung nach Europa ist eine Belastungsprobe für die EU und ihre Mitgliedsstaaten, und nur eine gemeinsame, koordinierte und solidarische Vorgehensweise ist der richtige Weg. Österreich hat mit der Erarbeitung seines 50-Punkte-Plans zur Integration von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten gemeinsam mit dem unabhängigen Expertenrat im November 2015 sehr rasch reagiert. Die zusätzlich von der Bundesregierung beschlossene Obergrenze für die Aufnahme von höchstens 37.500 Asylwerbern im Jahr 2016 ist nicht nur als Entlastung des Asylsystems zu verstehen, sondern vor allem auch als Strategie um künftige Ressourcenprobleme im Integrationssystem zu verhindern.

Österreich hat eindrucksvoll bewiesen, wie viel in diesem noch relativ jungen Handlungsfeld binnen kürzester Zeit erfolgreich etabliert werden kann. Es wurde eine umfassende und solide Arbeitsbasis geschaffen, die für die zukünftige Entwicklung des Zusammenlebens und des sozialen Friedens positiv stimmt. Trotz aller Fortschritte dürfen die vor Österreich liegenden, äußerst fordernden Aufgaben im Bereich der Integration nicht unterschätzt werden. Es gilt festzuhalten, dass es noch zahlreicher, intensiver Anstrengungen in den nächsten Jahren und Jahrzehnten bedarf, da Integration ein langfristiger und ressourcenintensiver Prozess ist – vor allem vor dem Hintergrund der jüngsten Flüchtlingszuwanderung.

## Erkenntnisse mit Hinblick auf Deutschland

Da in Österreich Integrationspolitik als Querschnittsmaterie verstanden wird, war es von Anfang an notwendig, einen („goldenen“) Mittelweg zu gehen – im Einklang mit Österreichs konsensual orientiertem, korporatistischem politischen System. Bundesministerien, Bundesländer, Sozialpartner, Interessensvertretungen sowie die größten NGOs im Integrationsbereich legten gemeinsam mit dem Expertenrat das Fundament der Integrationsarbeit in der gemeinsamen Erarbeitung und Umsetzung des NAP.I. Der Staatssekretär und jetzige Bundesminister Sebastian Kurz verlieh der Integrationspolitik ein Gesicht und avancierte zu einer weithin bekannten „integrations-

politischen Symbolfigur<sup>36</sup>, wodurch das Thema eine Aufwertung in der öffentlichen Wahrnehmung und ein neues positives Image bekam.

Das Politikfeld wird von einem staatlich berufenen, unabhängigen wissenschaftlichen Expertengremium begleitet. Es fungiert als Motor einer evidenzbasierten Politik und sorgt zugleich für die Qualitätskontrolle integrationspolitischer Maßnahmen. Mit dem 2015 in Kraft getretenen, neuen Islamgesetz nimmt Österreich im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle bei der Stellung des Islams und der Anerkennung der Muslime ein. Mit dem neuen Islamgesetz wurden nun Rechte und Pflichten für die Islamischen Religionsgesellschaften in Österreich niedergelegt. Rechte, die auf Basis österreichischer und internationaler Rechtsnormen das Verhältnis der Islamischen Religionsgesellschaften zum Staat regeln. Und klar definierte Pflichten, die für ein funktionierendes Zusammenleben in Österreich zu erfüllen sind.

Am österreichischen Beispiel wird auch deutlich, dass eine Bund-Länder-Kooperation und Kofinanzierung von Bildungsmaßnahmen ein sinnvoller und vielversprechender Weg sein können, um zusätzliche und weitreichende Fördermaßnahmen (wie beispielsweise im Rahmen der frühen sprachlichen Förderung in Kinderbetreuungseinrichtungen) zu ermöglichen. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund des im deutschen Grundgesetz vorgesehenen Kooperationsverbotes zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich eine interessante Erkenntnis.

Die flächendeckenden Werte- und Orientierungskurse gelten als essentielle Basis für einen erfolgreichen Integrationsprozess. Sie dienen neben Sprachkursen, dem neuen Anerkennungs- und Bewertungsgesetz und den bundesweiten Beratungsstellen des ÖIF als integrationspolitische Grundpfeiler, die eine langfristige Integra-

tion in die österreichische Gesellschaft ermöglichen. Dabei sind drei Aspekte besonders hervorzuheben: Zum einen, dass die Definition von Werten auf den Prinzipien der Bundesverfassung beruht und sich somit auf einen unumstrittenen Wertekanon bezieht. Zum Zweiten, dass es mithilfe des Expertenrates gelungen ist, diese Verfassungswerte einfach verständlich herunterzubrechen und in Bezug zu einem Alltagskontext zu setzen. Dies bildet das Fundament des Curriculums der Werte- und Orientierungskurse. Schließlich ist die Etablierung der Werte- und Orientierungskurse das beste Beispiel für die Relevanz des Expertenrates und der von ihm ausgehenden evidenzbasierten Maßnahmengestaltung.

---

36 Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Fünf Jahre Integrationspolitik in Österreich. Berlin 2016, S. 23.

# Integrationspolitik in der Tschechischen Republik

Markéta Blažejovská



## Zum Mitnehmen

- › Unter den vier postkommunistischen Visegrád-Staaten ist in der Tschechischen Republik der Anteil der ausländischen Bevölkerung am höchsten.
- › Die Struktur der ausländischen Bevölkerung spiegelt die historischen Beziehungen zu den Nachbarn in Mittel- und Osteuropa und zu den ehemals kommunistischen Ländern weltweit wider.
- › Von der mit dem Krieg in Syrien verbundenen Fluchtbewegung ist die Tschechische Republik kaum betroffen.
- › Die Haltung der tschechischen Bevölkerung gegenüber Neuankömmlingen ist Meinungsumfragen zufolge eher distanziert. Die Haltung gegenüber Ausländern schwankt je nach Nationalität. Menschen arabischer Herkunft und Roma erfahren die größte Ablehnung.
- › Das tschechische Integrationsrecht zielt im Wesentlichen darauf ab, tschechische Sprachkenntnisse zu vermitteln, wirtschaftliche und soziale Unabhängigkeit zu fördern sowie soziokulturelle Orientierung in der Gesellschaft zu bieten. Integrationsangebote sind in der Regel nicht verpflichtend.
- › Problematisch ist die starke Abhängigkeit der integrationspolitischen Maßnahmen von europäischer Finanzierung. Eine Stärkung der Investitionen für Integration aus dem eigenen Haushalt ist aber nicht zu erwarten.
- › Die bessere Koordination der Integrationsdienstleister und die Frage nach der Einführung verpflichtender Integrationskurse sind wesentliche Zukunftsherausforderungen der tschechischen Integrationspolitik.

## Einleitung

Unter den vier postkommunistischen Visegrád-Staaten – Polen, Ungarn, Slowakei und Tschechien – ist in der Tschechischen Republik der Anteil der ausländischen Bevölkerung mit 0,4 Prozent am höchsten. Mit einigen Ausnahmen<sup>1</sup> haben sich diese Länder erst mit dem Fall des Eisernen Vorhangs für Zuwanderer geöffnet, weshalb die Einwanderungsgeschichte der Region erst in den 1990er Jahren beginnt. Bis dahin erfolgte die Migrationsbewegung nur in eine Richtung: Auswanderung von Asylbewerbern in den Westen. Dies änderte sich mit der Samtenen Revolution 1989, in deren Verlauf die Tschechische Republik innerhalb weniger Jahre zu einem Einwanderungsland wurde. Erst im Jahr 2000, als bereits 200.000 Ausländer im Staatsgebiet lebten, wurden erste einwanderungs- und integrationspolitische Leitlinien verabschiedet. Seitdem versucht die Regierung mit einer restriktiven Haltung die überwiegend negative Einstellung der Öffentlichkeit und die Umsetzung von EU-Standards miteinander zu vereinen. Die jüngsten Ereignisse der Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 prägen außerdem einen deutlichen Wandel der tschechischen Integrationspolitik, obwohl das Land noch keine nennenswerten Migrationsbewegungen durch Flüchtlinge aus Syrien oder anderen Herkunftsländern verzeichnet hat.

Im vorliegenden Papier werden sowohl die rechtliche als auch die soziale Stellung von Ausländern in der Tschechischen Republik, die Integrationspolitik und die aktuellen Herausforderungen thematisiert. Der erste Teil beinhaltet einen Überblick über die Struktur der ausländischen Bevölkerung der Tschechischen Republik, die sich aufgrund von historischen Beziehungen zu den derzeitigen Herkunftsländern deutlich von der Westeuropas unterscheidet. Die Einstellung der tschechischen Gesellschaft gegenüber Zuwanderern wird im zweiten Teil erläutert, wobei ein besonderes Augenmerk dem Selbstverständnis der Nation gilt, das sich auf die Bedingungen der Integration und Einbürgerung von Ausländern auswirkt. Der dritte Teil widmet sich der

1 Zum Beispiel die Vietnamesen in der Tschechischen Republik, wie nachstehend dargelegt.

gegenwärtigen Integrationspolitik: den Strategien und Konzeptionen, den Hauptakteuren auf nationaler wie regionaler Ebene sowie den wichtigsten politischen Instrumenten. Auf den letzten Seiten wird kurz auf die Ergebnisse, Erfahrungen und aktuellen Herausforderungen der Integrationspolitik in der Tschechischen Republik eingegangen. Hierbei wird zwischen drei Gruppen unterschieden: a) Drittstaatsangehörigen, b) Flüchtlingen und international Schutzberechtigten und c) EU-Bürgern.

## Ausländische Bevölkerung in der Tschechischen Republik

In der Tschechischen Republik gibt es zwei große Kategorien von Minderheitengruppen: nationale Minderheiten und Ausländer. Nationale Minderheiten werden als Minderheitengruppen von Bürgern definiert, die sich durch ihre ethnische Herkunft, Sprache, Kultur und Traditionen unterscheiden und deren Mitglieder den Wunsch haben, zur Bewahrung ihrer Unverwechselbarkeit und zum Schutz der Interessen ihrer historisch gewachsenen Gemeinschaft als nationale Minderheit angesehen zu werden. Die folgenden zwölf nationalen Minderheiten sind in der Tschechischen Republik anerkannt: Bulgaren, Kroaten, Ungarn, Deutsche, Polen, Roma, Ruthenen, Russen, Griechen, Slowaken, Serben und Ukrainer. Die Gruppenzugehörigkeit wird selbst bestimmt und die Mitglieder vertreten ihre Interessen im Regierungsrat für nationale Minderheiten. Traditionell konzentriert sich die tschechische Integrationspolitik hauptsächlich auf die Roma-Bevölkerung (der Großteil des Staatshaushaltes für Integration fließt in die Integration von Roma statt in die von Ausländern), da diese das höchste Maß sowohl an sozioökonomischer als auch an kultureller Ausgrenzung im Land aufweist<sup>2</sup>.

2 Siehe Kapitel „Czechia“ in Radko Hokovský und Jiří Kopal (Hrsg.): Politics and Policies of Integration in Austria, Hungary, Czechia, Denmark and at the EU Level. League of Human Rights & European Values Think-Tank, 2013.

Das vorliegende Papier widmet sich der zweiten Gruppe: Ausländern ohne tschechische Staatsbürgerschaft. Es werden vier Hauptkategorien diskutiert: Staatsangehörige von Drittländern außerhalb der EU (vor allem anerkannte Wirtschaftsmigranten, Geschäftsleute, Studenten oder Familienangehörige), Flüchtlinge und international Schutzberechtigte, EU-Bürger sowie irreguläre Migranten. Da jedoch zur letzten Kategorie keine Daten verfügbar sind, wird nur die Situation der Ausländer mit rechtmäßigem Aufenthalt thematisiert. Nach der letzten amtlichen Statistik der Direktion der Fremdenpolizei (Služba cizinecké policie) gab es bis zum Dezember 2016 insgesamt 496.413 Ausländer mit rechtmäßigem Wohnsitz in der Tschechischen Republik<sup>3</sup>. Die Struktur der ausländischen Bevölkerung weicht stark von der in Westeuropa ab, was auf Unterschiede bei den Pull-Faktoren zurückzuführen ist: Historische Beziehungen zu den Nachbarn in Mittel- und Osteuropa sowie den ehemals kommunistischen Ländern auf der ganzen Welt (Vietnam, Kuba, China), bestehende Migrantengemeinschaften und soziale Netzwerke, kulturelle Nähe und ähnliche Sprache (innerhalb der Familie der slawischen Sprachen) sind die wichtigsten Faktoren, die bestimmte Migrationsbewegungen in Richtung der Tschechischen Republik begünstigen.

### EU-Bürger und Drittstaatsangehörige

Von den EU-Bürgern mit Wohnsitz in der Tschechischen Republik stellen die unmittelbaren geografischen Nachbarn den größten Anteil: Slowaken (107.251), Deutsche (21.216) und Polen (20.305). Die größten Gruppen unter den Drittstaatsangehörigen bilden Ukrainer (110.245), Vietnamesen (58.080) und Russen (35.987). Angaben zu den anderen Nationalitäten können Tabelle 1 entnommen werden.

Aufgrund der geografischen Nähe und enger sprachlicher Verbindungen hat die Migration von Ukrainern eine lange Tradition. Im frühen 20. Jahrhundert kamen Wirtschaftsmigranten, Studenten und

<sup>3</sup> Die vierteljährliche Statistik der tschechischen Direktion der Fremdenpolizei kann auf der Webseite des Tschechischen Statistikamtes unter <https://www.czso.cz/csu/cizinci/number-of-foreigners-data> eingesehen werden.

Intellektuelle in die Tschechische Republik, später folgten Flüchtlinge des Ersten Weltkrieges (Zilynskyj 2002). Die neue Einwanderungswelle seit 1990 unterscheidet sich davon jedoch erheblich. Die Arbeitsmigration erfolgte seitdem überwiegend aus der Westukraine und wurde in jüngster Vergangenheit durch Asylbewerber infolge des Russland-Ukraine-Konflikts ergänzt (Drbohlav, Jaroszewicz 2016).

Die Tradition der Einwanderung von Vietnamesen beginnt etwas später, in den 1950er Jahren mit einer Einladung durch die kommunistische Tschechoslowakei. Die größte Migrationswelle ereignete sich zwischen 1979 und 1985, als bis zu 35.000 Vietnamesen ins Land kamen (Kocourek 2005). Seitdem hat das soziale Netzwerk der vietnamesischen Gemeinschaft die Tschechische Republik zu einem idealen Ziel-land für weitere Einwanderungen aus Vietnam gemacht. Beide Gemeinschaften unterscheiden sich hauptsächlich durch ihre wirtschaftliche Tätigkeit: Unter den Vietnamesen gibt es überwiegend Selbstständige, Inhaber kleiner Lebensmittel- oder Bekleidungsgeschäfte oder kleiner Bistros. Die Ukrainer arbeiten vor allem als gering qualifizierte Arbeitnehmer auf Baustellen oder in ähnlichen Berufen.

Der muslimische Anteil der ausländischen Bevölkerung, der für die Integrationspolitik in Westeuropa die größte Herausforderung darstellt, ist in der Tschechischen Republik eher gering. Die Schätzungen hierzu gehen auseinander, wobei die Daten aus der Volkszählung im Jahr 2011 eindeutig als zu niedrig einzuschätzen sind. Die Gesamtzahl kann daher nur anhand der Einwanderer aus mehrheitlich muslimischen Ländern im Nahen Osten, in Afrika und Asien errechnet werden. Demnach leben vermutlich 10.000 bis 20.000 Muslime in der Tschechischen Republik, von denen die meisten ausländischer Herkunft und einige Tausend eingebürgerte tschechische Staatsbürger sind; nur wenige Hundert sind tschechische Konvertiten (Topinka 2016).

### Asylbewerber und Flüchtlinge

Auch die Zusammensetzung der Asylbewerber unterscheidet sich in der Tschechischen Republik von der in Westeuropa. Im Jahr 2016 gab es dort trotz des Höhepunkts der Migrationskrise in West- und Südeuropa

nur 1.478 offizielle Asylanträge. Wie aus der Grafik in Tabelle 2 hervorgeht, waren die Zahlen nicht höher als in den Vorjahren. Im Zeitraum von 1998 bis 2015 wurden insgesamt nur 81.089 Asylanträge gestellt, was einem Durchschnitt von 4.505 Anträgen pro Jahr entspricht. Seit 2007 wurde die Marke von 2.000 Anträgen pro Jahr nicht mehr überschritten. Interessanterweise stellen die syrischen Flüchtlinge keine Mehrheit unter den Antragstellern dar. Im Jahr 2016 stammten die meisten Bewerber aus der Ukraine (507), dem Irak (158), Kuba (85), Syrien (78) und China (68). Ähnlich wie bei Vietnam geht die Zahl der Asylbewerber aus Kuba auf die kommunistische Zusammenarbeit beider Länder vor 1989 zurück.

Von der mit dem Krieg in Syrien verbundenen Migrationskrise ist die Tschechische Republik indes kaum betroffen. Die meisten Menschen, die über das Mittelmeer nach Europa kamen, waren über die Balkanroute, Ungarn und Österreich in Richtung Deutschland oder Schweden unterwegs. Dabei wurde die tschechische Grenze nur selten überquert. Für einige der Flüchtlinge diente die Tschechische Republik 2015 und 2016 lediglich als Transitland. Die meisten von ihnen wollten, nachdem sie aufgegriffen und von der Polizei festgehalten wurden, kein Asyl in der Tschechischen Republik beantragen. Trotz Aufforderung, die EU zu verlassen, setzten sie ihre Reise nach Deutschland fort und beantragten dort Asyl. Dieses Szenario wiederholte sich mit den umgesiedelten irakischen Flüchtlingen, die direkt aus dem Irak in die Tschechische Republik kamen.

Die Tschechische Republik ist für Flüchtlinge unattraktiv. Hinzu kommt die starke Oppositionshaltung der Regierung im Hinblick auf den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Umverteilungsmechanismus, weshalb bis Mai 2017 nur 12 Personen aus Griechenland aufgenommen wurden, ohne jegliche Absicht der Regierung, ihren Verpflichtungen in dieser Angelegenheit nachzukommen. Als eines der Hauptargumente gegen diesen Mechanismus wird die Beobachtung angeführt, dass Asylsuchende nicht die Absicht hätten in der Tschechischen Republik zu bleiben und lieber nach Schweden oder Deutschland weiterzögen.

## Die Einstellung der aufnehmenden Gesellschaft

### Nationales Selbstverständnis

Die Tschechische Republik, ebenso wie die anderen Visegrád-Staaten oder Deutschland<sup>4</sup> wird traditionell als ethnische Nation oder Kultur-nation statt als Staats- oder Willensnationen eingestuft. Nach einer weit verbreiteten binären Unterscheidung (Smith 1986) liegt der Unterschied in der Kombination der Elemente, die die Grundlage der nationalen Identität bilden und den Kriterien für die Aufnahme als zugehöriger bzw. integrierter Bestandteil der Gesellschaft. In Staats- oder Willensnationen, wie Frankreich oder Großbritannien, erfüllen Neuankömmlinge tendenziell leichter die bürgerlichen Attribute: Sie müssen im Land leben, die Staatsbürgerschaft erhalten und die politischen Institutionen und Gesetze respektieren. In der ethnischen Nation dagegen ist die Zugehörigkeit mit der ethnischen Herkunft oder der Abstammung (Primordialismus) verbunden – also mit angeborenen Merkmalen, die nicht nachträglich erworben werden können. Unter den ethnischen Nationen könnte es eine etwas offenere Alternative geben: eine kulturelle Nation (Nielsen 1999), für deren Zugehörigkeit eine sprachliche und kulturelle, möglicherweise auch religiöse, Anpassung ausreicht.

Es gibt einige scharfe Kritiker dieser bürgerlich-westlichen/ethnisch-östlichen Unterscheidung, darunter auch Stephen Shulman (2016). In der empirischen Forschung weisen die meisten Staaten und Nationen sowohl bürgerliche als auch ethnische Elemente auf. Im Folgenden soll daher ein komplexeres Bild der nationalen Identität der Tschechischen Republik betrachtet werden. Die internationale Erhebung „International Social Survey Program“ bietet eine zuverlässige Quelle für empirische Daten. Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, sind die tschechischen Ergebnisse eine Mischung aus beiden Elementen. Die geringe Unterstützung der Kategorie „Christlichen Glaubens sein“ sollte im Kontext eines hohen Anteils an Atheisten in der Tschechi-

4 Das ethnische Selbstverständnis der Nation und der sogenannte ethnische Nationalismus gehen auf die deutsche Romantik, insbesondere Johann Gottlieb Fichte und Johann Gottfried Herder, zurück.

schen Republik verstanden werden. Laut Michal Vašečka (2008) wird der Erfolg der Integrationspolitik auch stark durch die konstitutionelle Kodifizierung der Nation beeinflusst, nicht nur durch nationale Gefühle in öffentlichen Meinungsumfragen. Von den vier Visegrád-Staaten ist die Tschechische Republik der bürgerlichste, zumal ihre Verfassung die „Nation“ ausschließlich bürgerlich definiert: Staatsbürgerschaft, territoriale Einheit, Staatsgeschichte, universelle Werte der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie und Menschenrechte (Vašečka 2008: 204).

### Öffentliche Meinung

Die vom staatlichen Meinungsforschungszentrum (Centrum pro výzkum veřejného mínění, CVVM) regelmäßig durchgeführten öffentlichen Meinungsumfragen zeigen eine eher distanzierte Haltung gegenüber Neuankömmlingen. Ausländer wurden zwischen 2003 und 2017 von 50 bis 70 Prozent der Befragten als landesweites Problem angesehen. Diese Meinung erreichte ihre Höhepunkte während der Wirtschaftskrise 2009 (68 Prozent) und der Migrationskrise 2015 (69 Prozent). Allerdings betrachteten nur 20 bis 35 Prozent der Befragten die Ausländer auch als ein lokales Problem am eigenen Wohnort. Weit verbreitet ist die Ansicht, dass Migranten mit dem Anstieg von Kriminalitäts- und Gesundheitsrisiken in Verbindung stehen; häufig werden sie auch als Bedrohung für „gewohnte Lebensweisen“ und als eine Gefahr für den Arbeitsmarkt angesehen (CVVM 2017). Auch nach der European Social Survey Round 7 (2014) ist die Tschechische Republik unter 21 europäischen Staaten der Staat mit der geringsten Befürwortung von Zuwanderung. Auf der Skala, mit der die öffentliche Meinung zur Frage „Wird das Land durch Zuwanderung zu einem besseren oder schlechteren Lebensort?“ gemessen wird, erreichte die Tschechische Republik auf einer Skala von 0 bis 10 nur die Punktzahl 4 (ESS 2016).

Die Haltung des tschechischen Volkes gegenüber Ausländern ist jedoch sehr differenziert und hängt von der Nationalität der Migranten ab. Am höchsten sind die Sympathien für Slowaken (80 Prozent), was auf die Geschichte des gemeinsamen Staates (1918–1989) zurückzuführen ist. Die geringste Sympathie gibt es gegenüber Arabern (4 Prozent) und Roma (4 Prozent). Von den zahlenmäßig größten Migrantengruppen sind die Vietnamesen (32 Prozent) beliebter als die Ukrainer (19 Pro-

zent; CVVM 2017). Auch in der Haltung gegenüber Flüchtlingen zeigte die tschechische Bevölkerung eine deutlich höhere Unterstützung für die Aufnahme ukrainischer Flüchtlinge (41 Prozent) als für Flüchtlinge aus dem Nahen Osten und Afrika (15 Prozent). Die Einstellung der Mehrheit der Bevölkerung macht die Integration in der Tschechischen Republik offensichtlich nicht leicht. Die Erwartungen sind hoch und die Gesellschaft unterstützt das Konzept der Vielfalt nur in geringem Umfang. Die tschechische Bevölkerung fordert eine aktive Haltung von ihren Zuwanderern: Sie sollen die Sprache lernen, eine Arbeitsstelle finden, selbstständig werden, die tschechischen Gesetze, die Werte und die Kultur des Landes respektieren und Unterschiede nicht zu offensiv in der Öffentlichkeit zeigen (z. B. starke Ablehnung von muslimischen Schleiern oder Moscheen mit Minaretten).

### Rechtliche Voraussetzungen der Einbürgerung

Was den rechtmäßigen Zugang zur Staatsbürgerschaft angeht, sind die Voraussetzungen folgende: Nach fünf Jahren ununterbrochenen Aufenthalts in der Tschechischen Republik (zwei Jahre bei Angehörigen von EU-Bürgern) kann ein Ausländer einen Antrag auf Daueraufenthalt stellen. Dafür müssen eine Sprachprüfung für das Niveau A1 (eine Verschärfung auf A2 ist geplant) bestanden, ein Führungszeugnis vorgelegt sowie ausreichend finanzielle Mittel und ein Wohnsitz in der Tschechischen Republik nachgewiesen werden. In letzter Zeit wurden die Bedingungen erschwert. Seit 2010 gelten höhere Anforderungen an das Einkommen und es wird eine Antragsgebühr erhoben, was den Status nach Angaben des Migrant Integration Policy Index (MIPEX) für bestimmte Gruppen mit geringerem Budget unerreichbar machen könnte.

Nach fünf Jahren Daueraufenthalt (insgesamt 7 bis 10 Jahre Wohnsitz in der Tschechischen Republik) kann ein Ausländer die Einbürgerung beantragen. An dieser Stelle werden erneut die tschechischen Sprachkenntnisse überprüft (gefordert wird Niveau B1 oder höher). Diese werden zusammen mit dem Niveau der kulturellen Orientierung überprüft (abgefragt werden Kenntnisse der tschechischen Gesetze, Gepflogenheiten, Geschichte, Geografie usw.). Die Antragsteller müssen diese neuen Prüfungen bezahlen und außerdem von staatlichen Leistungen

und dem Sozialsystem unabhängig sein. Diese Bedingungen werden von MIPEX als die „restriktivsten internationalen Praktiken im Hinblick auf Sprachprüfungen, Einbürgerungstests und Einkommensanforderungen“ bewertet, zumal die Hälfte der MIPEX-Länder keine derart hohen Anforderungen an die Integration, das Einkommen und die Sprachkenntnisse stellen. Im Jahr 2013 hat ein neues Staatsangehörigkeitsgesetz den Zugang von Ausländern zur Staatsbürgerschaft durch die Erlaubnis der doppelten Staatsangehörigkeit leicht verbessert, was in der MIPEX-Studie gelobt wurde.

## Integrationspolitik: Strategien, Akteure, Instrumente

In der Europäischen Union fällt die Integrationspolitik in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Der 2016 von der Europäischen Kommission veröffentlichte Aktionsplan für die Integration versteht sich weder als Richtlinie noch als Verordnung und dient somit lediglich als Empfehlung<sup>5</sup>. Die Integrationspolitik in den Mitgliedstaaten kann daher sehr unterschiedlich sein, weshalb sich ein Vergleich lohnt. In der Tschechischen Republik ist der Umfang der integrationspolitischen Maßnahmen jedoch sehr stark von der europäischen Finanzierung abhängig und die Entwicklung der gegenwärtigen Leistungen wäre ohne EU-Mittel nicht finanzierbar gewesen (siehe Tabelle 4; das Budget für Integrationsmaßnahmen im Jahr 2015 bestand zu 78 Prozent aus EU-Geldern und zu 22 Prozent aus Mitteln des tschechischen Staatshaushaltes). Das tschechische Innenministerium ist die wichtigste zuständige Behörde für die Formulierung und Umsetzung der Integrationsstrategie in Zusammenarbeit mit anderen Ministerien und als solches auch verantwortlich für die Verteilung des europäischen Integrationsfonds auf verschiedene Akteure in der Integrationspolitik (Regionen, Gemeinden, Nichtregierungsorganisationen usw.). Im nächsten Abschnitt wird die Integrationspolitik im Hinblick auf die folgenden drei Gruppen von Immigranten beschrieben: a) Dritt-

staatsangehörige, b) Flüchtlinge und international Schutzberechtigte und c) EU-Bürger. Die Drittstaatsangehörigen stellen unter den Ausländern die größte Gruppe dar, obwohl der Anteil der EU-Bürger jedes Jahr steigt.

### Drittstaatsangehörige

Unter den Drittstaatsangehörigen besteht die eigentliche Zielgruppe der Integrationspolitik aus Staatsbürgern von Drittländern (d. h. außerhalb der EU) mit rechtmäßigem Wohnsitz in der Tschechischen Republik, die weder Asylbewerber noch anerkannte Flüchtlinge sind. Der Zweck ihres Aufenthalts ist in den meisten Fällen Arbeitnehmertätigkeit (28,2 Prozent), Unternehmertätigkeit (20,3 Prozent), Familienzusammenführung (28,2 Prozent, Tendenz steigend), Studium (18,9 Prozent) oder wissenschaftliche Forschung. Trotzdem nimmt nur ein sehr geringer Anteil der Ausländer derzeit Leistungen des Sozialsystems in Anspruch (1,3 Prozent aller Empfänger von Sozialleistungen waren 2016 Ausländer). Dieser Anteil hat sich allerdings seit 2009 (von damals 0,6 Prozent) verdoppelt (Innenministerium 2017). Der Hauptgrund hierfür liegt in der unterschiedlichen Stellung von Ausländern im tschechischen Sozialsystem. So bestehen zum Beispiel nach Ansicht von Drbohlav (2014) die Gruppen von Ausländern mit Anspruch auf Arbeitslosengeld nur aus EU-Bürgern, Drittstaatsangehörigen mit ständigem Wohnsitz und Menschen mit anerkanntem Asylstatus.

Die tschechische Integrationspolitik wurde im Jahr 2000, ein Jahrzehnt nach der Samtenen Revolution, eingeführt, zusammen mit einem neuen Gesetz über den Aufenthalt von Ausländern. Zu diesem Zeitpunkt hatten laut tschechischem Statistikamt bereits 200.000 Migranten ihren Wohnsitz in der Tschechischen Republik. Das gegenwärtige integrationspolitische Strategiepapier der Regierung trägt den Titel „Politik für die Integration von Ausländern – in gegenseitigem Respekt“. Es gibt fünf wichtige Prioritäten vor: 1) tschechische Sprachkenntnisse, 2) wirtschaftliche und soziale Unabhängigkeit, 3) sozio-kulturelle Orientierung in der Gesellschaft, 4) gemeinschaftliche Verhältnisse und 5) den Grundsatz der sukzessiven Ausweitung von Rechten in Verbindung mit der Zuerkennung eines dauerhaften Aufenthaltstitels oder der Staatsbürgerschaft.

<sup>5</sup> Nach der Migrationskrise im Jahr 2015 wurden die Forderungen nach einer gemeinsamen Integrationspolitik von der tschechischen Regierung entschieden zurückgewiesen.

Es gibt viele für die Umsetzung der Politik verantwortliche Akteure. Die gegenseitige Zusammenarbeit ist eine zentrale Herausforderung für den gesamten Prozess. Auf nationaler Ebene wird die Umsetzung der Maßnahmen vom Innenministerium auch delegiert an das Ministerium für Arbeit und Soziales (einige Zuwanderer haben Anspruch auf Unterstützung durch die regionalen Büros der öffentlichen Arbeitsverwaltung<sup>6</sup>), das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (ausländische Kinder werden in den Schulen direkt integriert), das Außenministerium (vor allem zuständig für Informationsauskünfte bei einer Visa-Antragstellung in den Herkunftsländern; in dem Zusammenhang wurde eine Broschüre mit dem Namen „*Next stop – the Czech Republic*“<sup>7</sup> herausgegeben), das Ministerium für Industrie und Handel und das Ministerium für Kultur. Die Vertreter der beteiligten Ministerien treffen sich zweimal im Jahr, um die Bewertung der Umsetzung der Integrationspolitik und Änderungen an den strategischen Dokumenten zu diskutieren.

Meistens werden die in der Strategie aufgeführten Prioritäten und die entsprechenden Maßnahmen jedoch auf regionaler Ebene umgesetzt. Dabei werden über ein Netz von 13 regionalen Zentren zur Unterstützung der Integration von Ausländern kostenlos oder gegen einen geringen Motivationsbeitrag freiwillige Kurse und Beratungen unterschiedlicher Art angeboten. Die wichtigsten Leistungen sind Sprachkurse, soziokulturelle Kurse, Rechtsberatung und soziale Beratung. Da Integration als wechselseitiger Prozess in zwei Richtungen wahrgenommen wird, ist die Zielgruppe der verschiedenen kulturellen Veranstaltungen auch die tschechische Mehrheit der Bevölkerung. Betrieben werden die Zentren von verschiedenen Vertragspartnern, die jährlich vom Innenministerium ausgewählt werden<sup>8</sup>.

---

6 Laut Drbohlav (2014) haben nicht viele ausländische Arbeitnehmer diese Art von Beratung in Anspruch genommen. Im August 2012 waren weniger als 7.000 Nicht-EU-Bürger bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung registriert.

7 Sie ist auch online abrufbar unter: <https://www.tul.cz/files/pages/other/Information%20on%20the%20Czech%20Republic.pdf>

8 Hierzu gehören Nichtregierungsorganisationen (NRO), kirchliche Organisationen wie die Caritas Tschechien, nationale Beitragsorganisation wie der Refugee Facilities Administration oder Regionen der Gebietskörperschaft.

Der Ansatz für eine Dezentralisierung der Integrationspolitik kam aus Portugal und Österreich. Davor wurde Integration vor allem durch die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Schulen gefördert. Die Aktivitäten des gemeinnützigen Sektors erstreckten sich geografisch nicht auf die gesamte Tschechische Republik. Stattdessen konzentrierte sich das Angebot auf die Hauptstadt Prag. Außerdem war es problematisch, diese Aktivitäten so zu koordinieren, dass das gesamte Spektrum an Leistungen, das für die Ausländer benötigt wird, abgedeckt wurde. Die regionalen Zentren wurden zwischen 2009 und 2015 teilweise mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (EIF) finanziert; seitdem erfolgt die Finanzierung zum Teil über den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF). Die Konzentration der qualitativ hochwertigen Leistungen in Prag bleibt unterdessen ein Problem. Allerdings gibt es in 13 Regionen der Tschechischen Republik zumindest ein gewisses Angebot an kostenlosen Integrationsdienstleistungen. Die andere wichtige Funktion der regionalen Zentren ist die kontinuierliche Überwachung der Situation der Ausländer in den Regionen, die regelmäßig im Rahmen vierteljährlich stattfindender Treffen der Leiter der Zentren mit dem Innenministerium diskutiert wird. In seltenen Fällen spielen auch die Städte auf lokaler Ebene eine Rolle im Integrationsprozess. Es gibt eine regelmäßige Konferenz für den Austausch von bewährten Verfahren zwischen den Städten, die darüber hinaus auch Mittel aus dem Staatshaushalt für Integration beziehen können. Im Jahr 2015 wurden jedoch nur zehn lokale Projekte durchgeführt, die meisten davon in verschiedenen Bezirken von Prag und nur zwei in anderen Städten (Teplice, Havlíčkův Brod).

Viele Migranten nehmen zudem das Angebot der Nichtregierungsorganisationen in Anspruch, die stark an der Erbringung von Integrationsdienstleistungen beteiligt sind und als wichtige Partner für die Umsetzung der Integrationspolitik des Innenministeriums gelten. Ihre dominante Rolle ist eines der bestimmenden Merkmale der tschechischen Integrationspolitik. Seit dem Jahr 2000 bildet sich in der Tschechischen Republik eine starke Zivilgesellschaft, die sich der Verbesserung der Situation der Migranten verschrieben hat, was unter den postkommunistischen Ländern in Europa einzigartig ist. Drboh-

lav (2014) erinnert jedoch daran: „Die Abhängigkeit von NRO bei den Integrationsbemühungen kann auch als Ergebnis einer unzureichenden Verpflichtung innerhalb der Regierung zur Weiterentwicklung und Finanzierung der Integration betrachtet werden. Gemeinnützige Organisationen springen ein, um die von den Behörden nicht besetzten Stellen auszufüllen“. Und es gibt noch weitere Probleme durch die hohe Abhängigkeit des Staates von den starken NRO. Viele von ihnen haben sich langsam von Dienstleistungsorganisationen zu liberalen Pro-Einwanderungs-Gruppen entwickelt, die in scharfe Auseinandersetzungen mit dem Innenministerium treten und die restriktive Einwanderungspolitik einschließlich der Integrationsmaßnahmen kritisieren. Aus diesem Grund sind die Beziehungen des Innenministeriums zu vielen dieser Organisationen ambivalent: Auf der einen Seite sind sie nach wie vor wichtige Partner und eine der wichtigsten Quellen für Informationen und Feedback zu den bewährten Verfahren der Integration. Gleichzeitig agieren sie als öffentliche Gegner des Innenministeriums, obwohl ihr Haushalt überwiegend durch die europäischen Fonds gedeckt wird, für deren Verteilung eben diese Behörde zuständig ist. Auch hängt die Fähigkeit der NRO zur Erbringung von Leistungen von den Finanzierungsquellen ab, wodurch sie oftmals je nach Ziel und Schwerpunkt dieser Mittel bestimmte Zielgruppen ansprechen und gezwungen sind, andere zu vernachlässigen. Kürzlich wurden beispielsweise Migrantinnen speziell als Zielgruppe in der Integrationskonzeption gefördert.

Die tschechische Politik betont immer die individuelle Eigenverantwortung der Drittstaatsangehörigen in Bezug auf den Integrationsprozess. Nur die Kinder von Ausländern werden in den Schulen direkt durch das Bildungsministerium betreut. Die Erwachsenen haben die Möglichkeit, kostenlose Kurse in ihrer Region zu belegen, was aber nicht verpflichtend ist. Oberstes Ziel der Politik ist es, die Ausländer über ihre Rechte und Pflichten zu informieren. Drbohlav (2014: 8) merkt dazu in seiner Analyse an: „Im Gegensatz zu einigen europäischen Ländern unterhält die Tschechische Republik kein formelles Einführungsprogramm für neu angekommene Immigranten und kein System des Beschäftigungs-, Sprach- oder Ausbildungsangebots, das Zuwanderer in Anspruch nehmen dürfen oder müssen.“ So nahmen zum Beispiel 2015 nur 195 Ausländer an dem für ihre Begrüßung in der tschechischen Gesellschaft vorgesehenen

Integrationskurs teil. Einige der Zentren sind zudem im Außendienst tätig und suchen aktiv nach Klienten in den Unterkünften der Migranten sowie an anderen Orten, an denen Ausländer häufig verkehren. Laut der strategischen Dokumente soll der Außendienst in den kommenden Jahren stark an Bedeutung zunehmen. Im Jahr 2015 kontaktierten neun der Zentren insgesamt 10.560 Ausländer vor Ort.

Für die meisten Zuwanderer könnte jedoch die einzige wirkliche Motivation zur Teilnahme an den Kursen die Aussicht auf Daueraufenthalt oder Einbürgerung sein. Von 2009 bis Ende 2012 nahmen nur 33.800 Ausländer die von den regionalen Zentren erbrachten Leistungen in Anspruch. Verglichen mit der Gesamtzahl von mehr als 400.000 Ausländern mit Wohnsitz in der Tschechischen Republik ist das nicht viel. Eine repräsentative Umfrage unter Immigranten aus der Ukraine, Vietnam und Russland (Schebelle et al. 2014) ergab, dass nur 12 Prozent der ausländischen Bevölkerung jemals Gebrauch von den kostenlosen Integrationsdienstleistungen gemacht haben. 10 Prozent haben nie von den Angeboten gehört und 5 Prozent brachten einen Mangel an Vertrauen in die Anbieter der Dienstleistungen zum Ausdruck. Als Hauptgrund für die Nichtinanspruchnahme gaben 40 Prozent der Migranten an, ihre Probleme eher innerhalb der Familie oder mit ihren Landsleuten zu lösen. Insgesamt 22 Prozent hatten der Umfrage zufolge gar keine zu lösenden Probleme.

### **Flüchtlinge und international Schutzberechtigte**

Personen, denen internationaler Schutz in der Tschechischen Republik gewährt wurde (Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte, sowohl spontan angekommene als auch umgesiedelte und umverteilte Flüchtlinge), bilden eine separate Zielgruppe eines speziellen staatlichen Integrationsprogramms (SIP). Wie Tabelle 2 entnommen werden kann, wird jedes Jahr nur einer begrenzten Anzahl von Bewerbern Asyl gewährt (insgesamt 1.221 seit 2006 bzw. durchschnittlich 122 Personen pro Jahr), während einigen mehr subsidiärer Schutz zugesagt wird (1.851 seit 2006, 185 pro Jahr). Angesichts dieser Zahlen liegt es auf der Hand, dass die Zielgruppe für das SIP sehr begrenzt und das Programm damit viel großzügiger und intensiver als die allgemeine Integrationspolitik ist.

Das SIP ist seit 1999 Bestandteil der Integrationspolitik, wurde aber 2015 als Reaktion auf die Migrationskrise verändert. Die tschechische Regierung befürchtete in naher Zukunft steigende Flüchtlingszahlen durch sowohl spontanes Eintreffen als auch den Umverteilungs-/ Umsiedlungsmechanismus innerhalb der EU. Gleichzeitig wurde dem Programm die Erwartung zugrunde gelegt, dass der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) die Integration jedes umverteilten oder umgesiedelten Flüchtlings großzügig finanzieren würde. Derzeit lehnt die Tschechische Republik den Umverteilungsmechanismus zusammen mit den anderen Visegrád-Staaten ab. So wurden bislang (Stand 5. Mai 2017) erst 12 Personen aus Griechenland umverteilt und 52 Personen umgesiedelt (Stand 10. April 2017). Dementsprechend wurden bisher auch nur begrenzte Mittel aus dem AMIF bereitgestellt. Nach dem aktuellen Stand lautet die Prognose, dass in naher Zukunft keine weiteren Flüchtlinge umverteilt werden. Allerdings wurden formelle Änderungen am staatlichen Integrationsprogramm vorgenommen, nach denen sich der Prozess seit Januar 2016 richtet.

Flüchtlinge werden als schutzbedürftige Gruppe angesehen, womit die Integrationsangebote im Gegensatz zur Integration von Drittstaatsangehörigen zahlreicher sind. Auch hier ist die Teilnahme am Programm freiwillig. Laut Caritas Tschechien (2017) nahmen im Jahr 2016 insgesamt 428 der 484 Berechtigten aktiv teil. Die Hälfte davon hatte ihren Wohnsitz in Prag, die meisten waren Syrer (121), Ukrainer (96) oder Iraker (50). Im Rahmen des Programms leistet der Staat Unterstützung durch Bereitstellung von Wohnraum, Zugang zum Arbeitsmarkt und Vermittlung von Sprachkenntnissen sowie ein Budget für jeden Flüchtling, um ein Leben in der Tschechischen Republik zu beginnen. Der Integrationsprozess gliedert sich in zwei Hauptphasen: In der ersten Phase, nach Erteilung des internationalen Schutzes, haben sie die Möglichkeit, vorübergehend in einem Asylintegrationszentrum des Innenministeriums zu leben. In der zweiten Phase lassen sie sich gemäß ihrem „individuellen Integrationsplan“, einer weiteren 2015 eingeführten Neuerung im Flüchtlingsprogramm, in Gemeinden innerhalb der Tschechischen Republik nieder.

Während der ersten Phase erfolgt die vorübergehende Unterbringung in einem der vier Asylintegrationszentren: Jaroměř, Ústí nad Labem, Brno und Havířov. Die Flüchtlinge leben in abgetrennten Einheiten, für die sie Miete und Nebenkosten zahlen. Während ihres Aufenthalts belegen sie einen vom Ministerium für Bildung, Jugend und Sport organisierten kostenlosen Intensivkurs der tschechischen Sprache und werden bei der Suche nach einer dauerhaften Unterkunft und einer Beschäftigung oder der Verbesserung ihrer Qualifikationen unterstützt. Im nächsten Schritt, bereits während ihres Aufenthalts im Asylzentrum, wird gemeinsam mit den Helfern ein „individueller Integrationsplan“ ausgearbeitet und auch vom Flüchtling unterzeichnet, um die gemeinsame Verantwortung der Behörden und des Flüchtlings für dessen Realisierung zu betonen. In diesem grundlegenden Dokument werden die Integrationsziele einer bestimmten Person und der Verlauf der Integration in der zweiten Integrationsphase definiert. Diese gliedert sich in folgende Bereiche: Unterkunft (Unterzeichnung eines Mietvertrags für mindestens 12 Monate, Erwerb der wichtigsten Möbel und Haushaltsgeräte), Beschäftigung (Unterzeichnung eines Vollzeitarbeitsvertrags), Bildung (Sicherstellung der Bildung für Kinder, insbesondere Erfüllung der Schulpflicht, Anerkennung von Diplomen, Berufsausbildung und Unterstützung bei der Verbesserung der Qualifikation der Klienten) und weitere Unterstützung am Wohnort (Unterstützung bei der Anmeldung bei und der Kommunikation mit Behörden, Unterstützung bei der Vorstellung bei Allgemeinmediziner\*innen, soziale sowie rechtliche Unterstützung). Für die Dienstleistungen oder Gegenstände steht folgendes Budget zur Verfügung: 120.000 CZK (ca. 4.444 EUR) für eine alleinstehende Person, 200.000 CZK (ca. 7.407 EUR) für 2–4 Personen im gleichen Haushalt und 250.000 CZK (ca. 9.259 EUR) für fünf oder mehr Personen im gleichen Haushalt<sup>9</sup>. Der Integrationsplan wird je nach Verlauf der Integration des Ausländers in der jeweiligen Gemeinde aktualisiert (Innenministerium 2017b).

9 Laut Caritas Tschechien (2017) hatten die Flüchtlinge 2016 „unrealistische Erwartungen“ in Bezug auf ihre Unterbringung, es gab Auseinandersetzungen über die Definition von „wichtigen Möbelstücken“ usw.

Auch hier ist das Innenministerium hauptverantwortlich für die Koordination, methodische Beratung, Überwachung und Finanzierung. Alle wichtigen Aktivitäten werden jedoch vom „Generalanbieter von Integrationsdienstleistungen“ durchgeführt, der auch vom Innenministerium ausgewählt und beauftragt wird. Die neue Funktion des Generalanbieters wurde 2015 mit dem neuen staatlichen Integrationsprogramms geschaffen. Im Jahr 2016 wurde der kirchlichen Organisation Caritas Tschechien die Durchführung der Aktivitäten für die Dauer eines Jahres übertragen, da das neue Programm im Herbst beschlossen wurde und bereits im Januar in Kraft trat. Für 2017 sollte der Auftragnehmer im Rahmen einer offenen Ausschreibung ausgewählt werden. Allerdings gab es hierfür keine Bewerber. Auch die Caritas lehnte eine Fortsetzung der Zusammenarbeit ab und begründete dies im Wesentlichen mit dem geringen Budget. Die Summe von 173,5 Mio. CZK (6,4 Mio. EUR) wurde als unzureichend für die Integration von jährlich 2.000 Menschen, wie in der Ausschreibung vorgesehen, kritisiert<sup>10</sup>. „Es würde nur für 500 Menschen reichen“, erklärten die Vertreter der Caritas gegenüber der Presse<sup>11</sup>. Letztendlich wurde die staatliche Organisation Refugee Facilities Administration (RFA) des Innenministeriums als Generalanbieter ernannt, weshalb das Ministerium den Plan zur Auslagerung der Integrationsdienstleistungen noch nicht erfolgreich umsetzen konnte.

Die Refugee Facilities Administration (RFA) ist für die Aufnahme-, Unterkunfts- und Integrationseinrichtungen der Asylzentren sowie die Hafteinrichtungen für Ausländer in der Tschechischen Republik zuständig. Mit ihrer neuen Funktion als Generalanbieter von Integrationsdienstleistungen stellt die RFA jetzt zusätzlich die Unterkunft und soziale Unterstützung der Klienten in der ersten Integrationsphase sicher – und zwar während ihres Aufenthalts in

10 Die Vorgabe von 2.000 international Schutzberechtigten basiert auf dem Umverteilungsplan der Europäischen Union und wird wahrscheinlich nicht zu erfüllen sein.

11 MF Dnes, 27.12.2016, O zakázku na integraci cizinců není zájem, vnitro ji chce zajistit samo, online abrufbar unter: [http://zpravy.idnes.cz/integrace-cizincu-vnitro-zakazka-charita-uprchlici-fhn-/domaci.aspx?c=A161227\\_142241\\_domaci\\_jw](http://zpravy.idnes.cz/integrace-cizincu-vnitro-zakazka-charita-uprchlici-fhn-/domaci.aspx?c=A161227_142241_domaci_jw).

den Asylintegrationszentren. Bei der Ausarbeitung der individuellen Integrationspläne kooperiert die RFA mit den Subunternehmern der verschiedenen Dienstleistungen, die Bestandteil der zweiten Phase des Integrationsprozesses sind: den NRO, Gemeinden, Kirchen und Arbeitgebern. Somit gewährleistet die RFA auch die Umsetzung des Plans und die direkte Integration der Klienten in der zweiten Integrationsphase – am Wohnort. Neben dem Generalanbieter ist auch das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport an der Integration von Flüchtlingen beteiligt: Es bietet 400 Stunden Tschechisch-Sprachkurse, vermittelt Grundkenntnisse für die zivilgesellschaftliche Integration (Gesetze und Demokratie, Kultur) und stellt zudem sicher, dass alle Flüchtlingskinder ihrer Schulpflicht nachkommen. Das Ministerium für Arbeit und Soziales unterstützt Arbeitssuchende, da die Flüchtlinge bei der Arbeitsverwaltung gemeldet sind. Darüber hinaus spielen die Gemeinden eine wichtige Rolle im Prozess, indem sie häufig Unterkünfte in städtischen Wohnungen organisieren, wenn Flüchtlinge auf dem öffentlichen Wohnungsmarkt diskriminiert werden. Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt ist zwar verboten, aber noch weit verbreitet. Dies betrifft oft die Roma-Bevölkerung.

### EU-Bürger

EU-Bürger werden in der Integrationspolitik oft übersehen, obwohl es 129.110 registrierte EU-Staatsangehörige mit vorübergehendem Wohnsitz in der Tschechischen Republik gibt (26,2 Prozent der Ausländer). Diese Zahlen könnten sogar noch höher sein, da EU-Bürger nicht verpflichtet sind, ihren Wohnsitz in der Tschechischen Republik anzumelden, und dort nach Belieben leben und arbeiten dürfen. Für die Integration dieser Zielgruppe gibt es kein Grundsatzdokument und keine Strategie. Nur in einigen Fällen können diese Menschen auch die Integrationsdienstleistungen für Drittstaatsangehörige (hauptsächlich bei den NRO, wenn die jeweilige Finanzierung die Einbeziehung von EU-Bürgern erlaubt) in Anspruch nehmen, haben ansonsten aber nur begrenzte Möglichkeiten für eine individuelle Unterstützung. Dadurch entsteht eine erhebliche Lücke beim allgemeinen Zugang von Ausländern zu den Integrationsprogrammen in der Tschechischen Republik. So können beispielsweise die regionalen Zentren zur Unterstützung der Integration von Ausländern keine EU-Bürger für Kurse

anmelden. Hinzu kommt, dass die von den NRO verwendeten EU-Mittel selten für EU-Bürger bestimmt sind und Flüchtlinge, Frauen, Kinder und andere schutzbedürftige Gruppen Priorität haben. Die einzige Ausnahme sind die öffentliche Arbeitsverwaltung und das öffentlich finanzierte Weiterbildungssystem für Arbeitssuchende (Zugang haben nur EU-Bürger, Personen mit Daueraufenthalt und Flüchtlinge). In der Praxis haben diese jedoch nur begrenzte Kapazitäten, um die Bedürfnisse von Klienten mit Sprachbarrieren zu berücksichtigen. Somit können EU-Bürger praktisch kaum Unterstützung in Anspruch nehmen, obwohl sie unter Umständen ähnliche Bedürfnisse wie Drittstaatsangehörige haben (Drbohlav 2014).

## Ergebnisse und Erfahrungen

Im folgenden Teil dieser Analyse werden die Ergebnisse der Integrationspolitik zusammengefasst. Was sollte eine Person erreichen, um in einer bestimmten Gesellschaft als „integriert“ zu gelten? Es ist nicht leicht, Indikatoren für ein derart komplexes Konzept wie die Integration zu definieren. Das vorliegende Dokument stützt sich in diesem Zusammenhang auf die Arbeit von Entzinger und Biezeveld (2003), die zwischen vier Bereichen der Integration von Migranten unterscheiden. Dadurch soll ein häufiger Fehler, nämlich das Reduzieren des mehrschichtigen Prozesses ausschließlich auf seine sozioökonomischen oder rechtlichen Aspekte, vermieden werden. Die vier gleichermaßen wichtigen Bereiche sind 1) die rechtliche und politische Integration, 2) die sozioökonomische Integration, 3) die kulturelle Integration und 4) die Einstellung der Aufnahmeländer. Für jede dieser Ebenen gibt es eine Reihe von Indikatoren, die bei der Bewertung der Integrationspolitik herangezogen werden sollten (siehe Tabelle 5). Darüber hinaus wird mit dem Instrument MIPEX (Migrant Integration Policy Index) die Integrationspolitik in allen EU-Mitgliedstaaten anhand von 167 Indikatoren in acht Politikbereichen gemessen. Da es sich jedoch vor allem auf den rechtlichen Rahmen konzentriert, misst es nur die Ebene der rechtlichen Integration (Richtlinien und Maßnahmen) und sammelt kaum Daten über Gemeinschaften und Einzelpersonen.

Mit Blick auf die vier Ebenen der Integration<sup>12</sup> ließe sich sagen, dass die Herausforderung der sozioökonomischen Integration in den Aufstiegschancen der Ausländer liegt. Die Arbeitslosenzahlen in der Tschechischen Republik sind derzeit sowohl bei Staatsbürgern als auch bei Ausländern sehr niedrig. Grundsätzlich braucht das Land mehr Arbeitskräfte. Hinzu kommt, dass die langfristige Aufenthaltserlaubnis eng an den Zweck des Aufenthalts gebunden ist, weshalb bei einem Arbeitsplatzverlust auch der rechtliche Status erlischt (Kušniráková 2014). Allerdings kommen viele Ausländer in die Tschechische Republik, um den Bedarf an niedrig qualifizierten Arbeitskräften zu decken, und es gibt nur wenige Anhaltspunkte für Aufstiegschancen in höher qualifizierte Positionen im Laufe der Zeit (Drobhlav 2014). Angesichts der kontinuierlich steigenden Zahl der Familienzusammenführungen könnte es bald wichtig werden, Ausländern den Zugang zu Arbeitslosenunterstützung und den öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu ermöglichen, da viele Angehörige der bereits im Land lebenden Ausländer nach ihrer Ankunft in der Tschechischen Republik ohne Beschäftigung sein dürften (laut Topinka 2016 sind vor allem muslimische Frauen von Arbeitslosigkeit betroffen). Im Hinblick auf das Sozialsystem bleibt die Krankenversicherung ein großes Problem, da viele Ausländer keinen Zugang zum öffentlichen Krankenversicherungssystem haben und die Kosten ihrer Gesundheitsversorgung über private Anbieter decken müssen. Nur EU-Bürger, Flüchtlinge, Personen mit Daueraufenthalt und Ausländer, die bei tschechischen Unternehmen beschäftigt sind, können die öffentliche Krankenversicherung in Anspruch nehmen, wodurch viele andere, vor allem die Angehörigen von EU-Bürgern und ausländischen Arbeitnehmern (vor allem Frauen und Kinder) sowie Selbstständige, Studenten und andere

12 Aufgrund des begrenzten Umfangs des vorliegenden Textes kann die Situation der verschiedenen nationalen Gruppen von Ausländern in der Tschechischen Republik nicht gesondert betrachtet werden, obwohl sich die Ebenen ihrer Integration mitunter deutlich voneinander unterscheiden. Hierfür werden andere Publikationen empfohlen: Freidingerová (2014), Hofírek und Nekorjak (2009) haben die Situation der vietnamesischen Gemeinschaft untersucht. Leontiyeva (2014, 2016) und Nekorjak (2010) sind die Experten für ukrainische Zuwanderer. Die muslimische Gemeinschaft wurde von Topinka (2016) studiert und darüber hinaus gibt es einen Text über die Bildung von Migrantenkindern (Jarkovská, Lišková, Obrovská 2015).

Gruppen ausgeschlossen werden. Wohnsegregation hingegen ist kein weit verbreitetes Problem in der Tschechischen Republik (Kušniráková 2014).

Mit Blick auf die politische Integration sind die Möglichkeiten von Nicht-EU-Bürgern zur Teilnahme am öffentlichen Leben äußerst begrenzt. Ebenfalls stark diskutiert wird das Wahlrecht, da sich nur EU-Bürger an Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament beteiligen oder selbst zur Wahl aufstellen lassen dürfen (dieses Recht genießen sie durch ihre EU-Staatsbürgerschaft). Allerdings können sie in der Tschechischen Republik keine Parteimitglieder werden. Drittstaatsangehörige und Flüchtlinge erhalten nur durch Einbürgerung das Recht, sich an kommunalen oder sonstigen Wahlen zu beteiligen oder selbst zur Wahl aufstellen zu lassen. Für eine Änderung dieser Regelungen fehlt der politische Wille, obwohl die Gesetzeslage von den NRO und Pro-Einwanderungs-Gruppen kritisiert wird.

## Fazit: Herausforderungen der Integrationspolitik

Wie bereits erwähnt, werden Integrationsdienstleistungen von verschiedenen Akteuren (NRO, kirchliche Organisationen, staatliche Behörden, Regionen und Gemeinden) angeboten. Die größte Herausforderung bleibt somit die horizontale Koordination all dieser Aktivitäten, um in allen Regionen der Tschechischen Republik Integrationsdienstleistungen gleicher Qualität zu gewährleisten. Bisher war das Hauptinstrument der Koordination die Umverteilung von Geldern durch das Innenministerium. Die Qualität der Dienstleistungen der verschiedenen Anbieter kann jedoch sehr unterschiedlich sein, und bei ausbleibender Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen besteht die Notwendigkeit, eine staatliche Organisation zur Erfüllung dieser Aufgabe zu ernennen. Darüber hinaus erschwert das Projektmanagement die Kontinuität: Die NRO wissen nicht, ob sie im nächsten Jahr die nötige Finanzierung erhalten, sie können nicht vorausplanen und wenn sich zum Beispiel der Generalanbieter der Integrationsdienstleistungen jedes Jahr ändert, wird es schwierig, auf den Erfahrungen aufzubauen. Aus diesem Grund ist es wichtig, ein langfristiges System

der Finanzierung sicherzustellen, sodass Planung und Nachhaltigkeit möglich sind (Drbohlav 2014). Auch die Kooperation der Ministerien sollte sich weiterentwickeln, zumal Integration von vielen noch immer als ausschließlicher Verantwortungsbereich des Innenministeriums betrachtet wird, obwohl eine breite Zusammenarbeit zwischen den Ministerien für eine erfolgreiche Integration unvermeidbar ist.

Weitere Herausforderungen sind der Haushalt und die Abhängigkeit von EU-Finanzmitteln. Bis dato wird der Großteil der angebotenen Integrationsdienstleistungen mit Geldern der Europäischen Union finanziert. Der Widerstand der Tschechischen Republik gegen den Umverteilungs- und Umsiedlungsmechanismus der EU hat bereits dazu geführt, dass einige Akteure befürworten, den Ländern die Gelder zu kürzen, die sich nicht am vorgeschlagenen Mechanismus beteiligen wollen. Es bleibt die Frage: Wäre der tschechische Staat in der Lage und bereit, die Integration von Ausländern aus dem eigenen Haushalt zu finanzieren? Drbohlav (2014) stellt dazu fest: *„Die begrenzten Mittel aus dem Staatshaushalt können auf das fehlende politische Engagement zum systematischen Umgang mit der Integration von Neuankömmlingen zurückzuführen sein.“* Aufgrund der negativen öffentlichen Meinung zur Einwanderung und der starken Ablehnung von Flüchtlingen aus dem Nahen Osten ist eine öffentliche Unterstützung zugunsten von Investitionen für die Integrationspolitik nicht wahrscheinlich. Kušniráková (2014) warnt: *„Bereits in den 1990er Jahren war die Frage, wie (ethnische/eingewanderte) Minderheiten integriert werden sollen, sehr kontrovers.<sup>13</sup> (...) Auf der anderen Seite gehen Wähler verloren, wenn ernsthaft über Integration gesprochen und diese als wechselseitiger Prozess mit aktiver Beteiligung aller Partner befürwortet wird. Am Ende wagt es keine der etablierten politischen Parteien, sich aktiv an der Umsetzung von Integrationsmaßnahmen im Hinblick auf ethnische Minderheiten ungeachtet ihrer Staatsbürgerschaft zu beteiligen. Stattdessen verlassen sie sich nur auf Ad-hoc-Maßnahmen, um akute Probleme aufzugreifen.“* Das Thema Migration ist erst vor kurzem Teil der öffentlichen poli-

13 Dieses Thema wurde aufgrund der öffentlichen und offen rassistischen Diskussionen über die Integration der Roma-Bevölkerung kontrovers. Die gleiche Rhetorik wurde allerdings auch auf die Diskussion über Migranten übertragen.

tischen Diskussion geworden. Bis 2015 wurde die Politik meist durch die Leitung des Innenministeriums bestimmt und war weder in der linken noch in der rechten Parteienlandschaft Bestandteil politischer Programme, was die unpolitische Natur der tschechischen Migrationspolitik widerspiegelt (Kušniráková 2014). Hier ist mit interessanten Entwicklungen sowohl in der Integrationspolitik als auch in der Herangehensweise der Finanzierung der Integration zu rechnen.

Die dritte wichtige Herausforderung ist die Bereitschaft der Ausländer zur Beteiligung an der Integrationspolitik. Bislang war diese freiwillig und so waren die Ausländer selbst für ihre Integration verantwortlich. Viele der Drittstaatsangehörigen verlassen sich jedoch eher auf ihre Familie oder Landsleute. Angesichts der Migrationskrise 2015 haben einige Länder in der letzten Zeit einen Bedarf an verpflichtenden Einführungskursen erkannt, in denen allen Neuankömmlingen so bald wie möglich in ihrer jeweiligen Muttersprache die Gesetze, Rechte, Gepflogenheiten und die Kultur der aufnehmenden Gesellschaft vermittelt werden, um Missverständnisse, unrealistische Vorstellungen oder gar Verbrechen zu vermeiden. Dafür müsste die Tschechische Republik ihr bestehendes System grundlegend verändern, außerdem würde das verpflichtende Einführungsprogramm ein beträchtliches Budget erfordern. Die geringe Zahl der Ausländer, die gegenwärtig am Integrationsprogramm teilnehmen, könnte einer der Gründe für die Diskrepanz zwischen der Migrationspolitik in der Theorie und in der Praxis sein (Kušniráková 2014). Die Dienstleistungen werden umfassend und unter Berücksichtigung der üblichen Messgrößen für Integration sowie der strategischen Dokumente angeboten. Allerdings werden sie nur von 12 Prozent der Drittstaatsangehörigen in Anspruch genommen<sup>14</sup>. Unter bestimmten Gesichtspunkten könnte dies der Regierung zumindest in der Hinsicht passen, dass es die Integrationspolitik für sie billiger macht. Fonds und Haushalte dürften allerdings in naher Zukunft zum Hauptthema der öffentlichen Auseinandersetzung mit der tschechischen Integrationspolitik werden. Die Frage

eines verpflichtenden Einführungskurses sollte an Relevanz gewinnen, wenn die Tschechische Republik auch für Flüchtlinge aus dem Nahen Osten und Afrika attraktiv wird oder wenn der Umverteilungs- bzw. Umsiedlungsmechanismus in Kraft tritt.

---

14 Selbstverständlich gestaltet sich die Lage innerhalb der Gruppe der Flüchtlinge anders, zumal die Mehrheit von ihnen am Integrationsprogramm teilgenommen hat.

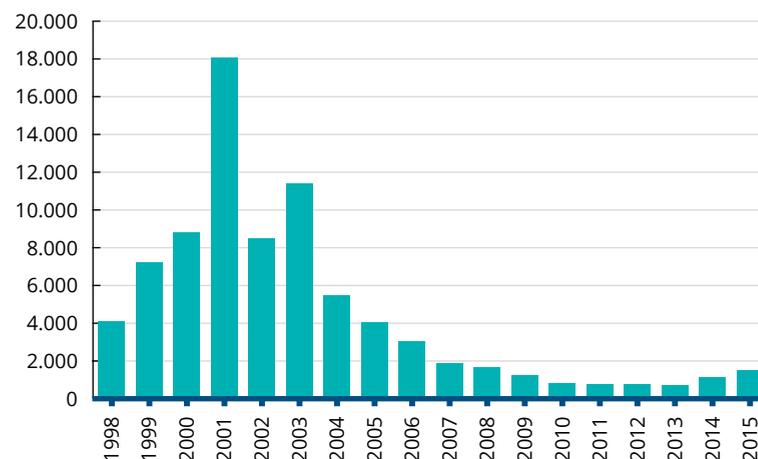
**Tabelle 1: Ausländer nach Art des Wohnsitzes, Geschlecht und Staatsangehörigkeit; 25 häufigste Staatsangehörigkeiten zum 31. Dezember 2016**

Staatsangehörigkeit	Ausländer, insgesamt	Ständiger Aufenthalt			Andere Arten von Aufenthalt		
		Gesamt	Männlich	Weiblich	Gesamt	Männlich	Weiblich
<b>Gesamt</b>	<b>496.413</b>	<b>273.399</b>	<b>143.912</b>	<b>129.487</b>	<b>223.014</b>	<b>135.750</b>	<b>87.264</b>
Ukraine	110.245	81.209	41.607	39.602	29.036	16.520	12.516
Slowakei	107.251	44.799	21.353	23.446	62.452	36.606	25.846
Vietnam	58.080	48.571	26.956	21.615	9.509	5.065	4.444
Russische Föderation	35.987	20.763	9.246	11.517	15.224	6.082	9.142
Deutschland	21.216	4.460	3.008	1.452	16.756	14.227	2.529
Polen	20.305	10.753	3.604	7.149	9.552	6.714	2.838
Bulgarien	12.250	4.516	2.666	1.850	7.734	4.946	2.788
Rumänien	10.826	2.979	1.720	1.259	7.847	5.478	2.369
Vereinigte Staaten	8.763	3.275	2.157	1.118	5.488	2.731	2.757
Mongolei	6.804	5.007	2.058	2.949	1.797	924	873
Großbritannien	6.288	1.814	1.535	279	4.474	3.336	1.138
China	6.139	4.233	2.220	2.013	1.906	944	962
Kasachstan	5.639	2.229	975	1.254	3.410	1.508	1.902
Moldawien	5.260	3.961	2.164	1.797	1.299	724	575
Weißrussland	5.054	3.146	1.227	1.919	1.908	859	1.049
Italien	4.550	1.529	1.281	248	3.021	2.454	567
Ungarn	4.102	658	406	252	3.444	2.271	1.173
Frankreich	3.728	1.003	748	255	2.725	1.864	861
Österreich	3.560	1.141	830	311	2.419	2.001	418
Niederlande	3.108	796	601	195	2.312	1.547	765
Serbien	2.888	2.029	1.345	684	859	564	295
Indien	2.842	580	435	145	2.262	1.586	676
Kroatien	2.710	2.013	1.310	703	697	462	235
Türkei	2.165	747	583	164	1.418	940	478
Bosnien und Herzegowina	2.030	1.404	861	543	626	493	133
Andere	44.623	19.784	13.016	6.768	24.839	14.904	9.935

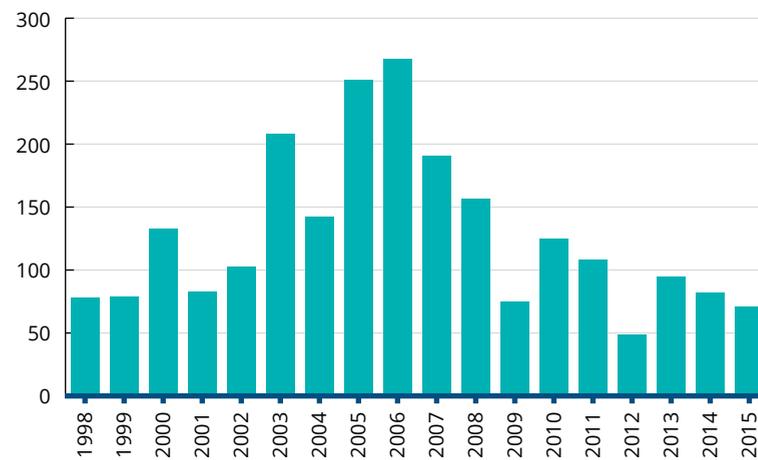
Quelle: Zahlen der Direktion der Fremdenpolizei, zusammengestellt vom tschechischen Statistikamt

**Grafik 1: Zahl der gewährten Anträge auf internationalen Schutz und Asyl**

Entwicklung der Zahl der Anträge auf internationalen Schutz in der Tschechischen Republik 1998–2015



Zahl der gewährten Asyl-Anträge 1998–2015



Quelle: Tschechisches Statistikamt

**Tabelle 2: Welche wichtigen Kriterien muss ein „echter Tscheche“ erfüllen?**

	2003	2013
Die tschechische Sprache beherrschen (E)	92	96
Die tschechische Staatsbürgerschaft besitzen (B)	87	91
Sich als Tscheche fühlen (E und B)	88	89
In Tschechien geboren sein (B)	79	84
Politische Institutionen und Gesetze Tschechiens respektieren (B)	81	82
Den Großteil des Lebens in Tschechien verbracht haben (B)	82	81
Tschechische Vorfahren haben (E)	70	71
Christlichen Glaubens sein (E)	29	29

Zeigt den Prozentsatz der Antworten „sehr wichtig“ und „ziemlich wichtig“. „E“ steht für Indikatoren ethnischer Nationen, „B“ für die bürgerlicher Nationen.

**Tabelle 3: Finanzierungsquellen der Integrationspolitik 2015**

	CZK	EUR
Innenministerium zur Unterstützung der Kommunen	7.204.701	266.841
Kommunen (Anteil an den Gesamtkosten des Projekts von mindestens 10 %)	1.381.184	51.155
Innenministerium zur Unterstützung der NRO	12.492.443	462.683
Bildungsministerium	13.666.703	506.174
Ministerium für Arbeit und Soziales	19.131.453	708.572
<b>Gesamtbeitrag der tschechischen Regierung</b>	<b>53.876.484 (22 %)</b>	<b>1.995.425</b>
Europäischer Flüchtlingsfonds (EFF)	13.145.000	486.852
Europäischer Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (EIF) (1)	65.319.000	2.419.222
Europäischer Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (EIF) (2)	5.994.000	222.000
Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)	48.602.538	1.800.094
Europäischer Sozialfonds	57.883.617	2.143.838
<b>Gesamtbeitrag der EU</b>	<b>190.944.155 (78 %)</b>	<b>7.072.006</b>
<b>Gesamtbeitrag</b>	<b>244.820.639</b>	<b>9.067.431</b>

Quelle: Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2015, zusammengestellt von Markéta Blažejovská

**Tabelle 4: Ebenen der Integration nach Entzinger und Biezeveld (2003)**

<b>Rechtliche und politische Integration</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Einbürgerung von Migranten oder Erteilung eines sicheren Aufenthaltsstatus</li> <li>2. Migranten mit doppelter Staatsbürgerschaft</li> <li>3. Beteiligung an der Politik</li> <li>4. Beteiligung an der Zivilgesellschaft</li> </ol>
<b>Sozioökonomische Ebene</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beschäftigung</li> <li>2. Einkommensniveau</li> <li>3. Soziale Sicherheit</li> <li>4. Bildungsniveau</li> <li>5. Unterkunft und Segregation</li> </ol>
<b>Kulturelle Ebene</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Haltung gegenüber grundlegenden Regeln und Normen des Aufnahmelandes</li> <li>2. Häufigkeit der Kontakte mit Aufnahme- und Herkunftsland</li> <li>3. Wahl des Ehepartners</li> <li>4. Sprachkenntnisse</li> <li>5. Straffälligkeit (als Zeichen der Nichtakzeptanz grundlegender Regeln und Normen)</li> </ol>
<b>Einstellungen der Aufnahmeländer</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gemeldete Fälle von Diskriminierung</li> <li>2. Wahrnehmung von Migranten durch die aufnehmende Gesellschaft</li> <li>3. Häufigkeit und Auswirkungen von Maßnahmen zur Förderung von Vielfalt</li> <li>4. Rolle der Medien</li> </ol>

Zusammenstellung: Markéta Blažejovská

# Integrationspolitik in Belgien

Ilke Adam, Laura Westerveen und Catherine Xhardez



## Zum Mitnehmen

- › **Belgien ist seit 1920 ein Einwanderungsland, das ähnlich wie andere westeuropäische Länder auf mehrere Einwanderungswellen zurückblickt. Knapp 30 Prozent seiner Bevölkerung ist heute ausländischer Herkunft. Davon stammt die Hälfte aus Staaten der Europäischen Union.**
- › **Die Integrationspolitik in Belgien muss im Lichte der besonderen föderalen Struktur des Landes betrachtet werden. Von einem einheitlichen, belgischen Integrationsmodell kann nicht die Rede sein.**
- › **Während die Einwanderungspolitik in der Zuständigkeit des Zentralstaates liegt, wurde die Integration in den 1980er Jahren Aufgabe der Regionen. In Flandern, Wallonien und Brüssel haben sich seither unterschiedliche Integrationsansätze entwickelt.**
- › **Im flämischen Teil des Landes etablierte sich ein multikulturell ausgerichtetes Modell, das die Bedeutung ethnisch-kultureller Vielfalt betont. Im französischsprachigen Teil des Landes setzte sich in Anlehnung an Frankreich ein egalitäres, auf Assimilation ausgerichtetes Modell, durch.**
- › **Trotz aller Unterschiede ist in den vergangenen Jahren eine Konvergenz der Politikansätze zu beobachten. In allen Regionen wurden mittlerweile verpflichtende Integrationskurse und -programme eingeführt.**
- › **In beiden Teilen des Landes bleibt das schlechtere Abschneiden von Menschen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Einheimischen bei Bildung und Arbeit eine wesentliche Herausforderung für die Politik.**

## Einleitung

Von 1970 bis heute hat sich Belgien von einem Einheits- zu einem Bundesstaat gewandelt, in dem die subnationale Ebene über inhaltliche Autonomie verfügt. Im Zuge der aufeinanderfolgenden Phasen des Föderalisierungsprozesses wurde sechs Körperschaften der Zwischenebene inhaltliche Autonomie übertragen: drei Regionen und drei Gemeinschaften. Diese föderierten Einheiten sind verfassungsrechtlich anerkannt und verfügen jeweils über gesetzgeberische und exekutive Exklusivrechte hinsichtlich der an sie übertragenen Befugnisse. Die Regionen sind entlang territorialer Grenzen organisiert: die Region Flandern, die Region Wallonien und die Region Brüssel-Hauptstadt. Die Regionen sind für die gebietsbezogene Politik zuständig, wie Verkehrswesen, Wirtschaftsentwicklung, Wohnungswesen, räumliche Entwicklungsplanung und Beschäftigung. Die Gemeinschaften sind entlang der Sprachgrenzen organisiert: die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft und die Deutschsprachige Gemeinschaft. Die Gemeinschaften sind für personenbezogene Politik wie Bildungswesen, Kultur, Medien und gewisse soziale Dienstleistungen zuständig. Das ist eines der markanten Merkmale des belgischen Föderalismus: ein Bundesstaat, der aus zwei Arten von Mitgliedsländern (Gemeinschaften und Regionen) besteht, die sich zum Teil territorial überschneiden<sup>1</sup>.

Dieser Prozess der schrittweisen Föderalisierung Belgiens hatte für die Politik und die Ansätze zur Integration von Migranten bedeutsame Folgen. Einerseits ist für die Einwanderungspolitik der Bundesstaat zuständig, während andererseits die Integration von Migranten zu den Zuständigkeiten der subnationalen Ebenen zählt. Innerhalb des belgischen Staates verfolgen die föderalen Einheiten unterschiedliche politische Ansätze bei der Integration von Migranten. In jüngerer Zeit zeigen sich in diesen politischen Ansätzen größere Verwerfungen. Der multinationale Charakter Belgiens hat auch die verschiedenartigen

<sup>1</sup> Vgl. die Landkarte des belgischen Bundesstaats – sie zeigt die Gebiete nach Gemeinschaften und Regionen aufgegliedert: [http://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/federale\\_staat/map/](http://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federale_staat/map/), Abgerufen am 24. April 2017).

Ansätze bei der Integration von Migranten beeinflusst. Zudem wird die belgische Gesellschaft, wie es auch in anderen europäischen Ländern der Fall ist, zunehmend durch die Einwanderung geformt, insbesondere in jüngerer Zeit. Die Einwanderungsströme haben eine bereits gesplante Gesellschaft noch weiter verändert.

In dieser Publikation analysieren wir die belgische Integrationspolitik durch Beantwortung der folgenden Fragen: Welcher Einwanderungssituation sieht sich Belgien gegenüber? Wie sehen die subnationalen Ansätze bei der Integration aus? Was sind die spezifischen politischen Instrumente der Integration in den einzelnen Regionen? Welche Erfahrungen, Herausforderungen oder Erfolge hat Belgien bei der Integration vorzuweisen? Abschließend wird dargestellt, wie sich die Integration auf die belgische Innenpolitik ausgewirkt hat. Zur Beantwortung dieser Fragen wird eingangs die Geschichte der Einwanderung nach Belgien und die derzeitige demographische Lage des Landes skizziert. Anschließend werden sowohl regionale Ansätze zur Integration von Migranten und deren Entwicklung als auch die Integrationspolitik der Städte und die politischen Instrumente, die in Flandern, Wallonien und Brüssel eingesetzt werden, untersucht. Eine Analyse der Integrationspolitik zeigt mögliche Erklärungen für die regionalen Unterschiede bei der Integration und führt abschließend zur Erörterung von Ergebnissen und Zukunftsherausforderungen der Integrationspolitik in Belgien.

## Einwanderung nach Belgien: ein kurzer Abriss

Verglichen mit anderen europäischen Ländern setzten die Einwanderungsströme nach Belgien erst in den 1920ern ein. Trotz dieses späten Beginns wurde Belgien seitdem von mehreren aufeinanderfolgenden Einwanderungswellen ähnlich anderen westeuropäischen Ländern geprägt (Eggerickx et al., 1991). In der Nachkriegszeit warb Belgien, wie auch die Niederlande oder Deutschland, Arbeitsmigranten als sogenannte Gastarbeiter für Tätigkeiten in der Schwerindustrie (Bergbau und Stahl) in Wallonien und der Provinz Limburg in Flandern an. Während nach dem Zweiten Weltkrieg die Einwanderung nach Bel-

gien je nach Bedarf an kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen fluktuerte, stabilisierte sich der Zustrom an ausländischen Arbeitskräften seit den 1960ern wieder. Im selben Zeitraum veränderten sich auch die Migrationsströme. Bis in die 1960er kamen die Zuwanderer hauptsächlich aus Nachbarländern sowie aus Mittel- und Südeuropa, vorwiegend Polen und Italien. Nach den 1960ern jedoch wurden Arbeitsmigranten auch in anderen südeuropäischen Ländern wie Spanien, Portugal und Griechenland sowie aus nichteuropäischen Ländern, insbesondere Marokko und der Türkei, mit der 1964 ein Abkommen geschlossen wurde, angeworben. Neben der Schwerindustrie nahmen seit den 1960ern Migranten auch Tätigkeiten im Baugewerbe und in Haushalten auf und ließen sich in anderen Gebieten Belgiens nieder, hauptsächlich den flämischen Städten Antwerpen und Gent sowie in Brüssel (Timmerman et al., 2003: 1065–1066; Phalet und Swyngedouw, 2003: 2–3; Eggerickx et al., 1991). Im Gegensatz zu anderen früheren Kolonialmächten warb Belgien keine Arbeitsmigranten aus seinen ehemaligen Kolonien Kongo, Ruanda und Burundi an. Die Einwanderung aus früheren Kolonien war bis in die 1990er eingeschränkt (Demart et al., 2017).

In den 1970ern und 1980ern ging der Arbeitskräftebedarf in der Schwerindustrie rasch zurück, was zu hohen Arbeitslosenzahlen führte. Folgerichtig stoppte die belgische Regierung 1974 die aktive Arbeitsmigration. Dennoch blieb die Einwanderungsrate relativ stabil. Statt Arbeitsmigration wurde die Familienzusammenführung nun zum Haupttypus der Zuwanderung. Familienmitglieder aus dem Ausland konnten von in Belgien lebenden Migranten (oder belgischen Staatsbürgern) nachgeholt werden. Zudem stieg seit 1989 die Zahl der Asylanträge in Belgien an, wobei die meisten Antragsteller aus Subsahara-Afrika kamen. Zusätzlich zu Familienzusammenführung und Asylbewerbern wuchs in den 1980ern die Zahl von EU-Migranten stetig, vor allem im Zuge der EU-Erweiterungen in Mittel- und Osteuropa sowie im Falle Zyperns und Maltas in den 2000ern (Vause, 2013: 32; Eggerickx et al., 1991). Heute machen EU-Bürger den größten Anteil der Zuwanderung nach Belgien aus. Die Zahl der Zuwanderer aus den neueren EU-Mitgliedsstaaten steigt zwar an, doch der Großteil der Einwanderer kommt weiterhin aus Mitgliedsstaaten vor der Ost-Erweiterung 2004. Die Zuwanderung von

außerhalb der EU geht hauptsächlich auf Familienzusammenführung und Asylbewerber zurück (Myria Federaal Migratiecentrum, 2017).

## Aktuelle demographische Lage

Als Ergebnis seiner Einwanderungsgeschichte ist Belgien heute von einer heterogenen Bevölkerung gekennzeichnet. Am 1. Januar 2017 wurden im belgischen Einwohnerverzeichnis 1.327.776 Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft geführt. Dies entspricht was etwa 12 Prozent der belgischen Gesamtbevölkerung (Statistik Belgien, 2017). Diese Zahl sagt jedoch wenig über die tatsächliche Größe des ausländischen Bevölkerungsanteils in Belgien aus, da sie nicht erfasste Migranten oder Menschen mit Migrationshintergrund, die die belgische Staatsbürgerschaft besitzen (wie es bei den meisten Angehörigen der zweiten und dritten Generation der Fall ist), nicht einrechnet. Aufgrund des Widerstands vor allem des französischsprachigen Landesteils gegen eine nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselte Datenerfassung (Rea und Jacobs, 2005) tauchte die zweite Generation lange Zeit in der Bevölkerungsstatistik nicht auf. 2013 führte die Zentralregierung jedoch ein Instrument namens „sozioökonomisches Monitoring“ ein, um Personen mit Migrationshintergrund auf dem belgischen Arbeitsmarkt zu erfassen. Mit der Einführung dieses Monitoring-Instruments wurden nähere Informationen über die Zusammensetzung und Größe des Bevölkerungsanteils der Menschen mit Migrationshintergrund in Belgien verfügbar. Nach dem jüngsten sozioökonomischen Monitoring 2012 waren 29,3 Prozent der belgischen Bevölkerung zwischen 18 und 60 Jahren ausländischer Herkunft, das heißt sie waren ausländische Staatsbürger oder mit einer ausländischen Staatsbürgerschaft geboren oder hatten ein oder zwei Elternteile, die mit ausländischer Staatsbürgerschaft geboren waren (FOD WASO und IGKC, 2015: 15). In der Gruppe belgischer Staatsangehöriger dieser Altersgruppe gehörten 6,3 Prozent der ersten Migrantengeneration an (d. h. eingebürgert) und 17 Prozent der zweiten (d. h. als Belgier geboren mit einem oder zwei mit ausländischer Staatsangehörigkeit geborenen Elternteilen) (FOD WASO and IGKC, 2015: 21).

Beim Blick auf die Verbreitung der Menschen mit Migrationshintergrund in den Regionen Belgiens sticht die Region Brüssel-Hauptstadt besonders hervor. Während 2012 in Flandern und Wallonien je 90,9 Prozent bzw. 88,3 Prozent der Bevölkerung zwischen 18 und 60 Jahren die belgische Staatsangehörigkeit hatten, betrug der Prozentsatz in der Region Brüssel-Hauptstadt 59,6 Prozent (FOD WASO und IGKC, 2015: 26). Zudem lag 2012 der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund (erste und zweite Generation) bei den belgischen Staatsbürgern (wiederum im Alter zwischen 18 und 60) in der Region Brüssel deutlich höher (52,3 Prozent) im Vergleich zu den beiden anderen Regionen Belgiens (Flandern: 18,4 Prozent; Wallonien: 27,8 Prozent) (FOD WASO and IGKC, 2015: 27). Neben der geographischen Verteilung von Migranten und deren Nachkommen in Belgien sollten auch die Herkunftsländer in der Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund beachtet werden. Daten von 2016 zeigen, dass in der Gruppe der Menschen, die mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit geboren wurden, mehr als die Hälfte (52 Prozent) die Staatsbürgerschaft eines der 28 Mitgliedsländer der Europäischen Union (EU) besitzt. Die hauptsächlichlichen Herkunftsländer der Migranten, die nach Belgien kommen, sind innerhalb der EU Rumänien, Frankreich, die Niederlande, Polen, Italien, Spanien und Bulgarien. Nach den EU-Ländern ist die Türkei das Hauptherkunftsländ von Migranten in Belgien. Außerhalb Europas sind Asien und Afrika die wichtigsten Herkunftsregionen. Der Migrationsstrom aus Asien geht hauptsächlich auf Inder, Syrer, Afghanen und Pakistaner zurück. Migranten aus Afrika kommen hauptsächlich aus Marokko, der Demokratischen Republik Kongo und Kamerun (Myria Federaal Migratiecentrum, 2017: 27, 31).

## Integrationspolitische Ansätze der Regionen: Von Divergenz zur Konvergenz

In Belgien liegt die Einwanderungspolitik nach wie vor in der Zuständigkeit des Zentralstaats (Zulassungen, Ausweisungen und Aufenthaltsrechte), während die Förderung der Integration von Mig-

ranten in die Zuständigkeit der Regionen fällt<sup>2</sup> (Aufnahme und Gleichstellung sowie Empowerment für Migranten und ethnische Minderheiten) (Adam und Jacobs, 2014: 67). Zentralstaat und Regionen haben alleinige Gesetzgebungs- und Exekutivbefugnisse für die ihnen übertragenen Angelegenheiten. Kurz gesagt entscheidet der Zentralstaat, wer einreisen und bleiben darf, während den Regionen die Politik der Integration von Migranten obliegt.

Die politische Zuständigkeit im Bereich der Aufnahme und Integration von Migranten wurde während des Föderalisierungsprozesses in Belgien mehrmals verlagert (Adam, 2013a: 11–17). Ursprünglich, als Belgien noch ein Einheitsstaat war, lag die gesamte politische Entscheidungsgewalt bei der Zentralregierung. Die Zuständigkeit für „Aufnahme und Integration von Migranten“ wurde jedoch Zug um Zug an die Regionen übertragen. Als Ergebnis dieser Verschiebungen sind die Zuständigkeiten bei der Integration von Migranten in Belgien wie folgt aufgeteilt: In Flandern, dem Nordteil des Landes, liegt die gesetzgeberische und administrative politische Entscheidungsgewalt bei der Flämischen Gemeinschaft. Im Südteil des Landes, also der französischsprachigen Region, ist die Region Wallonien für die Integration von Migranten zuständig. Im deutschsprachigen Gebiet ist die deutschsprachige Gemeinschaft zuständig. Obwohl sie formal für die Aufnahme von Migranten und die Integrationspolitik zuständig ist, hat sie bislang kein Integrationsprogramm eingeführt. Das liegt daran, dass das deutschsprachige Gebiet in Belgien klein (rund 100.000 Einwohner) und vorwiegend ländlich geprägt ist und dort nur wenige Migranten leben. In Brüssel wiederum werden zwei unterschiedliche Politikansätze entwickelt, einer durch die Flämische Gemeinschaft und einer durch die Kommission der Französischen Gemeinschaft. Während die Kommission der Französischen Gemeinschaft Gesetzgebungskompetenz hat und andere politische Ansätze als in Wallonien entwickelt, hat die Kommission der Flämischen Gemeinschaft in Brüssel lediglich administrative Befugnisse und setzt, wenn auch

2 Um einer nicht-belgischen Leserschaft die Lektüre zu vereinfachen, wird in dem Papier der Begriff „Regionen“ zusammenfassend für beide belgischen subnationalen Einheiten, „Regionen“ und „Gemeinschaften“, verwendet.

mit ein paar Ausnahmen, die Politik um, über die im flämischen Parlament entschieden wird. Schließlich haben auch die zentralstaatlichen Behörden, obwohl nicht ausdrücklich für die Entwicklung von Integrationsprogrammen zuständig, noch immer viele Befugnisse, die eine starke Auswirkung auf die Integration von Migranten haben. Dazu zählen der Erwerb der Staatsbürgerschaft, der Zugang zum Arbeitsmarkt, die Einräumung sozialer Rechte und die Antidiskriminierungspolitik.

Nach der Dezentralisierung der Integrationspolitik 1980 nahm sie in den einzelnen Regionen verschiedene Wege. Es gibt daher kein einheitliches „belgisches Modell“ für die Integration von Migranten (Martiniello, 1995; Adam, 2013a; Adam, 2013b). Die integrationspolitischen Praktiken in Belgien waren lange Zeit hindurch geprägt von dem Gegensatz zwischen assimilationistischem Integrationsansatz einerseits und multikulturalistischem Ansatz andererseits (Martiniello und Rea, 2004; Martiniello 1995; Rea und Jacobs, 2005). Vereinfacht gesagt war der Ansatz des französischsprachigen Landesteils sehr stark vom französischen Modell republikanischer Anpassung inspiriert. So lag in Wallonien der Nachdruck auf einer wirtschaftlichen und sozialen Einbindung aller, bei gleichzeitiger Anpassung an die französischsprachige Leitkultur der Region. Den wallonischen Integrationsansatz könnte man als Symbiose zwischen „Laissez-faire“ und assimilationistischem Ansatz bezeichnen (Adam, 2013a). Egalitäre sozialpolitische Praktiken wurden lange Zeit als die beste Strategie betrachtet, da man befürchtete, eine multikulturalistisch ausgerichtete Politik könnte Unterschiede verfestigen. Solange sie nicht zum Multikulturalismus führte, wurde die Zuwanderung im französischsprachigen Teil Belgiens auch nicht als Bedrohung empfunden (Adam und Jacobs, 2014: 73).

Demgegenüber wurde in Flandern die Bedeutung der ethnisch-kulturellen Identitäten betont und der Umgang mit der kulturellen Vielfalt entwickelte sich zu einem dominierenden Thema. Die flämische Regierung verfolgte eine eher multikulturelle, zielgerichtete Minderheitenpolitik in der Region (Loobuyck und Jacobs, 2010). Insgesamt hat die Flämische Gemeinschaft für die Integration mehr politische Instrumente entwickelt, stellte für die Integrationspolitik mehr Haus-

haltsmittel bereit und besaß auch eine stärker vereinheitlichte Politik als ihre Pendants in Wallonien und Brüssel.

Jenseits dieser ideologischen Unterschiede gab es in der Integrationspolitik des französischsprachigen und des flämischen Landesteils auch eine wichtige Gemeinsamkeit. In beiden Regionen waren die subregionalen Integrationszentren die Hauptakteure der regionalen Integrationspolitik. Diese Zentren wurden als nichtstaatliche Organisationen (NGO) mit eigenen Leitungsgremien errichtet, aber von den Regionalregierungen anerkannt und voll bezuschusst. Während in Wallonien die subregionalen Integrationszentren nach wie vor die politischen Hauptakteure sind, gehören sie in Flandern seit 2015 zu einer zentralen Regierungsbehörde, dem Flämischen Amt für (staatsbürgerliche) Integration. In diesem Amt wurden zahlreiche Institutionen mit den früheren Integrationszentren zusammengelegt. Dazu zählten die sogenannten „Aufnahmebüros“, die die Integrationskurse einrichten, die sogenannten „Häuser des Niederländischen“, die die Sprachkurse organisieren, sowie die sozialen Übersetzungsdienste (Adam, 2013). Hier zeigt sich ein weiterer wichtiger Unterschied zwischen der flämischen und der französischen Integrationspolitik. In Flandern wurde die Integration von Migranten in allgemeine Politikbereiche wie Bildungswesen, Beschäftigung, Wohnungsbau, Kultur und Jugendarbeit eingegliedert, was in Wallonien oder dem französischsprachigen Brüssel nicht der Fall war.

Zu Beginn der 2000er Jahre vollzog Flandern mit der Einführung verpflichtender Integrationspläne für Migranten einen größeren Politikwandel. Dieser verkompliziert die vereinfachende Gegenüberstellung eines „multikulturellen“ Politikansatzes in Flandern und eines assimilationistischen Ansatzes in der Region Wallonien. Schließlich kann die neue Zielsetzung der Flämischen Politik, Migranten „flämische Normen und Werte“ nahezubringen, ebenso als assimilierend bezeichnet werden (Adam, 2013a; Adam, 2013b). Ungeachtet der Einführung verpflichtender Integrationskurse wurden frühere multikulturalistische Politikansätze (wie Programme zur Finanzierung von Migrantenverbänden oder eines „Minderheitenforums“) nicht zurückgenommen, sondern ebenfalls verstärkt. Flandern betreibt so gesehen eine

gemischte Politik hinsichtlich der Eingliederung von Migranten, die sich als Kombination vormaliger multikulturalistischer Maßnahmen und einer interventionistischen Anpassungspolitik gegenüber (meist) Neuzuwanderern durch verpflichtende Integrationspläne beschreiben lässt. Dadurch wurde das vormalige binäre Bild eines flämischen multikulturalistischen gegenüber einem französischsprachigen Anpassungsmodell komplexer. Zudem haben neuere politische Entwicklungen im französischsprachigen Belgien zu einem zunehmenden politischen Auseinanderdriften geführt. Nach mehr als zehnjährigen heftigen Debatten haben Wallonien und (das französischsprachige) Brüssel jüngst eine ähnlich bindende Integrationspolitik eingeführt (Xhardez, 2014).

## Die Integrationspolitik in Flandern, Wallonien und Brüssel

Seit 2004 hat Flandern eine Politik (*inburgering*) eingeführt, die auf eine Förderung der bürgerschaftlichen Integration von Neuzuwanderern abzielt. Wie in vielen anderen EU-Staaten wurde die Entwicklung der flämischen Politik von dem niederländischen Integrationsmodell beeinflusst. Die flämische Integrationspolitik sieht seither ein Integrationsprogramm (*inburgeringstraject*) auf der Grundlage eines Integrationsvertrages vor. Das Programm umfasst Sprachunterricht in Niederländisch (90 bis 600 Stunden), berufliche Aus- und Weiterbildung, Beratung durch persönliche Betreuer und einen Kurs zur gesellschaftlichen Orientierung (*maatschappelijke oriëntatie*), der mit flämischen Regeln, gesellschaftlichen Normen und Werten vertraut machen soll (60 Stunden). Eine hohe Anzahl von Nicht-Staatsbürgern oder belgischen Staatsangehörigen mit Migrationshintergrund sind zur Teilnahme an diesem kostenlosen Integrationsprogramm berechtigt. Die Integrationsprogramme sind für die meisten Neuzuwanderer verpflichtend. Ausgenommen sind jene aus anderen EU-Mitgliedsstaaten, dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und der Schweiz entsprechend der Freizügigkeitsabkommen mit diesen Ländern, sowie gewisse Gruppen früher Zugewanderter, je nach deren Inanspruchnahme von Sozialleistungen, Arbeitslosengeld

bzw. sozialem Wohnungsbau (Somers, 2016; Xhardez, 2015). Nimmt eine Person, die zum Integrationsprogramm verpflichtet ist, nicht regelmäßig daran teil, wird sie mit einer Verwaltungsstrafe belegt. Die Entscheidung eine administrative Strafe zu verhängen, statt etwa mit einer Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu drohen, erfolgte nicht nur aufgrund der Präferenzen bestimmter politischer Akteure. Grund waren auch konkrete institutionelle Einschränkungen, bedingt durch den Grad der Befugnisse der Region Flandern. Diese ist nicht ermächtigt, beispielsweise über eine Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu entscheiden und verfügt nur über geringe Befugnisse bei der Vergabe von Sozialleistungen und Arbeitslosengeld<sup>3</sup> (Xhardez, 2015; Somers, 2010: 203).

Die Erlasse (regionale Gesetze) zur Regelung der Integration in Flandern wurden seitdem mehrmals erweitert. Der ursprüngliche Erlass datiert von 2003<sup>4</sup> und wurde 2006, 2008, 2009 und 2013 abgeändert. Der Erlass von 2013 (*Integratieen Inburgeringsdecreet*<sup>5</sup>) verband die „Politik zur gesellschaftlichen Integration“, mit der die Integrationspläne organisiert werden, mit der früheren Integrationspolitik. Diese regelte unter anderem die Organisation subregionaler Integrationszentren, die Einbindung des Themenfeldes Integration in allgemeine Politikbereiche und die Vertretung von Minderheitenorganisationen in einem „Minderheitenforum“ (Minderhedenforum). Der neue Erlass umfasst auch eine Verpflichtung zur erfolgreichen Teilnahme an Sprach- und Staatsbürgerkudetests (Ganty und Delgrange, 2015). Bemessungsgrundlage ist das Erreichen des Niveaus A2 in Niederländisch, eine regelmäßige Anwesenheit und Teilnahme am Unter-

3 So hängt etwa die Zuteilung einer Sozialwohnung in gewissen Fällen von der Teilnahme an einem Integrationskurs ab. Ähnliches gilt auch für eine Streichung des Arbeitslosengeldes.

4 Die Integrationspolitik beruht auf dem Gesetz (Erlass) zur Flämischen Integrationspolitik vom 28. Februar 2003 (Decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid).

5 Dekr. VI. 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratieen inburgeringsbeleid (unten: *Integratieen Inburgeringsdecreet*). Zur Einführung dieses Erlasses am 29. Februar 2016 siehe: B.VI.Reg. 29 januari 2016 houdende de uitvoering van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratieen inburgeringsbeleid.

richt, die Entwicklung eines „persönlichen Tätigkeitsplans“ und die Umsetzung gewisser Schritte dieses Plans. Seit 2012 bildet diese Bescheinigung einen der möglichen Prüfsteine der „sozialen Integration“, die in bestimmten Fällen zum Erwerb der Staatsbürgerschaft notwendig ist. Seit 2017 ist auch die Integrationswilligkeit neuerdings Bedingung für die Niederlassung in Belgien<sup>6</sup>.

1993, zur Zeit der Übertragung der Zuständigkeit für die Integration von der französischsprachigen Gemeinschaft auf die Region Wallonien, war die Integration von Migranten kein Thema (Adam, 2013a; Adam 2013b). Und noch heute spielt sie dort keine große politische Rolle. Dennoch hat sich die wallonische Integrationspolitik 2016 mit der Einführung verpflichtender Integrationsprogramme für Neuzuwanderer grundlegend gewandelt. Dieser Wandel weist eine Entwicklung in der wallonischen Integrationsphilosophie auf (Martiniello, 1995). Bis dahin bestand die wallonische Integrationspolitik aus einem eher allgemeinen Ansatz gesellschaftlicher Integration, bei dem Maßnahmen für Migranten nur eine Randerscheinung darstellten. Die getroffenen Maßnahmen beruhten auf allgemeinen sozialen statt auf ethnischen Kriterien (Rea, 2007: 136). Rund 20 Jahre lang war die Integrationspolitik durch den Erlass vom 4. Juli 1996 zur „Integration von Ausländern und Personen ausländischer Herkunft“ geregelt, der 2009 geringfügig geändert wurde.<sup>7</sup> Diese Politik beinhaltete Aufbau und Unterhalt von sieben regionalen Integrationszentren (Adam, 2013b), was auch dem bis 2003 vorherrschenden politischen Ansatz in Flandern entsprach. Diese Zentren wurden durch öffentliche Gelder unterhalten und waren für die Bereitstellung von Leistungen zuständig, die vorwiegend den Unterricht von Französisch als Fremdsprache und Hilfen bei Verwaltungsvorgängen umfassten. Im Gegensatz zur Flämischen Gemeinschaft jedoch legte die Region Wallonien keinen politischen Rahmen fest, innerhalb dessen diese

6 Quelle : Article 1er/2 de la Loi sur les étrangers (modifiée par l'article 4 de la Loi du 18 décembre 2016 insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).

7 Erlass der Region Wallonien vom 4. Juli 1996 bezüglich der Integration ausländischer Personen oder von Personen ausländischer Herkunft.

Integrationszentren arbeiteten. Die diversen Integrationszentren entwickelten daher sehr unterschiedliche Tätigkeiten und es gab große Unterschiede in der Integrationsphilosophie. Während in Lüttich ein französisch-republikanisch geprägter, universalistischer Integrationsansatz vorherrschte, fußte die Integrationsarbeit in Namur eher auf multikulturellen Ansätzen (Adam, 2013a: 58–62). In Wallonien wurde, im Gegensatz zu Flandern, keine Koordinationsstruktur geschaffen, um die Politik subregionaler oder örtlicher Integrationszentren zu vereinheitlichen (Adam und Jacobs, 2014: 75). Die Mittel für diese Politik flossen in Wallonien im Vergleich zu Flandern auch überaus spärlich (Adam, 2013a; Adam, 2013b).

2014 wurden durch einen neuen Erlass Integrationspläne für Neuzuwanderer in Wallonien eingeführt. Dies stellt im Vergleich zur oben erwähnten *Laissez-faire*-Haltung einen grundlegenden Politikwechsel zu einer stärker interventionistischen Integrationspolitik dar (Adam, 2013a; Adam 2013b). 2016 schloss sich Wallonien sogar dem politischen Trend der meisten Nachbarländer an, indem eine Teilnahme an einem vollwertigen, vierteiligen Integrationsprogramm für Nicht-EU-Bürger verbindlich wurde. Zu dem Programm gehören ein persönliches Treffen mit einem Serviceberater zur Beurteilung von Kompetenzen, Unterricht auf Französisch, ein Integrationskurs sowie bei Bedarf Berufsberatung und/oder -ausbildung.<sup>8</sup> Eine Nichterfüllung wird, ähnlich wie in Flandern, mit einer Verwaltungsstrafe belegt. In gewisser Hinsicht kommt das einer kopernikanischen Wende gleich, denn das verbindliche Integrationsprogramm in Flandern (*inburgering*) war vorher von diversen französischsprachigen Politikern und Eliten als stigmatisierend kritisiert worden.

In Brüssel ist die Integration wegen des zweisprachigen Status und des komplizierten institutionellen Aufbaus der Stadt ein besonders komplexes Thema (Xhardez, 2016). Brüssel hat einen tiefgreifenden demographischen Wandel erlebt; über 33 Prozent der Einwohner

8 Ursprünglich war nur der erste Teil (persönliches Gespräch) verbindlich, mittlerweile sind aber auch die übrigen drei Module Pflicht (Sprache, Bürgerrechte und berufliche Ausbildung).

sind ausländische Staatsbürger<sup>9</sup> – dreimal so viele wie im Rest des Landes – und es verzeichnet die höchste Anzahl an Neuzuwanderern (10,2 Prozent seiner Einwohner<sup>10</sup>, gegenüber 2 Prozent in Flandern und 1,9 Prozent in Wallonien<sup>11</sup>). Hinsichtlich der speziellen institutionellen Lage sind die Flämische und Französische Gemeinschaft in Brüssel nicht direkt für Personen zuständig. Dies bedeutet konkret, dass sie niemanden zur Teilnahme an einem einsprachigen Integrationsprogramm verpflichten können. Dies würde eine Anerkennung von Subnationalitäten in Brüssel implizieren, was politisch nicht akzeptabel ist (Peeters, 2007: 34; Dumont und Van Drooghenbroeck, 2011: 201–227). Die Flämische und die Französische Gemeinschaft haben daher in Brüssel nur Befugnisse für diejenigen Einrichtungen, die ausdrücklich zu ihrer Gemeinschaft gehören.

In Brüssel wurden, wie oben ausgeführt, auf ein und demselben Gebiet zwei verschiedene Politikansätze zur Integration von Migranten umgesetzt: einen flämischen und einen französischsprachigen (Xhardez, 2016). Seit 2004 betreibt die Flämische Gemeinschaft in Brüssel eine Integrationspolitik in niederländischer Sprache, die dem Integrationsprogramm in Flandern ähnelt. Der Hauptunterschied zwischen der Umsetzung des flämischen Programms in Flandern und dem in Brüssel liegt darin, dass die Politik im zweisprachigen Brüssel nicht verbindlich sein kann, da einsprachige flämische Integrationskurse per Verfassung nicht verpflichtend sein dürfen. Im französischsprachigen Teil Brüssels hat die Kommission der Französischen Gemeinschaft seit 1993 die gesetzgeberischen und administrativen Befugnisse eine französischsprachige Integrationspolitik in Brüssel zu betreiben. Diese Politik unterscheidet sich von jener, die im französischsprachigen

9 SPF Economie, B e S t a t (raw data: <http://bestat.economie.fgov.be/BeStat/BeStatMultidimensionalAnalysis?loadDefaultId=2911>. Abgerufen am 24. April 2016).

10 Laut der CBAI-UCL-Studie (Ansay et al., 2012) verzeichnete die Region am 1. Januar 2013 120.000 Neuzuwanderer. Als Neuzuwanderer erfasst werden Personen fremder Staatsbürgerschaft, die weniger als drei Jahre legal im Land gelebt und eine Aufenthaltserlaubnis für mehr als drei Monate hatten.

11 Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique. Rapport statistique et démographique 2013, Brüssel 2014.

Süden des Landes durchgeführt wird, folgte aber lange Zeit einer egalitären Assimilierungspolitik nach französischem Muster. Die Integrationspolitik wird als „Politik der gesellschaftlichen Kohäsion“ bezeichnet, die ein friedliches Zusammenleben fördern und einer gesellschaftlichen Ausgrenzung entgegenwirken soll. Sie unterstützt zahlreiche Brüsseler NGOs und organisiert Aktivitäten gegen Ausgrenzung, darunter Hilfe in der Schule und Hausaufgabenhilfe für Jugendliche in sozial benachteiligten Vierteln (Adam, 2013a; Adam 2013b: 65–89).

Allerdings hat sich auch im französischsprachigen Teil Brüssels die Integrationspolitik seit 2013 gewandelt. Ähnlich wie in den beiden anderen Regionen hat die Kommission der Französischen Gemeinschaft ein französischsprachiges Integrationsprogramm eingeführt<sup>12</sup>, das erst 2016 teilweise in Kraft trat. Während das französischsprachige Programm in Brüssel der wallonischen Integrationspolitik inhaltlich relativ ähnlich ist, versucht es sich in der Namensgebung von dieser zu unterscheiden. Politische Entscheidungsträger verweisen regelmäßig darauf, dass das Programm nicht als „Integrations-“, sondern als „Willkommensprogramm“ (*parcours d'accueil des primo-arrivants*) anzusehen ist. Es sieht eine Beurteilung von Kompetenzen sowie bei Bedarf Französischunterricht, einen Integrationskurs und Berufsberatung oder -ausbildung vor. Der Plan wird durch Aufnahmeeinrichtungen für Neuzuwanderer (sogenannte BAPAs – *Bureaux d'Accueil pour Primo-Arrivants*) organisiert. Ähnlich wie mit der flämischen Politik kann die einsprachig ausgelegte französischsprachige Integrationspolitik im zweisprachigen Brüssel nicht verbindlich sein. Hierzu müssen die flämischen und französischsprachigen Behörden dahingehend zusammenarbeiten, eine Entscheidung der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission (COCOM) für die Region Brüssel<sup>13</sup> auf den Weg zu bringen und ein Kooperationsabkommen zu schließen. Auf beiden Seiten hat die politische Führung

in Brüssel den Willen bekundet, eine verbindliche Integrationspolitik zu organisieren<sup>14</sup>. Niederländischsprachige Eliten sind von Beginn an dafür eingetreten, das Integrationsprogramm in Brüssel zur Pflicht zu machen. Auf französischsprachiger Seite ist diese Forderung hingegen neu, weil – wie in Wallonien – die meisten politischen Parteien den verbindlichen flämischen Integrationsprogrammen bislang kritisch gegenüberstanden. Im April 2017 konnte die Gemeinsame Gemeinschaftskommission schließlich ein entsprechendes Gesetz verabschieden, das Integrationskurse in Brüssel verpflichtend macht.

Zusammengefasst haben sich die integrationspolitischen Ansätze mit der Dezentralisierung der Integrationspolitik in den 80er Jahren auseinanderentwickelt. Sie bewegen sich jedoch heute, gerade durch die Einführung verbindlicher Integrationsprogramme wieder aufeinander zu. Dennoch bestehen zwischen den bundesstaatlichen Einheiten Belgiens nach wie vor Unterschiede hinsichtlich der Inhalte, den ausführenden Akteuren, der Zielgruppen und der eingesetzten Haushaltsmittel. Die verschiedenen integrationspolitischen Ansätze haben daher Auswirkungen auf Rechte und Pflichten von Migranten und unterscheiden sich je nachdem, ob die Migranten in Brüssel, Flandern oder Wallonien leben.

## Analyse der Integrationspolitik

Für ein besseres Verständnis der Unterschiede in der Integrationspolitik der belgischen Regionen Flandern, Brüssel und Wallonien, bedarf es eines Blicks auf die unterschiedlichen Parteienlandschaften in den Regionen. Das belgische Parteiensystem ist entlang der Sprachgrenzen organisiert und in ein flämisches und ein französischsprachiges Parteiensystem aufgeteilt. Zwar gibt es keine landesweiten Parteien, doch sind Parteien durch ihre Präsenz auf der gesamtstaat-

12 Décret du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, M. B., 18. September 2013.

13 Die Gemeinsame Gemeinschaftskommission (Common Community Commission, COCOM) ist in Brüssel für zweisprachige Institutionen und in gewissen Fällen für Einzelpersonen zuständig.

14 Seit 2003 fordert die rechtsgerichtete Partei Mouvement réformateur ein verbindliches Programm zur staatsbürgerlichen Eingliederung. Im Oktober 2015 hat die Chefin der linksgerichteten Sozialisten in Brüssel, Laurette Onkelinx, ebenfalls gefordert, dass eine staatsbürgerliche Eingliederung in Brüssel zur Pflicht wird (Interview, La Libre Belgique, 2. Oktober 2015, 5).

lichen Ebene über die Regionen hinaus präsent. Zudem kann mit Ausnahme Brüssels eine Sprachgemeinschaft keine Parteien aus einer anderen Region wählen, obwohl der Zentralregierung Parteien aus beiden Gemeinschaften angehören. Im flämischen Parteiensystem wurde die Einwanderung ab den 1990ern durch die Wahlerfolge des ultrarechten *Vlaams Belang* stark politisiert (Coffé, 2005). Seitdem sind Zuwanderung und die Integration von Migranten bestimmende Elemente bei Wahlkämpfen in Flandern geworden, mehr als im französischsprachigen Teil Belgiens (Coffé, 2005: 120). Da das Thema Zuwanderung in Flandern eine größere Rolle spielt als im französischsprachigen Teil Belgiens, besteht dort eine Tendenz zu stärkerer politischer Aufmerksamkeit (Baumgartner und Jones, 1993: 20) und restriktiveren Positionen der etablierten Parteien (Bale, 2003; Bale et al., 2010).

Dass in Flandern viel früher als im französischsprachigen Belgien verbindliche Integrationskurse organisiert wurden, ist zumindest teilweise eine Folge des unterschiedlichen Politisierungsgrads der Zuwanderung in den beiden Regionen. Die Besonderheiten des politischen Parketts in Brüssel erlauben zudem Einblicke in einige Merkmale der französischsprachigen Integrationspolitik. Die politischen Führer des französischsprachigen Brüssel haben lange Zeit einen verbindlichen Integrationsplan als „stigmatisierend“ abgelehnt. Auch jetzt noch, nachdem ein verbindlicher Integrationsplan für Wallonien und das französischsprachige Brüssel verabschiedet wurde, versuchen sie dieser Politik den „restriktiven Anstrich“ zu nehmen, indem sie sie als „Willkommens-“ statt als „Aufnahmepolitik“ bezeichnen. Diese eher migrantenfreundliche Haltung der politischen Führung des französischsprachigen Brüssel lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass die Wählerschaft mit Migrationshintergrund in Brüssel stärker vertreten ist als in anderen Regionen sowie zum anderen, dass eine erfolgreiche radikal rechte und migrationsfeindliche Partei sich in Brüssel nicht etabliert hat.

## Ergebnisse der Integration: welche Herausforderungen?

Obwohl in allen Landesteilen Belgiens integrationspolitische Maßnahmen eingeführt wurden, haben sich daraus nicht unbedingt Erfolge bei der Integration ergeben. Unabhängig davon, wie Integration gemessen wird (z. B. im Hinblick auf Bildungsleistungen, Eingliederung in den Arbeitsmarkt, politische Teilhabe, interkulturelle Vernetzung usw.) waren die eingeführten politischen Instrumente nicht immer darin erfolgreich, die gesteckten Ziele zu erreichen. Zwar rangiert Belgien unter den fünf EU-Mitgliedsstaaten mit der umfassendsten Integrationspolitik<sup>15</sup> im Europäischen Migrant Integration Policy Index (MIPEX)<sup>16</sup>, doch großangelegte empirische Studien zeigen, dass diese Politik bislang nicht sehr wirkungsvoll darin war, die Ungleichheit zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu verringern. Studien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) konnten auf Grundlage verschiedener Integrationsindikatoren feststellen, dass es im belgischen Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt große Leistungsunterschiede zwischen diesen beiden Gruppen gibt. Diese „ethnische Kluft“ bildet die wesentliche Herausforderung im Bereich der Integration und der Antidiskriminierungspolitik in Belgien.

Wie die sogenannten PISA-Studien (OECD, 2006; OECD, 2009; OECD, 2012; OECD, 2016; OECD, 2003) gezeigt haben, ist Belgien eines der Länder mit dem größten Leistungsunterschied zwischen Schülern mit und ohne Migrationshintergrund. Die jüngste PISA-Studie zeigt für Belgien im naturwissenschaftlichen Bereich einen Unterschied von 66 Punkten zwischen einheimischen Schülern und jenen mit Migrationshintergrund (OECD, 2016: 250). Zudem stellte die Euro-

15 MIPEX setzt Belgien mit 67 Punkten auf den 7. Rang von 38 Ländern und bescheinigt dem Land damit eine ‚eher positive‘ Integrationspolitik (Daten von 2014, siehe: <http://www.mipex.eu/belgi-um>, abgerufen am 21. Oktober 2017).

16 Der Migrant Integration Policy Index ist ein Instrument für Bewertung und Vergleich politischer Maßnahmen zur Integration in 38 Ländern (darunter alle EU-Länder), das anhand von 167 Indikatoren das integrationspotential der Politik misst (Huddleston et al., 2015).

päische Kommission fest, dass an belgischen Schulen die Rate der Schulabbrecher bei Schülern, die nicht in Belgien geboren wurden, wesentlich höher ist (18,2 Prozent) als bei Schülern die in Belgien geboren wurden (9 Prozent) (Europäische Kommission, 2016: 3). Dieser Leistungsunterschied ist in beiden Sprachgemeinschaften zu beobachten. Er ist jedoch in der Flämischen Gemeinschaft höher (einer der höchsten unter allen EU-Ländern) als in der Französischsprachigen, in der auch Schüler ohne Migrationshintergrund deutlich schlechter abschneiden als ihre Mitschüler in Flandern (Danhier et al., 2014: 38). Zwar verringert sich der Abstand, wenn man den sozioökonomischen Hintergrund der Eltern und die Sprache berücksichtigt, die zuhause in den Familien gesprochen wird, aber für den großen Abstand gibt es keine Erklärung (Danhier et al., 2014: 44–45). Zudem besteht die „ethnische Kluft“ im Bildungswesen nicht nur für die erste Migrantengeneration, sondern auch für Schüler, die der zweiten Generation angehören (d. h. im Aufnahmeland geborene Kinder von Migranten).

Andere OECD-Studien und das bereits erwähnte sozioökonomische Monitoring zeigen auch, dass es zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund eine große Kluft hinsichtlich der Teilnahme am Arbeitsmarkt gibt. So lag beispielsweise die Beschäftigungsrate<sup>17</sup> von Belgiern ohne Migrationshintergrund im Jahr 2012 mit 73,3 Prozent deutlich höher als die von Personen ausländischer Herkunft (rund 45,7 Prozent, jedoch mit großen Unterschieden nach Herkunftsland) (FOD WASO und IGKC, 2015: 50). Dieser Differenz bei der Beschäftigungsquote entsprechen auch die Zahlen der letzten OECD-Studie von 2015, die einen Unterschied von 11 Prozent bei der Arbeitslosenquote<sup>18</sup> zwischen in Belgien und im Ausland Geborenen Menschen aufdeckt (OECD, 2015: 89). Diese „ethnische Kluft“ bei der Beschäftigung ist in Belgien zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund wesentlich größer als in anderen EU-Ländern; sie ist die viertgrößte nach den Niederlanden, Schweden und

17 Gemessen als Prozentsatz der arbeitenden Bevölkerung zwischen 18 und 60 Jahren.

18 Gemessen als Prozentsatz des Erwerbslosenanteils in der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren.

Dänemark (OECD, 2015: 83). Sie existiert in allen Regionen Belgiens, ist aber am stärksten in der Region Flandern ausgeprägt (FOD WASO and IGKC, 2015: 70–71). Bei der Größe dieser Kluft gibt es jedoch innerhalb der Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund wesentliche Unterschiede, unter anderem je nach Herkunftsland, Geschlecht (die Kluft ist bei Frauen unabhängig vom Herkunftsland größer) und Bildungsniveau (die Kluft ist für Geringqualifizierte größer<sup>19</sup>). Zudem finden sich auch deutliche Unterschiede hinsichtlich der Teilnahme am Arbeitsmarkt zwischen der ersten Generation von Migranten, die nach Belgien kommen, und der zweiten, die in Belgien geboren ist (OECD, 2015; Torreken and Adam, 2015).

Zusätzlich zur „ethnischen Kluft“ bei der Teilnahme am Arbeitsmarkt gibt es am belgischen Arbeitsmarkt eine deutliche ethnische Schichtung; Menschen mit Migrationshintergrund sind in den weniger geschätzten Beschäftigungsbereichen überrepräsentiert und haben die ungünstigsten Arbeitsbedingungen (Pina et al., 2015: 8). So haben etwa Menschen mit Migrationshintergrund eher einen befristeten Arbeits- oder einen Teilzeitvertrag als Belgier ohne Migrationshintergrund<sup>20</sup> (OECD, 2015: 111–113). Ebenso sind sie im Allgemeinen überproportional in unterbewerteten Beschäftigungsbereichen wie der Lebensmittelbranche, im Einzelhandel und in der Reinigungsbranche und unterproportional im öffentlichen Dienst und dem Bildungswesen vertreten<sup>21</sup> (FOD WASO and IGKC, 2015: 68). Außerdem sind Menschen mit Migrationshintergrund häufiger als Arbeiter beschäftigt und wesentlich seltener als Angestellte im öffentlichen Dienst (FOD WASO and IGKC, 2015: 90–91). Darüber hinaus ist Zeitarbeit unter Menschen mit Migrationshintergrund verbreiteter als unter jenen ohne Migrationshintergrund (FOD WASO and IGKC, 2015: 98). Schließ-

19 In den meisten anderen EU-Ländern ist es umgekehrt. Dort sind die Unterschiede bei der Teilnahme am Arbeitsmarkt im Allgemeinen für Höherqualifizierte größer als für Geringqualifizierte.

20 Dieser Unterschied zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund hinsichtlich Teilzeitbeschäftigung trifft für Frauen nicht zu. Frauen mit und ohne Migrationshintergrund sind allesamt häufiger in Teilzeit beschäftigt.

21 Ausgenommen sind Menschen nordamerikanischer Herkunft, die im Bildungswesen überrepräsentiert sind.

lich besteht, Nordamerikaner ausgenommen, in Belgien ein starkes Lohngefälle zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund (FOD WASO and IGKC, 2015: 116–118). Herkunftsland und Geschlecht scheinen die wichtigsten Einflussfaktoren zu sein. In den meisten Fällen haben Menschen von außerhalb der EU und Frauen die schwächste Stellung auf dem belgischen Arbeitsmarkt.

Zusammenfassend zeigt die große ethnische Kluft bei Bildung und Beschäftigung, dass die Einführung einer Integrationspolitik nicht notwendigerweise zu positiven Ergebnissen bei der Integration führt. Die Unterschiede bei Bildungsleistung, Teilnahme und Stellung am Arbeitsmarkt zwischen der einheimischen und eingewanderten Bevölkerung in Belgien haben klare Konsequenzen für die sozioökonomische Lage von Menschen mit Migrationshintergrund. Für Haushalte von Menschen mit Migrationshintergrund ist etwa das Armutsrisiko dreimal so hoch wie für die einheimische Bevölkerung (OECD, 2015: 165, 167). Um diese Unterschiede zu verringern ist es wichtig den verschiedenen möglichen Erklärungen für diese Unterschiede auf die Spur zu kommen<sup>22</sup>. Gleichzeitig gilt es im Auge zu behalten, dass je nach Untergruppe verschiedene Faktoren eine Rolle spielen. Statt einer Integrationspolitik, die sich ausschließlich an Migranten richtet, könnte eine allgemeine Politik (im Bereich Bildung, Beschäftigung und andere) für die belgische Gesamtbevölkerung ebenso bedeutend dafür sein, Menschen mit Migrationshintergrund in die Gesellschaft zu integrieren und einzubinden.

## Schluss

Ähnlich wie in anderen europäischen Ländern ist Belgien durch eine bald hundertjährige Einwanderungsgeschichte und eine heterogene Bevölkerung geprägt. Aufbauend auf den politischen Besonderheiten des Landes haben sich zwischen den beiden belgischen Hauptregionen zwei unterschiedliche politische Modelle zur Integration von Migranten entwickelt: ein eher multikulturelles Modell im flämischen Teil des

Landes und ein auf Anpassung ausgerichtetes „Laissez-faire-Modell“ im französischsprachigen Teil. Diese konvergieren in jüngerer Zeit in Richtung einer verbindlicheren, fordernderen Integrationspolitik, mit der die drei belgischen Regionen, Flandern, Wallonien und Brüssel, Migranten zu Integrationsprogrammen verpflichten. Unterschiedliche Ansätze bei der Integration sind auf einen abweichenden Grad der Politisierung hinsichtlich der Themen Einwanderung und Integration in den unterschiedlichen Regionen zurückzuführen. Gleichzeitig ist die Integrationspolitik regionenübergreifend nicht unbedingt von Erfolg gekrönt, wie die Unterschiede bei Bildungsleistungen sowie der Teilnahme am Arbeitsmarkt zeigen.

Angesichts ähnlicher Zuwanderungswellen, ähnlicher Entwicklungen im Bereich der Integration und ähnlicher Probleme (z. B. Ungleichheiten bei der Bildung, Eingliederung in den Arbeitsmarkt) ist der Fall Belgiens in vielerlei Hinsicht mit anderen nordwesteuropäischen Einwanderungsländern wie Deutschland und den Niederlanden vergleichbar. Einmalig sind allerdings die besondere Form des Föderalismus und der multinationale Charakter Belgiens, der ganz eigene politische und institutionelle Möglichkeiten und Sachzwänge schafft.

<sup>22</sup> Eine Übersicht liefern: Danhier et al., 2014; Westerveen und Thys, 2016.

# Integrationspolitik in Italien

Maurizio Ambrosini



## Zum Mitnehmen

- › Italien hat sich in nur sehr kurzer Zeit vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland gewandelt. Es zählt heute etwa 5,5 Millionen Einwanderer. Hinzu kommen geschätzt 490.000 Personen, die sich illegal im Land aufhalten.
- › Eine politische Regulierung der Einwanderung erfolgte erst nachträglich, in erster Linie durch rückwirkende Legalisierung von Einwanderern. Wo institutionelle Integrationshilfen fehlten, haben sich ausgeprägte mikrosoziale Strukturen gebildet.
- › Einwanderer decken etwa 10 Prozent der legalen Beschäftigung in Italien und einen großen Teil der nicht erfassten, illegalen Beschäftigung ab. Sie besetzen überwiegend Stellen im niedrigen Segment des Arbeitsmarktes.
- › Eine besondere Rolle bei der Integration spielen die regionalen Unterschiede des italienischen Arbeitsmarktes und ausgeprägte soziale und ethnische Netzwerke unter den Einwanderern.
- › Integrationserfolg unterscheidet sich stark nach Herkunft der Einwanderer. Gemein ist Einwanderern eine stärkere Anfälligkeit für Armut im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung.
- › Die erfolgte wirtschaftliche Integration der Einwanderer schlägt sich noch nicht ausreichend in politischer Integration nieder. Hier fehlt es sowohl am Mitgestaltungswillen der Einwanderer als auch an politischen Strategien von Seiten der Politik.

## Einleitung

Ein Faktor, der im Rahmen der Analyse des Phänomens der Migration nach Italien erstaunt, ist das Tempo, mit dem das Land von einem Auswanderungsland zu einem Einwanderungsland geworden ist (Pugliese, 2002). In Italien leben heute circa 5,5 Millionen gebietsansässige Einwanderer und etwa 490.000 Personen halten sich illegal im Land auf (Fondazione Ismu, 2017). Diese Veränderung war in weiten Teilen nicht vorherzusehen und wurde dementsprechend auch wenig reglementiert. Sie wurde damit „von unten“ auf dem Arbeitsmarkt und in den lokalen sozialen Kontexten verarbeitet. Erst im Nachhinein, über Verzögerungen und Widerstände unterschiedlichster Art, wurde diese Veränderung von einem Teil der öffentlichen Einrichtungen anerkannt und rechtlich reguliert.

Zu Beginn der 90er Jahre, als die Umwandlung Italiens in ein Einwanderungsland in das Bewusstsein der Öffentlichkeit drang, wurde das Phänomen primär als ein neues soziales Problem betrachtet. Wenig sichtbar begannen in dieser Zeit sowohl der Arbeitsmarkt (in Form von Anstellungen in Unternehmen oder Familien) als auch Akteure der Zivilgesellschaft (in Vereinigungen, Gewerkschaften und Kirchen) mit der wirtschaftlichen Eingliederung der Neuankömmlinge in die italienische Gesellschaft. Was zu Anfang vor allem noch informell geschah, wurde mit der Zeit in den reicheren und höher entwickelten Regionen, wo die Nachfrage nach Arbeitskräften stieg, immer stärker formalisiert.

Politisch reguliert wurde diese Situation erst in einem zweiten Schritt. Das erste einschlägige Gesetz stammt aus dem Jahr 1990; ein Rahmengesetz zur Regelung der entsprechenden Politiken stammt aus dem Jahr 1998 mit restriktiven Abänderungen im Jahr 2002. Wesentliches Instrument der Integrations- und Migrationspolitik waren dabei die mehrfach verabschiedeten Gesetze zur Legalisierung von Einwanderern (Colombo, 2012), von denen insgesamt sieben in 25 Jahren verabschiedet wurden. Hinzu kommen eine gewisse Anzahl von nicht

angegebenen Legalisierungen, wie die sogenannten *decreti-flussi*<sup>1</sup>, also Erlasse, mit denen Quoten von Arbeitnehmern aus den nicht-europäischen Ländern jährlich festgelegt werden. An dieser Stelle lässt sich eine überraschende Kontinuität der italienischen Migrationspolitik feststellen: die vorsichtigen Prognosen zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Italien wurden regelmäßig und in erheblichem Maße von dem konkreten Bedarf an Arbeitskräften übertroffen. Dies veranlasste die Politik dazu, rückwirkend die Regelungen an die effektive Dynamik des Arbeitsmarktes anzupassen. Daraus ergibt sich für einen Großteil der erwachsenen und ausländischen Arbeitnehmer die leidvolle, doch mitunter normale Erfahrung eines gewissen Zeitraums in der Illegalität. Allgemein konnten nur Einwanderer, die aus Gründen der Familienzusammenführung ins Land kamen oder in Italien als Kinder von Einwanderern geboren wurden, sich von Beginn an regulär in Italien aufhalten. Die „Karriere“ der Einwanderer in Italien zeichnet sich oftmals dadurch aus, dass der Übergang von der Legalität zur „Illegalität“ als eine durchaus normale Erfahrung wahrgenommen wird, die sich möglicherweise nicht vermeiden lässt. Dem schließt sich früher oder später die Möglichkeit an, sich legal niederzulassen und eine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu finden (Ambrosini, 2013a).

Darauf aufbauend kann festgestellt werden, dass eine improvisierte, mikrosoziale Struktur die Lücke gefüllt hat, die durch die Schwäche der institutionellen Instrumente entstanden war. Einwanderer in Italien haben, ungeachtet einiger Rückschläge durch die wirtschaftliche Rezession des letzten Jahrzehnts, eine Anerkennung als Arbeitskräfte erfahren. Jedoch mangelt es noch an ihrer Anerkennung als rechtmäßiger Bestandteil der Gesellschaft, wie aus den starren Regelungen zur Erlangung der Staatsbürgerschaft hervorgeht.

---

<sup>1</sup> Die genaue Bezeichnung lautet: „Decreto di programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro stagionale nel territorio dello Stato“.

## Zwischen Wirtschaft und Politik: Bedarf an Arbeitskräften und Regulierung der Migrationsbewegungen

Die Analyse der Integrationsprozesse von Einwanderern in Italien ist verflochten mit einer Untersuchung der politischen Regulierung zu Einreise, Aufenthalt und Teilnahme am Erwerbsleben für ausländische Bürger. Neben der internen Mobilität zwischen ihren Mitgliedsstaaten, bevorzugen die rechtlichen Bestimmungen der Europäischen Union heute tendenziell zwei Typen von Einwanderern: zum einen die hoch qualifizierten Einwanderer oder als solche definierte (viele von ihnen sind im Gesundheitsbereich als Krankenschwestern und Krankenpfleger oder im Bereich der paramedizinischen Dienstleistungen tätig) und zum anderen die Einwanderer, die für Saisonarbeiten eingesetzt werden. Letztere haben kein Anrecht auf eine dauerhafte Niederlassung und fallen unter den Begriff der sogenannten zirkulären Migration. Dennoch haben laut einem Bericht des International Centre for Migration Policy Development in Wien (ICMPD, 2009) in den Jahren zwischen 1998 und 2008 nach vorsichtigen Schätzungen fünf bis sechs Millionen Einwanderer in Italien den Status der Illegalität hinter sich gelassen und einen legalen Status mit Aufenthaltsgenehmigung erreicht. In dieser Hinsicht steht Italien in der Rangfolge der Legalisierungen an erster Stelle in Europa, gefolgt von Spanien.

Für beschwerliche Arbeiten, mit einem niedrigen sozialen Ansehen, werden vermehrt Arbeitsmigranten eingesetzt. Bereits jetzt machen diese 10,5 Prozent des Gesamtaufkommens der legalen Beschäftigung in Italien aus. Laut Fullin und Reyneri (2011) zeichnet sich die Stellung der Einwanderer auf dem italienischen Arbeitsmarkt durch eine niedrige Arbeitslosigkeit sowie durch unattraktive Arbeitsstellen aus (siehe auch Carchedi, Mottura, Pugliese, 2003).

Auf der Grundlage der statistischen Daten und der Ergebnisse lokaler Untersuchungen lassen sich vier gebietsspezifische Integrationsmodelle in Bezug auf die zugewanderten Arbeitnehmer unterscheiden:

- › Das erste Modell umfasst industrialisierte Provinzen Mittel- und Norditaliens, in denen das typische Bild des Arbeitsmigranten über lange Jahre hinweg dem des in den kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) beschäftigten Fabrikarbeiters oder im Umfeld der Subunternehmen oder im Bereich der Dienstleistungen um die industrielle Produktion tätigen Arbeitnehmers entsprach (Verbringen der Waren, Führung der Lager, Reinigungstätigkeiten etc.). Gleichzeitig fanden Frauen verstärkt Anstellung im Haushaltsbereich und in der Betreuung.
- › Das zweite Modell beschreibt die Großstädte, allen voran Rom und Mailand, in denen die Aufgaben der Einwanderer breit gefächert sind und vom Bauwesen über das Gaststättengewerbe bis hin zu Reinigungs- und Transportunternehmen reichen. Das gängigste und mittlerweile bereits vertraut gewordene Bild ist das der Hausangestellten (als Festangestellte oder auf Stundenbasis) oder der Pflegekräfte für alte Menschen.
- › Das dritte Modell beschreibt die temporäre Beschäftigung im Süden, die am Beginn der einsetzenden Einwanderungsprozesse in den 80er Jahren stand und die erste Anlaufstelle für viele Einwanderer war. Die angebotenen Beschäftigungen sind in den meisten Fällen prekär oder illegal: Die bekannteste Branche, die besonders in der öffentlichen Wahrnehmung verwurzelt ist, ist die des Erntehelfers in der Landwirtschaft. Die dort so typische Figur des Hilfsarbeiters, umgangssprachlich *bracciante* (Tagelöhner) genannt, wird durch Vermittlung eines Vorarbeiters, dem sogenannten *caporale*, in der Regel schwarz beschäftigt. Doch auch das Tourismus- und Hotelgewerbe, Beschäftigungen im häuslichen Bereich sowie das Bauwesen greifen immer stärker auf Arbeitsmigranten zurück, die auch hier meistens illegal beschäftigt werden.

- › Schlussendlich lässt sich ein viertes Modell herausarbeiten, das für die Provinzen Mittel- und Norditaliens typisch ist. Viele saisonal beschäftigte Arbeitskräfte werden dort im Sommer im Tourismusbereich und im Herbst bei der Obsternte (Trauben, Äpfel etc.) eingesetzt. Als sinnbildlich für dieses wechselseitige System saisonaler Arbeitskräfte ist hier Trentino-Südtirol zu nennen, bei dem der Wechsel zwischen dem Dienst in der Landwirtschaft (insbesondere im Trentino), mit der Arbeit im Tourismus- und Hotelgewerbe (insbesondere in Südtirol) sich gut ergänzt. Ähnliche Prozesse, wenn auch weniger transparent, sind in den anderen auf den Tourismus ausgerichteten Provinzen in Mittel- und Norditalien zu beobachten. Insgesamt betrachtet ist in den nördlichen Regionen die illegale Beschäftigung weniger stark ausgeprägt als im Süden (Ambrosini, 2011).

### Die besondere Rolle von Migrationsnetzwerken bei der Integration

Einer der auffallendsten Aspekte der Integration von Einwanderern auf dem italienischen Arbeitsmarkt ist deren Konzentration in einigen Beschäftigungsnischen. Diese sind im Allgemeinen von bescheidenem Niveau, können aber von einem Land bzw. einer Stadt zur anderen unterschiedlich ausfallen (Stalker, 2003). So beobachtet man in Italien zum Beispiel eine Verdichtung der Menschen aus den Philippinen in der Arbeit im Haushalt, der Rumänen und der Albaner im Bauwesen, der Sikhs in der Aufzucht von Rindern in der Po-Ebene, der Senegalesen im Handel, der ukrainischen, moldauischen und ecuadorianischen Frauen in der Altenhilfe. Diese Spezialisierungen, die häufig als Ergebnis „kultureller“ Voraussetzungen angesehen werden, offenbaren die besonderen Eigenschaften der Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in dem informelle Netzwerke eine besondere Rolle spielen (Ambrosini und Berti, 2003). Die in Bezug auf die freien Arbeitsplätze verfügbaren Informationen, zu denen Zugangsmöglichkeiten, zu Begleitmaßnahmen, Sponsoring bei den

Arbeitgebern oder Ausbildung gehören, laufen oftmals über Kontakte zwischen den solidarisch untereinander verbundenen Personen.

Dies trifft auch auf die einheimischen Arbeitnehmer zu: Die sozialen Netzwerke und Beziehungen in Italien sowie zu anderen Ländern sind eine der grundlegenden Einrichtungen, anhand derer sich das Aufeinandertreffen von Nachfrage und Angebot an Arbeitskräften sowohl in informativer Hinsicht als auch im Hinblick auf die Bekräftigung und Begründung vertrauensvoller Beziehungen realisieren lässt. Die Tatsache, dass es sich bei den Arbeitgebern größtenteils um kleine und kleinste Unternehmen handelt, die selbst über keine strukturierten Büros und Beratungsdienste zur Rekrutierung von Personal verfügen, stellt die Rolle der sozialen Netzwerke in den Vordergrund. Dies kommt in entscheidenderem Maße für die Einwanderer zum Tragen. Insbesondere in den ersten Phasen ihrer Ansiedlung, wenn sie gerade erst angekommen sind und über keine vorherigen Kontakte mit potenziellen Arbeitgebern verfügen und in vielen Fällen sogar keine regulären Papiere haben, die sie zur Aufnahme einer Arbeit berechtigen. Die Möglichkeit, rechtliche Bestimmungen zu umgehen, Schutz vor den Kontrollen der Behörden zu finden, sich den Lebensunterhalt ohne Papiere und Dokumente zu verdienen, zu versuchen, auf dem schnellsten Wege die eigene Situation zu legalisieren, hängen in großem Maße von der Unterstützung der Netzwerke der Verwandten und Landsleute ab. Die gegenseitige Unterstützung zwischen Landsleuten ist aus diesem Grund die bedeutendste Form des sozialen Kapitals, auf das die Einwanderer in Italien zählen können: Die unterschiedlichen Beschäftigungsquoten oder Grade der gesellschaftlichen Integration, je nach Nationalität, sind eine stark veränderliche Größe, die sich mit dem Maß des Zusammenhalts und der Effizienz der ethnischen Netzwerke erklären lässt.

Aus der Perspektive der Arbeitgeber ist diese Spezialisierung dahingehend zu erklären, dass wenn es an anderen Indikatoren zur Bestimmung der Verlässlichkeit und Fähigkeit der Bewerber mangelt, die Verbindung zu den bereits eingestellten Arbeitnehmern (bzw. der Umstand, dass diese anderen bereits eingestellten und bewährten

Arbeitnehmern ähneln), zu einem Präferenzkriterium wird. Auch weitere Aspekte kommen zum Tragen, wie die Möglichkeit, dass die bereits eingegliederten Arbeitnehmer als Mittelpersonen fungieren und den Neuankömmlingen arbeitsspezifische Regeln und Vorschriften kommunizieren und auf diese Weise die Sprachbarrieren überwinden helfen. Auch üben sie eine informelle Kontrolle gegenüber den Schützlingen aus. In jedem Fall kann aus der Sicht der Arbeitgeber (und nicht nur aus deren Sicht) die Herkunft zu einem Indikator der Fähigkeiten des Arbeitnehmers werden, sich in bestimmte Beschäftigungsbereiche einzufinden. Ethnische Netzwerke und stereotype Arbeitssituationen stärken sich schließlich wechselseitig.

In diesem Bereich treten oft sogenannte Broker auf den Plan, also erfahrene Landsleute der Einwanderer mit zahlreichen Kontakten zu Arbeitgebern, die Arbeitssuchende mit Arbeitgebern in Kontakt bringen. Sie können die Verlässlichkeit der Schützlinge garantieren und somit als Mittler im Fall von Verständigungsproblemen und Konflikten auftreten (Ambrosini, 2014a). Diese sind dabei nicht notwendigerweise formal von den Arbeitgebern oder von den Mitgliedern der jeweiligen ethnischen Gruppierung anerkannt. Es lässt sich hier durchaus eine Parallele zu den USA herstellen. So analysiert Hagan (1998) die Figur des *encargado* (span. für Manager), einem Anführer einer ethnischen Gemeinschaft, dessen Aufgabe die Überwachung und Vermittlung in Arbeitsmarktstrukturen für Arbeitnehmer der Mayan American und der Leitungen von Supermärkten im Bundesstaat Texas ist.

Obwohl in der Literatur vor allem die positiven Aspekte solcher Netzwerke herausgestellt werden, wird auch herausgearbeitet, dass es im Rahmen der Vermittlung auch hier und da um Geldforderungen oder sonstige Wohltaten als Gegenleistung für die Beschaffung der Arbeitsplätze geht. Dies geschieht beispielsweise unter den ukrainischen Frauen in Italien, sogar auf der Grundlage recht standardisierter Tariftabellen (Vianello, 2009). Parreñas (2001) seinerseits hat ein weitverbreitetes Phänomen der Wucherdarlehen zwischen den philippinischen Einwanderern in Rom aufgezeigt. Wohl bekannt ist ferner das Phänomen des sogenannten *caporalato*, also der Beschaffung von

Schwarzarbeitern in der Landwirtschaft oder im Bauwesen, das in einigen Fällen bis hin zur Ausbeutung der Landsleute in der Schattenwirtschaft und zu Menschenhandel mit jungen Frauen, die in die Prostitution gezwungen werden, reichen kann. Auch dieser Missbrauch kann auf ethnische Netzwerke zurückgreifen. Abbatecola (2002) bezeichnet sie als gewissermaßen heimtückische Netzwerke. Die Unterstützung durch diese ethnischen Netzwerke ist also nicht notwendigerweise von Gefühlen der Solidarität und der gegenseitigen Hilfe beseelt.

Die Abhängigkeit von den Verbindungen mit den Landsleuten verändert sich für Eingewanderte mit der Zeit. Die Bedeutung der Netzwerke erreicht in der Regel den höchsten Stand zu Anfang des Ansiedlungsprozesses, wenn die Person keinen sonstigen Anlaufpunkt hat. Ausgeprägter gestaltet sich diese Abhängigkeit für die weniger qualifizierten Personen. Untersuchungen in Italien und im Ausland belegen, dass im Weiteren die Bedeutung der ethnischen Netzwerke mit der Zeit, mit dem Erlernen der Sprache, mit den gewonnenen Kenntnissen über die Funktionsweise des Arbeitsmarkts, mit dem Zunehmen von Erfahrungen und sozialen Kontakten langsam abnimmt. Auch wenn die Personen faktisch weiterhin im Wesentlichen Arbeit in den Nischen suchen, die von der Gruppe ihrer Landsleute besetzt werden, so wächst doch das Vertrauen in die eigene Initiative, in die Kontakte zu den Italienern oder in die Verbindungen zu anderen Ressourcen im Rahmen der weiteren Suche nach einer Beschäftigung.

Abschließend sollte daran erinnert werden, dass die ethnischen Netzwerke nicht isoliert sind, sondern Unterstützung bei Institutionen suchen und finden, die sich der Hilfe für die Einwanderer verschrieben haben: Gewerkschaften, religiöse Institutionen, Freiwilligenorganisationen, Antirassismusbewegungen, etc. Ein typisches Beispiel ist die Suche nach Unterstützung bei befreundeten religiösen Institutionen (Hirschman 2004). Die ethnischen Netzwerke sind also im Kontext der Beziehungen zu fördernden Institutionen und einheimischen Akteuren anzusiedeln. Sie tragen in unterschiedlicher Art und Weise dazu bei, die Integration der Einwanderer in Italien von unten herauf zu strukturieren.

## Angesichts der Wirtschaftskrise: die Resilienz der Einwanderung in Italien

In diesem Abschnitt soll vertieft werden, welche Folgen die lange Rezession der italienischen Wirtschaft für die Integration der Einwanderer in den Arbeitsmarkt gehabt hat. Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 hat zweifelsohne ein bereits zuvor bestehendes Problem noch weiter verschärft. So sind die Einwanderer im Durchschnitt höher qualifiziert als dies für die Arbeiten, die sie ausüben, erforderlich wäre. Zugleich sind sie meist höher qualifiziert als die Italiener, die dieselben Arbeiten ausführen. Migration geht damit oft mit einem sozialen Abstieg einher. Hoffnungen auf eine soziale Aufwärtsbewegung erfüllen sich nur für wenige (Fellini, Guetto 2017). Es ist vor allem der Übergang zur Selbstständigkeit, der einen sozialen Aufstieg der Einwanderer ermöglicht, wie es auch historisch in Italien für die arbeitenden Schichten der Fall gewesen ist (Ambrosini, 2012). In der Literatur ist die Rede von *overqualification*, mit der man das recht ähnliche Konzept der *overeducation* in Bezug auf die Bildung vergleichen kann. Wie die bereits genannten Analysen von Fullin und Reyneri (2011; 2013) gezeigt haben, liegt im Süden Europas die Beschäftigungsquote der Einwanderer höher als im Norden. Gleichzeitig siedeln sich die Arbeiten, die sie finden, im unteren Bereich, bei den manuellen Arbeiten an. In Nordeuropa gehen jedoch die niedrigeren Beschäftigungsniveaus einher mit einer (relativ) großen Diversifizierung der Beschäftigung.

Einwanderer sind im Durchschnitt außerdem armutsanfälliger als Italiener desselben sozialen Niveaus. Viele von ihnen überweisen Verwandten in der Heimat einen beachtlichen Teil ihrer Ersparnisse (Ambrosini, 2014b). Nicht selten investieren sie in Bauvorhaben oder in den Kauf eines Hauses in der Heimat. Verlieren sie die Arbeit, laufen sie Gefahr, nur wenige Ersparnisse zur Verfügung zu haben, um der Krise begegnen zu können. Schnell sind dann viele nicht mehr in der Lage, die Miete oder das Darlehen bei der Bank für das Haus bezahlen zu können, das sie unter Mühen gekauft haben. Darüber hinaus erweisen sich ihre Netzwerke, auf die sie in Zeiten der Krise hoffen, als fragil und weniger effizient, als das in der Vergangenheit der Fall war. Es fehlt an

engen Verwandten, die über eigene Mittel verfügen, und an die man sich Hilfe suchend wenden könnte. Landsleute, die zu anderen Zeiten mit Rat und Tat zur Seite standen, als es darum ging, Arbeit zu finden, werden nun selbst in vielen Fällen von der Krise in Mitleidenschaft gezogen und sind auf der Suche nach neuen Möglichkeiten.

Es fehlt Einwanderern wesentlich an einer Ressource, die vielen Italienern in Jahren der Krise geholfen hat: nämlich den Renten der Eltern oder Großeltern. Stabile Einkünfte also, die es ermöglichen, dem Verlust anderer Einkünfte entgegenzutreten zu können. Aus diesem Grund geraten die Einwanderer sehr viel leichter in Armut, als es bei Italienern der Fall ist. Statistische Daten bestätigen einen Abbau der Arbeitsmarktintegration, die von Einwanderern zwischen dem Ende der 80er Jahre und dem Jahr 2007 erreicht worden ist. Bei den Einwanderern ist ein empfindlicher Anstieg der Arbeitslosenquote zu verzeichnen: von 8,6 Prozent auf 16,0 Prozent für Nicht-EU-Bürger (dazu im Vergleich: von 7,4 Prozent (2007) auf 14,1 Prozent (2016) für die Bürger der Europäischen Union). Dieser wird begleitet von einem Beschäftigungsrückgang von 60,8 Prozent auf 57,8 Prozent für Nicht-EU-Bürger und von 68,1 Prozent auf 63,3 Prozent für EU-Bürger zwischen 2007 und 2016 (Arbeitsministerium, 2017). Zusätzlich zur Rezession umfassen die Zahlen auch Entwicklungen bei der Familienzusammenführung und der Anstieg der nicht am Arbeitsmarkt beteiligten Bevölkerung (Bsp. Hausfrauen, Schüler und Studenten).

Zu diesen Schwierigkeiten bei der Beschäftigung kommt eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, zunehmende Hindernisse bei der Stabilisierung des Arbeitsverhältnisses und des beruflichen Aufstiegs sowie eine Verschärfung der Armut hinzu. Ein Aspekt, der durch den Bericht des Ministeriums zur Arbeitsmarktsituation der Einwanderer aus dem Jahr 2016 herausgearbeitet wurde, ist die hohe Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit unter den Frauen bestimmter Nationalitäten. Besonders hoch ist die Arbeitslosenquote der pakistanischen Frauen (67,3 Prozent), der ägyptischen Frauen (62,1 Prozent), der tunesischen Frauen (44,1 Prozent) und der ghanaischen Frauen (37,2 Prozent). Weitaus komplexer und eindringlicher

ist jedoch das Phänomen der Nichterwerbstätigkeit<sup>2</sup>. Die Nichterwerbstätigkeitsquoten der Frauen aus Pakistan, Ägypten, Bangladesh und Indien liegen über 80 Prozent, im Vergleich zu einem nationalen Durchschnitt von 60,2 Prozent (Arbeitsministerium, 2016: 27–28). Auch in diesem Fall handelt es sich um ein komplexes Phänomen, bei dem die Biografien und die Lebensweise der Familie zum Tragen kommen. Diese reichen vom Fehlen eines familiengebundenen Netzwerks zur Unterstützung von der sozialen Herkunftsklasse, über die Einreise im Rahmen der Familienzusammenführung bis hin zu kulturellen und religiösen Bezügen. Kaum zu negieren ist auch der Umstand, dass die wirtschaftliche Krise den eingewanderten Frauen mit Familie die Integration in den Arbeitsmarkt besonders erschwert hat.

Die Daten offenbaren noch weitere Unterschiede. So bleiben die Beschäftigungsquoten für einige Nationalitäten weiterhin hoch, wie beispielsweise den Philippinen (80,6 Prozent), Chinesen (72,5 Prozent), Moldauer (64,5 Prozent), Peruaner (65,4 Prozent), Bangladescher (63,8 Prozent) Ukrainer (63,8 Prozent) oder Sri Lanker (63,1 Prozent) (Arbeitsministerium, 2017). Die ausländischen Beschäftigten sind darüber hinaus deutlich jünger als die Italiener: Im Jahr 2016 entfielen 15,3 Prozent der Einwanderer gegenüber 11,6 Prozent der Einheimischen auf die Altersgruppe von 15–29 Jahren; 34,3 Prozent gegenüber 21,7 Prozent in der Altersgruppe von 30–39 Jahren. In der Altersgruppe von 40–49 Jahren weisen Eingewanderte und Einheimische denselben Wert von ca. 30 Prozent aus. In den darüber liegenden Altersgruppen kehrt sich das Verhältnis hingegen um: in der Altersgruppe von 50–59 Jahren stehen nur 16,7 Prozent ausländische Beschäftigte 27,2 Prozent Italienern gegenüber. In der Altersgruppe über 60 Jahren sind es 3,8 Prozent gegenüber 8,7 Prozent (Arbeitsministerium, 2017).

Die Gehaltsunterschiede driften zwischen den italienischen Arbeitnehmern und den ausländischen Arbeitnehmern ebenfalls auseinander. Unter den Letztgenannten beziehen etwas weniger als 40

Prozent ein Gehalt von bis zu 800 Euro, während bei den Italienern diese Angabe nur auf 14,1 Prozent der Beschäftigten zutrifft. Bei gleicher Arbeitsaufgabestellung liegt für die ausländischen Arbeitnehmer die Vergütung deutlich unter der der Italiener. Im Fall der Arbeiter verhält es sich so, dass 76,9 Prozent der EU-Arbeitnehmer und 80,8 Prozent der Arbeitnehmer von außerhalb der EU weniger als 1.200 Euro im Monat verdienen, verglichen mit 56,5 Prozent der Italiener (Arbeitsministerium, 2016: 37).

Die überraschendste und oft vernachlässigte Angabe bezieht sich jedoch auf den Gesamtanstieg der Beschäftigung der Einwanderer während der Krise, wenn man die absoluten Werte in den Blick nimmt (vgl. Saraceno, Sartor und Sciortino, 2013; Caritas-Migrantes, 2016). Die im Jahr 2016 aktualisierten Istat-Daten erfassen 2,4 Mio. Einwanderer in Beschäftigungsverhältnissen in Italien, was 10,5 Prozent der Gesamtbeschäftigung ausmacht. Die saisonale Beschäftigung ist in diesen Zahlen nicht berücksichtigt. Die Zahl belief sich 2007 noch auf 6,3 Prozent. Ungeachtet der Krise stieg die Beschäftigung der Zuwanderer im letzten Jahrzehnt auf 953.000 (Arbeitsministerium, 2017) an. Aufbauend auf diesen Zahlen lässt sich argumentieren, dass die Segmentierung des italienischen Arbeitsmarkts durch die Rezession nach der Krise von 2008 nicht abgeschwächt wurde. Es ist vorstellbar, dass die Krise sich nicht nur auf die Zahl der in Italien Beschäftigten ausgewirkt hat, sondern auch auf die Qualität der Arbeit im Land. Dabei hat sich der Graben zwischen den von Italienern und den von Einwanderern als annehmbar erachteten Arbeitsbedingungen weiter vertieft. Durch Investitionen in die Bildung junger Menschen und italienischer Familien wurde die Qualifikation des Arbeitskräfteangebots gesteigert. Während Italiens qualifizierte Arbeiterschaft emigriert, wandern Menschen zur Übernahme niedrigschwelliger Arbeit ein.

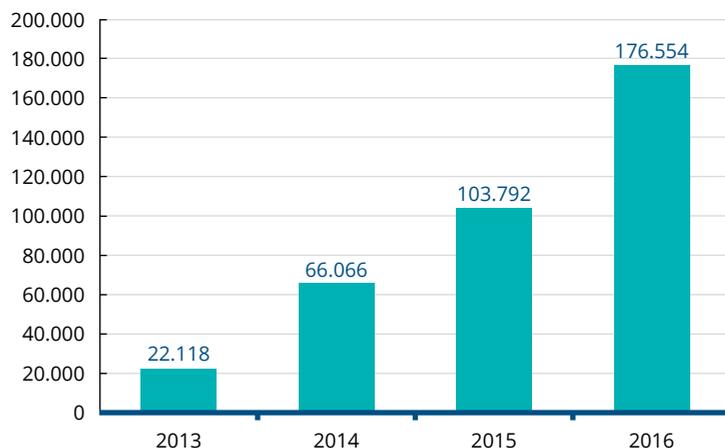
## Die Flüchtlingsfrage

Zu den bisher behandelten Aspekten haben in den vergangenen Jahren Fragen zur Integration von Asylsuchenden eine wachsende Bedeutung erfahren. Die sichtbaren und dramatischen Landungen von Asyl-

<sup>2</sup> „Inattività“ im Italienischen, diese umfasst nach Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) Menschen die keine Arbeit haben und – im Unterschied zur Arbeitslosenquote – auch keine Arbeit suchen.

suchenden an italienischen Stränden stehen seit Jahren im Zentrum der italienischen Medien und Politik. Während zuvor die Mehrheit der in Italien gestrandeten Menschen die Alpen überquerte, um internationalen Schutz in anderen Ländern zu suchen, stellten diese in den letzten beiden Jahren vorwiegend ihre Asylanträge direkt in Italien. Im Jahr 2014 hatten von 170.000 Gestrandeten weniger als 70.000 bei der italienischen Regierung um internationalen Schutz ersucht. Zwischenzeitlich sind die Gesuche um internationalen Schutz dramatisch angestiegen: 86.722 im Jahr 2015, 98.177 im Oktober 2016. Summiert man die Daten, so beläuft sich die Zahl der aufgenommenen Asylbewerber Ende 2016 auf circa 175.000 (Abbildung 1).

**Abbildung 1: Aufnahme von Asylsuchenden in Italien, 2013–2016**



Quelle: Italienisches Innenministerium.

Die italienische Regierung war einige Jahre in der Seenotrettung aktiv. Die Marine hat sich darum verdient gemacht, Tausende von Menschenleben zu retten und wurde dabei bis Sommer 2017 von humanitären Organisationen, engagierten Bürgern und anderen Ländern unterstützt. Heute ist dies allerdings schwieriger geworden. Die Bestimmungen des Dublin Abkommens, wonach die Erstankunftsländer zur Aufnahme verpflichtet sind, führen dabei zu

einer Institutionalisierung eines Ungleichgewichts bei der Verteilung der Lasten im Umgang mit Flüchtlingen. Die Abkommen auf europäischer Ebene vom Herbst 2015 zur Umverteilung von Flüchtlingen unter den EU-Mitgliedsstaaten wurde bis Ende 2017 nur in geringem Maße umgesetzt. In Italien schwankt die Frage nach der Steuerung des Asyls zwischen dem Gedanken einer „Notsituation“, die es mit außergewöhnlichen Maßnahmen anzugehen gilt, und dem Gedanken eines Phänomens, dem mit einem kohärenten „System“ der Aufnahme zu begegnen ist (Marchetti, 2014).

Die Anerkennungsrate einer Form des internationalen Schutzes ist mit der Zeit von ca. 60 Prozent im Jahr 2014 auf 41,5 Prozent im Jahr 2015 und auf 40 Prozent im Jahr 2016 gesunken. Die große Mehrheit der Antragsteller sind Männer; der Anteil der Frauen liegt bei nur ca. 15 Prozent im Jahr 2016, trotz eines leichten Anstieg im Vergleich zu den Vorjahren. Die wesentlichen Ursprungsländer (2016) sind der Reihe nach: Nigeria (27.289 Anträge), Pakistan (13.660) und Gambia (9.040). Ungeachtet dieser Ausführungen rührt der Nachdruck, mit dem auf die Notwendigkeit hingewiesen wird, den Flüchtlingsstrom einzudämmen, nicht unbedingt aus einer objektiven Analyse der Daten. Dieser ist auch auf die Wirkung zurückzuführen, die die Übertragung der Rettung der Menschen, die Ertrunkenen und die Landungen an den süditalienischen Küsten im Fernsehen auf die öffentliche Meinung hat.

Die Politik der Aufnahme in Italien basiert im Wesentlichen auf zwei Systemen:

- Zum einen dem System zum Schutz für Asylsuchende und Flüchtlinge „SPRAR – Sistema di protezione dei rifugiati e richiedenti asilo“, in dem die lokalen Behörden (Kommunen und Gemeinden) in Zusammenarbeit mit dem italienischen Innenministerium eine zentrale Rolle einnehmen. Sie nehmen kleine Gruppen von Flüchtlingen auf und aktivieren hierbei verschiedene Institutionen und territoriale Ressourcen (24.000 aufgenommene Personen Ende 2016).

- › Zum anderen existieren die außerordentlichen Aufnahmezentren „CAS – Centri di Accoglienza Straordinaria“, die angesichts der Notstandssituation unter der Verantwortlichkeit des Innenministeriums eingerichtet wurden. Über die CAS werden Gelder für private Betreiber zur Verfügung gestellt (im Wesentlichen in Form sozialer Genossenschaften). Diese kümmern sich vor Ort um die Aufnahme in verschiedene Einrichtungen, allerdings im Unterscheid zum SPRAR ohne besondere Auflagen oder effiziente Kontrollen und ohne die lokalen Behörden einzubinden (137.000 Personen Ende 2016).

Zwei Monate nach Vorlage des Antrags auf Gewährung von Schutz können die Asylbewerber regulär aufgenommen werden. Ein ablehnendes Klima in der einheimischen Bevölkerung, die Unsicherheit in Bezug auf das Ergebnis der Asylanträge, die sprachlichen Schwierigkeiten gepaart mit den anhaltenden Problemen der italienischen Wirtschaft, haben jedoch bis jetzt ihre Integration in den Arbeitsmarkt ausgebremst. Zahlreiche Akteure sind seitdem auf den Plan getreten, um Integrationsprozesse durch die Unterrichtung der italienischen Sprache, durch berufliche Ausbildung, durch Orientierungsmaßnahmen im Hinblick auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und auf die Orientierung hin zu territorialen Dienstleistungen auszuarbeiten. Sie sind allerdings noch nicht ausreichend ausgebildet und ausgestattet.

## Schlussfolgerungen

Einwanderung und Integration haben einen bekannten Spiegeleffekt, durch den spezifische Eigenschaften und/oder ungelöste Probleme der aufnehmenden Gesellschaften aufgezeigt werden. Dies trifft besonders stark auf Italien zu. Die zunehmende Bedeutung der Einwanderer in Bezug auf den Arbeitsmarkt zeigt, dass in der postindustriellen italienischen Wirtschaft die Nachfrage nach manuellen Arbeiten heute immer noch sehr hoch ist: so auf den Feldern, auf den Baustellen, in den städtischen Dienstleistungsbetrieben, in den Familien sowie in dem Bereich, der von der industriellen Produktion noch verbleibt. Das Arbeitskräfteangebot im Inland ändert sich hingegen rasch, und

das nicht nur aus demografischen Gründen. Die große Mehrheit der jungen Italiener erreicht höhere Bildungsabschlüsse, und mehr als die Hälfte dieser Absolventen schreiben sich an der Universität ein. Es ist schwierig, diese hochqualifizierten Arbeitskräfte auf Baustellen oder in Pflegeeinrichtungen einzusetzen. Der erste Grund des Bedarfs an Arbeitsmigranten ist damit die Schere zwischen der Qualität der Nachfrage und des Angebot an Arbeitskräften.

Die Ankunft der Einwanderer zeichnet ferner eine wirtschaftliche Karte Italiens, auf der die dynamischsten Gebiete sichtbar werden, in denen der Bedarf an Arbeitskräften auch ungeachtet der Krise hoch ist (Luciano et al., 2007). Im Allgemeinen und ungeachtet des Umstands, dass die Rezession in schwerwiegendem Maße ausgerechnet die Industriegebiete getroffen hat, trifft es doch zu, dass die Präsenz der Einwanderer positiv in einer Wechselbeziehung zu hohen Beschäftigungs- und Einkommensniveaus steht. Auf Italien trifft weitestgehend die Beschreibung der sogenannten untergeordneten Integration (*integrazione subalterna*) zu: Dies bedeutet, eine relative Akzeptanz der einheimischen Bevölkerung für Einwanderer unter der Bedingung, dass sie die von den Italienern abgelehnten Arbeiten ausführen und sich mit weniger Rechten zufrieden geben. Eine verbreitete Mobilisierung der italienischen Zivilgesellschaft zugunsten der Integration hat die wirtschaftlichen Integrationsprozesse begleitet und begünstigt und ist, wo möglich, fremdenfeindlichen Entwicklungen des öffentlichen Diskurses entgegengetreten.

Gleichzeitig ist der Wunsch der Einwanderer, politisch eine Rolle in Italien zu spielen, noch sehr wenig ausgeprägt. Die wirtschaftliche Integration schlägt sich noch nicht in angemessener Art und Weise in politischer Integration nieder. Kennzeichnend dafür sind offene Fragen zur geplanten Reform des Staatsbürgerschaftsrechts auch für die zweite Generation von Einwanderern. Für Asylbewerber erweist sich die Lage als besonders kompliziert, auch weil sie in einer wirtschaftlich ungünstigen Zeit nach Italien gekommen sind und nur ein geringes Interesse mitbringen, tatsächlich im Land zu bleiben. Über den Einsatz der Zivilgesellschaft hinaus zeigt sich die Notwendigkeit einer fortschrittlicheren und konsequenten politischen Strategie.

# Integrationspolitik in Griechenland

Dimitris Skleparis und Georgios Karyotis



## Zum Mitnehmen

- › In Griechenland lebten 2017 etwa 543.000 Drittstaatsangehörige. Dies entspricht etwa 5 Prozent der Gesamtbevölkerung des Landes. Überwiegend stammen sie aus dem benachbarten Albanien.
- › Im Unterschied zu den starken Einwanderungswellen der frühen 1990er Jahre hat sich Griechenland im Zuge der Flüchtlingsmigration der letzten Jahre vom Zielland zum Transitland gewandelt.
- › Gesetze zur Legalisierung von Migranten standen um die Jahrtausendwende im Zentrum der Integrationspolitik des Landes. Darauf folgten ab 2006 erste sozioökonomische Maßnahmen.
- › Einwanderer sind überwiegend in hochprekären Beschäftigungsverhältnissen angestellt. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat ihre Lage im Land erschwert.
- › Flüchtlinge wurden bisher kaum in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft integriert. Die einheimische Bevölkerung steht deren Integration überwiegend skeptisch gegenüber.
- › Wo nationale Systeme nicht ausreichen, müssen häufig NGOs oder internationale Organisationen eingreifen. Unter der angespannten wirtschaftlichen Lage und anhaltenden Sparmaßnahmen leidet auch die Integrationspolitik des Landes.

## Einführung

Die Integrationspolitik in der EU richtet sich traditionell an legal ansässige Drittstaatsangehörige (third country nationals, TCN)<sup>1</sup> in den Aufnahmeländern. Dazu zählen Personen, die internationalen Schutz genießen (d. h. ‚Flüchtlinge‘) sowie die Nachkommen legal im Lande lebender Drittstaatsangehöriger, die entweder im Ausland geboren wurden und in jungen Jahren ins Gastland kamen oder dort geboren wurden (d. h. ‚die zweite Generation‘). Der Rechtsstatus stellt für Drittstaatsangehörige daher mit Blick auf Lebensunterhalt, dem Zugang zu Rechten, zum Arbeitsmarkt, zu Sozialleistungen und zu Gemeinschaftsgütern sowie für die allmähliche Entwicklung eines Zugehörigkeitsgefühls zum Gastland eine wesentliche Voraussetzung dar. In einigen Fällen richtet sich die Integrationspolitik in der EU auch an Personen, die internationalen Schutz beantragen (d. h. ‚Asylbewerber‘).

Darauf aufbauend befasst sich das Papier mit folgender Frage: Welchen Ansatz verfolgt der griechische Staat bei der Integration von Drittstaatsangehörigen und welche politischen Instrumentarien hat er entwickelt? Die Antwort sucht die Studie in einem Überblick und einer Analyse der früheren und der aktuellen Integrationspolitik in Griechenland, die sich auf die Bedürfnisse legaler Migranten, Flüchtlinge, Asylbewerber und der sogenannten ‚zweiten Generation‘ der Drittstaatsangehörigen richtet. Am Anfang wird eine Übersicht zu den Migrations- und Flüchtlingsströmen nach Griechenland seit 1990 sowie den demographischen Merkmalen im Lande ansässiger Migranten gegeben. In dem Versuch, die Integrationsansätze des griechischen Staates und sein Selbstverständnis als Aufnahmeland für Drittstaatsangehörige herauszuarbeiten, folgt ein Überblick über die Integrationspolitik in Griechenland seit den 1990ern. Des Weiteren beschreibt das Papier spezifische integrationspolitische Instrumente sowie griechische Erfahrungen, Probleme und begrenzte Erfolge in der Integrationspolitik. Insbesondere wird auf die aktuelle Lage von Drittstaatsangehörigen in Griechenland eingegangen und die Integrationspolitik, ihre Umsetzung und ihre Auswirkungen

1 Drittstaatsangehörige sind Nicht-EU-Bürger, die in einem Mitgliedsstaat der EU wohnhaft sind.

auf Drittstaatsangehörige analysiert, wobei der Schwerpunkt auf sechs Politikfeldern liegt: 1) Staatsbürgerschaft; 2) politische Mitwirkung; 3) rechtmäßiger Aufenthalt; 4) Arbeitsmarkt; 5) Gesundheits- und Sozialfürsorge; und 6) Bildung und Ausbildung. Das Papier schließt mit einer Erörterung der innenpolitischen Herausforderungen ab, die für die Integrationspolitik und den sozialen Zusammenhalt in Griechenland im Verlauf der ‚Flüchtlingskrise‘ 2015 und 2016 aufgekommen sind.

## Griechenland: Aufnahme- und Transitland für Drittstaatsangehörige

In den frühen 1990ern war Griechenland Ziel eines starken Zuzugs aus Ländern in Osteuropa und dem Balkan. Drittstaatsangehörige aus dem Nachbarland Albanien stellten nach Angaben einer Volkszählung von 2001 während der 1990er mit 65 Prozent den höchsten Anteil an Nicht-Griechen. Griechenland wurde zu Beginn des 21. Jahrhunderts zum Aufnahmeland für Personen aus Südostasien sowie West- und Nordafrika. Infolge des fortschreitenden ‚Kriegs gegen den Terror‘ entwickelte es sich ferner zu einem Zielland für Menschen aus Afghanistan und dem Irak. Ab 2012 kam als Folge des Bürgerkriegs in Syrien eine wachsende Zahl syrischer Staatsangehöriger ins Land. Dies gipfelte 2015 in einem noch nie dagewesenen Ansturm, als nahezu 875.000 überwiegend syrische Staatsangehörige Griechenland durchquerten. 2016 kamen weitere 200.000 Flüchtlinge, hauptsächlich aus Syrien, hinzu.<sup>2</sup> Was die Zuwanderungsströme des 21. Jahrhunderts

2 Zu näheren Informationen zum griechischen Umgang mit der ‚Flüchtlingskrise‘ siehe Skleparis, D. und Armakolas, I. (2016) ‚The refugee crisis and the role of NGOs, civil society, and media in Greece‘ in Phillips, D. L. (Hrsg.) *Balkan Human Corridor: Essays on the Refugee and Migrant Crisis from Scholars and Opinion Leaders in Southeast Europe*. New York: Institute for the Study of Human Rights (ISHR), Columbia University, 171–184; Bolani, L., Gemi, E. und Skleparis, D. (2016) ‚Refugee Crisis and Asylum Policies in Greece and Italy‘ in Shteivi, M. (Hrsg.) *Migrants and Refugees. Impact and Policies. Case Studies of Jordan, Lebanon, Turkey and Greece*. Europäisches Mittelmeerinstitut, 82–109; Skleparis, D. (2017) *The Greek response to the migration challenge: 2015–2017*. KAS Katoptron #5. Konrad-Adenauer-Stiftung Griechenland; Skleparis, D. (2017) ‚A Europe without walls, without fences, without borders‘: A desecuritisation of migration doomed to fail. *Political Studies*, DOI 10.1177/0032321717729631.

nach Griechenland von denen der 1990er unterscheidet, ist deren zunehmende Durchmischung<sup>3</sup> und die Wandlung Griechenlands vom Zielland zum Transitland nach Westeuropa.

2011 wurden insgesamt 713.000 Drittstaatsangehörige in Griechenland gezählt, unter denen die Albaner nach wie vor die größte Gruppe stellten. Heute (Ende 2017) beträgt laut Angaben des Innenministeriums die Anzahl rechtmäßig ansässiger Drittstaatsangehöriger 543.000.<sup>4</sup> Diese Zahl umfasst größtenteils Personen albanischer Staatsangehörigkeit (370.828), gefolgt von Personen aus den ehemaligen Sowjetrepubliken, zu denen Georgier (19.347) und Ukrainer (19.054) zählen sowie Pakistanis (16.957). Etwas mehr als die Hälfte (286.071) der Gesamtzahl rechtmäßig ansässiger Drittstaatsangehöriger sind Männer. Fast die Hälfte (252.223) ist zwischen 30 und 49 Jahre alt.

## Übersicht über die Integrationspolitik in Griechenland

### Die 1990er

Die Reaktion des Staates auf den Zustrom von Migranten in den 1990ern war geprägt von mangelnder Vorbereitung, Widersprüchlichkeit und Kurzzeitdenken.<sup>5</sup> Im politischen Diskurs wurde die Notwendigkeit

3 D. h. die Motive zur Migration werden zunehmend vielfältig und komplex. Näheres hierzu bei Crawley, H., Duvell, F., Jones, K. und Skleparis, D. (2016) Understanding the dynamics of migration to Greece and the EU: drivers, decisions and destinations. MEDMIG Research Brief Nr. 2; Crawley, H. und Skleparis, D. (2017) Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1–17.

4 Die Daten wurden vom Innenministerium erhoben, Datenbank über Genehmigungen für Drittstaatsangehörige. Zu den 543.394 rechtmäßig ansässigen Drittstaatsangehörigen im Land sind 32.810 hinzuzurechnen, die internationalen Schutz beantragt haben und derzeit auf dem griechischen Estland leben. Siehe UNHCR (2017) Greece Fact Sheet (Oktober). Einsehbar unter: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/60773> [letzter Aufruf: 03.07.2018].

5 Triandafyllidou, A., Dimitriadi, A., Maroufouf, M., Hatziprokopiou, P., Gemi, E., Nikolova, M. und Yousef, K. (2013) Migration in Greece: people, policies and practices. *Governing Irregular Migration (IRMA) Project Report*. ELIAMEP.

betont, Grenzen zu sichern, die nationale Identität zu bewahren und der Entwicklung sozioökonomischer Probleme entgegenzuwirken, für die man Drittstaatsangehörige, oftmals wider besseres Wissen, verantwortlich machte.<sup>6</sup> In Ermangelung bisheriger einschlägiger Politik wurde der 1991 eingeführte rechtliche Rahmen (Gesetz 1975/1991) zum Umgang mit den damals sogenannten ‚Fremden‘ allein auf Sicherheitsaspekte und ein Abschrecken von Flüchtlingen ausgerichtet. So hatten Drittstaatsangehörige beispielsweise keinen Anspruch auf Sozialleistungen, medizinische Versorgung (außer in Notfällen) sowie Bildung. Solidarität von privater Seite wie die Schaffung von Unterkünften oder Beschäftigung wurde kriminalisiert.<sup>7</sup>

Ein paar Jahre später und aufgrund des Fehlens einer langfristigen Integrationspolitik entschied sich der Staat zur Umsetzung einer Reihe von Legalisierungsmaßnahmen, zu denen eine Amnestie für nicht erfasste Drittstaatsangehörige, die schon länger im Land lebten, zählte. Zwei Erlasse des Präsidenten bildeten jeweils 1998 und 2001 die Grundlage für diese Legalisierungen, durch die etwa 400.000 bis dato nicht erfasste Drittstaatsangehörige einen geregelten Aufenthaltsstatus erhielten. Dieser eröffnete ihnen die Möglichkeit, kurzfristige und bedingt verlängerbare Aufenthaltsgenehmigungen zu erhalten. Jedoch wurden diese aufeinanderfolgenden, doch einmaligen Programme nicht nur durch bürokratisches Unvermögen und Komplexität erschwert,<sup>8</sup> vor allem boten sie keinen Ersatz für ein schlüssiges integrationspolitisches Konzept. In einer präzisen Bestandsaufnahme dieser Entwicklung kommt Triandafyllidou zu dem Schluss, dass Griechenland offenbar ‚lange Zeit auf die Bedenken seiner nationalen Interessen fixiert war‘.<sup>9</sup> Es herrschte allgemein eine Sichtweise vor, wonach die Zuwanderung ‚eine unwillkommene Belastung für das

6 Karyotis, G. (2012) Securitization of migration in Greece: process, motives, and implications. *International Political Sociology*, 6(4), 390–408.

7 Karyotis, G. (2012) Securitization of Migration in Greece.

8 Fakiolas, R. (2003) Regularising undocumented immigrants in Greece: procedures and effects. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29(3), 535–561.

9 Triandafyllidou, A., Maroufouf, M., und Nikolova, M. (2009) Greece: Immigration towards Greece at the Eve of the 21st Century. A Critical Assessment. IDEA Working Pages 4.

Land‘ sei. Dies ist bezeichnend für die anhaltende Dominanz des Themas Sicherheit, von der Griechenland, wie andere Aufnahmeländer, schwer loskommt. Jedoch förderte die, wenn auch vorläufige, Legalisierung des Aufenthaltsstatus für Hunderttausende von Migranten, die seit langem im Land ansässig waren und vorher nicht erfasst worden waren, sicherlich ein Grundgefühl der Sicherheit als Voraussetzung zur sozialen Integration und führte zugleich zu Mehreinnahmen für das staatliche Sozialversicherungssystem.<sup>10</sup>

### Die 2000er

Ab Mitte der 2000er Jahre wurde deutlich, dass es sich bei der Zuwanderung nicht um eine lediglich vorübergehende Erscheinung handelte, sondern dass die Menschen längerfristig im Land bleiben würden. Darauf aufbauend trat am 1. Januar 2006 das neue Gesetz 3386/2005 zu ‚Einreise, Aufenthalt und Integration von Drittstaatsangehörigen in Griechenland‘ in Kraft. In einem umfassenden ‚Aktionsplan zur sozialen Integration von Migranten‘ (Artikel 65–66), führt das Gesetz erstmals die Idee einer sozioökonomischen Integration ein, welche durch

*soziale Integration mittels Gewährung von Rechten für Drittstaatsangehörige, wodurch sowohl ihre gleichberechtigte Teilhabe am Wirtschafts-, gesellschaftlichen und kulturellen Leben des Landes als auch die Achtung grundlegender Normen und Werte der griechischen Gesellschaft [...] bei gleichzeitiger Bewahrung ihrer nationalen Identität gewährleistet wird.*

Der ‚Aktionsplan‘ war zwar ein Schritt in die richtige Richtung, bestand jedoch fast nur auf dem Papier und wurde in Ermangelung entsprechender Mittel nicht wirklich in die Praxis umgesetzt.<sup>11</sup> Darüber hinaus schaffte das Gesetz einen stärkeren Einklang zwischen griechischer und europäischer Gesetzgebung (z. B.) durch die Umsetzung

10 Anagnostou, D. (2016) Local government and migrant integration in Europe and in Greece. Mainstreaming and Monitoring Immigrants' Integration in Local Government in Greece (LOMIGRAS) Project Report. ELIAMEP.

11 Triandafyllidou et al, Migration in Greece, 23.

der EU-Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Ferner führte es zu einem gewissen Grad an Liberalisierung und Rationalisierung, vor allem hinsichtlich der Voraussetzungen zur Familienzusammenführung, den Verfahren zu Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, Menschenhandel und Bildung.<sup>12</sup> 2005 folgte daraus ein neues Legalisierungsprogramm für nicht erfasste Drittstaatsangehörige (das 2007 in geringerem Umfang fortgesetzt wurde), die vor Dezember 2004 nach Griechenland eingereist waren. Aus verschiedenen bürokratischen Gründen konnten viele von ihnen nicht von diesen neuen Regelungen profitieren, was dessen Bestimmungen nahezu bedeutungslos machte.<sup>13</sup>

### Die 2010er

Ab den 2010ern gewann das Thema Integration an Bedeutung: mehr wegen einer kontroversen Politik, als wegen umfassender Zielsetzungen. Im Gesetz 3838/2010 vom März 2010 mit dem Titel ‚Zeitgemäße Bestimmungen zur griechischen Staatsangehörigkeit und zur politischen Teilhabe anderer Volksgruppen und legaler Zuwanderer‘, rückte erstmals die zweite Generation der Einwanderer in den Blick. Zusammen mit einer Ausweitung politischer Rechte für Drittstaatsangehörige auf lokaler Ebene ermöglicht es deren Kindern, die in Griechenland geboren oder eingeschult wurden, unter bestimmten Voraussetzungen die griechische Staatsbürgerschaft zu erwerben. Das Gesetz erleichterte zugleich das Verfahren zum Erwerb der Staatsbürgerschaft für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige. Zudem wurde das Staatsbürgerschaftsregime qua Geburt (Ius Sanguinis) reformiert, indem das Gesetz einen weiteren Weg zur Staatsbürgerschaft ebnete, wie ihn die meisten klassischen Einwanderungsländer Europas vorweisen. Diese große Reform war jedoch kurzlebig. 2013 erklärte der Staatsrat (oberstes Verwaltungsgericht Griechenlands) im Entscheid 4,60/2013 sowohl die neue Form des Erwerbs der Staatsbürgerschaft als auch die Ausweitung politischer

12 Triandafyllidou et al, Greece.

13 Antonopoulos, G. A., Tierney, J., & Webster, C. (2008) Police perception of migration and migrants in Greece. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 16, 353–378.

Rechte für Drittstaatsangehörige auf lokaler Ebene für verfassungswidrig. Diese Entscheidung spiegelte den, diverse Bereiche der exekutiven, judikativen und legislativen Macht im Lande durchdringenden, radikalen Grundgedanken wider, wonach ‚Griechen geboren, nicht gemacht‘ werden.

2013 wurde eine ‚Nationale Strategie zur Integration von Drittstaatsangehörigen‘ eingeführt. Diese rief heftige Kritik hervor, da sie eine überwiegend ‚rechtsgerichtete Agenda‘ verfolge, obwohl sie mit einschlägigen EU-Normen und der Politik einiger Mitgliedsstaaten abgestimmt war.<sup>14</sup> Die ‚nationale Strategie‘ hebt eine sogenannte ‚strukturelle Integration‘<sup>15</sup> als bevorzugtes Integrationsmodell hervor. Dabei wird von rechtmäßig ansässigen Drittstaatsangehörigen einschließlich solcher, die Anspruch auf internationalen Schutz haben, erwartet, dass sie ‚einen positiven‘ und ‚aktiven‘ Willen zur Anpassung an den herrschenden politischen und kulturellen Rahmen Griechenlands zeigen; eine Anpassung, die ‚den notwendigen sozialen Zusammenhalt und die kulturelle Homogenität‘ stärkt.<sup>16</sup> Dieses Verständnis von Integration wurde im Text ferner unter dem englischen Begriff ‚Assimilierung‘ zusammengefasst, ungeachtet der negativen Konnotation des Begriffs im europäischen Raum. Die ‚nationale Strategie‘ nannte als wichtigste Bestandteile einer erfolgreichen ‚strukturellen Integration‘ die Einbindung von Drittstaatsangehörigen in das griechische Bildungswesen, die Integration in den Arbeitsmarkt, den Erwerb einer langfristigen Aufenthaltserlaubnis sowie politische Teilhabe auf lokaler Ebene, gleichberechtigt mit griechischen Staatsbürgern und ohne Diskriminierung.

Viele dieser Bestimmungen flossen im März 2014 in das ‚Gesetzbuch zu Einwanderung und sozialer Integration‘ (Gesetz 4251/2014) ein,

14 Anagnostou, Local government and migrant integration, 30.

15 Der in der nationalen Strategie verwendete Begriff der „structural Integration“ (strukturelle Integration) umfasst nicht die in Deutschland verbreitete Bedeutung des Begriffs. Anstatt sich primär auf Arbeitsmarktintegration und Bildungsbeteiligung zu beziehen, wird strukturelle Integration hier auch zur Beschreibung eines Prozesses benutzt, der auf kulturelle und politische Integration abzielt.

16 Anagnostou, Local government and migrant integration, 30.

in dem die gesamte vorangegangene Gesetzgebung kodifiziert wurde. Dem erläuternden Bericht zum Gesetz 4251/2014 ist Integration demnach zu verstehen als die

*behutsame Heranführung von Drittstaatsangehörigen an die griechische Gesellschaft und von Seiten der griechischen Gesellschaft die Anerkennung [ihrer] gleichberechtigten Teilhabe am Wirtschafts-, sozialen und kulturellen Leben des Landes. Drittstaatsangehörige erwerben im Verlauf ihrer Integration in die griechische Gesellschaft Rechte, nehmen aber auch Pflichten an, ähnlich wie griechische Staatsbürger. Ihre hauptsächliche Pflicht ist die Respektierung der Gesetze, aber auch der grundlegenden Werte der griechischen Gesellschaft.*

Das Gesetzbuch förderte die Vergabe langfristiger Aufenthaltsgenehmigungen im Sinne der entsprechenden EU-Richtlinie (2003/109/EC), die den Betroffenen erweiterte Rechte einräumt. Die Idee hinter der Einführung langfristiger Aufenthaltsgenehmigungen war es, Besitzern älterer unbegrenzter Aufenthaltsgenehmigungen den Weg zum Erwerb der Staatsbürgerschaft zu ebnen und zugleich Besitzern jüngerer Aufenthaltsgenehmigungen zu ermöglichen in andere EU-Länder zu ziehen und sich dort niederzulassen. Es wurden jedoch hohe Anforderungen zum Erwerb einer Langzeitaufenthaltsgenehmigung gestellt. Diese umfassen den Nachweis griechischer Sprachkenntnisse und Kenntnisse der griechischen Geschichte und Kultur; das Vorweisen einer Aufenthaltsgenehmigung als Familienangehörige/r eines griechischen Staatsbürgers; oder die Tatsache, in den vergangenen zwölf Jahren in Griechenland gelebt zu haben. Das Gesetzbuch sieht auch eine besondere Aufenthaltsgenehmigung für die zweite Generation der Drittstaatsangehörigen vor. Die Überlegung dahinter war, dass im Nachklang zur erwähnten Entscheidung des Staatsrats von 2013 eine besondere Aufenthaltsgenehmigung der zweiten Generation einen legalen Aufenthalt bis zur Volljährigkeit garantieren würde, in dessen Anschluss ein Antrag auf Einbürgerung möglich würde. In Übereinstimmung mit dem Staatsangehörigkeitsgesetz von 2010 (3838/2010) wurde die zweite Generation als erwachsene Drittstaatsangehörige, die im Lande geboren sind oder die

sechs Jahre griechischer Schulzeit erfolgreich abgeschlossen haben definiert. In der Praxis führte es jedoch dazu, dass die Integration vom Erwerb der Staatsbürgerschaft entkoppelt wurde. Dabei ließ es sich nicht vermeiden, dass Angehörige der zweiten Generation von Berufen, die die griechische Staatsbürgerschaft voraussetzen, ausgeschlossen blieben und ihnen die politische Teilhabe auf lokaler Ebene verwehrt blieb.

2015 wurde schließlich das Gesetz zur griechischen Staatsbürgerschaft erweitert (Gesetz 4332/2015, Gesetz 4251/2014) und damit in Griechenland aufgewachsenen Kindern von Drittstaatsangehörigen der Erwerb der griechischen Staatsbürgerschaft ermöglicht. Es forderte jedoch im Vergleich zum erwähnten Staatsangehörigkeitsgesetz von 2010 (3838/2010) strengere Bedingungen; vermutlich um einen erneuten Rechtsstreit mit dem Staatsrat zu vermeiden. Im Einzelnen sah das neue Gesetz einen längeren legalen Aufenthalt der Eltern vor und erhöhte die erforderliche Anzahl an Schuljahren in Griechenland von 6 auf 9 Jahre. Damit reduzierte sich die Anzahl der Kinder von Drittstaatsangehörigen, die unmittelbar die griechische Staatsbürgerschaft erwerben konnten, während das Gesetz die Frage der politischen Teilhabe von Drittstaatsangehörigen auf lokaler Ebene nicht zu lösen vermochte.

Zusammengefasst hat der griechische Staat auf zwei einander ergänzenden Wegen Integration vorangebracht: zum einen durch Schaffung eines Zugangs rechtmäßig ansässiger Drittstaatsangehöriger zu Sozialleistungen und zum anderen durch die Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der Integration rechtmäßig ansässiger Drittstaatsangehöriger.<sup>17</sup> Die Integrationspolitik in Griechenland gilt jedoch als schwach entwickelt und wurde dafür kritisiert, Migranten politisch zu bevormunden.<sup>18</sup> Mavrommatis geht in seiner Argumentation einen Schritt weiter. Für ihn existiert eine zielgerichtete

17 Anagnostou, Local government and migrant integration, 31–32.

18 Gropas, R., und Triandafyllidou, A. (2012) Migrants and political life in Greece: Between political patronage and the search for inclusion. *South European Society and Politics*, 17(1), 45–63.

Integrationspolitik im Land nur in der Form rhetorischer oder diskursiver Manöver, die die Sprechweise der europäischen Integration übernehmen.<sup>19</sup> Einfach ausgedrückt haben die politischen Eliten lediglich Hürden abgebaut, um später neue aufzubauen und es den Drittstaatsangehörigen selbst zu überlassen, sich mittels (meist informeller und prekärer) Teilnahme am Arbeitsmarkt in die griechische Gesellschaft zu integrieren. Nach Anagnostou wäre die einzige Gruppe unter den Drittstaatsangehörigen, deren Integration schon frühzeitig vom Staat gefördert wurde, diejenige mit griechischen Wurzeln<sup>20</sup>. Es bestehen beträchtliche Unterschiede in der Art, wie linke und rechte Parteien die Frage der Integration angehen, doch es lässt sich kein Integrationsmodell erkennen, das für das Land kennzeichnend wäre oder bevorzugt würde.

## Aktueller Sachstand

Rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige einschließlich Personen, die in Griechenland internationalen Schutz genießen (Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutz), haben entsprechend der geltenden Vorschriften mehrere Rechte. Es gibt mehr als 30 verschiedene Arten von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, wobei Personen, die internationalen Schutz genießen, automatisch eine kostenlose dreijährige Aufenthaltsgenehmigung erhalten, die um weitere drei Jahre verlängert werden kann. Alle Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Lande aufhalten, sind zu einer Arbeitsaufnahme unter den Bedingungen berechtigt, die das griechische Recht setzt: dazu gehört beispielsweise eine gültige Arbeitserlaubnis. Keine Arbeitserlaubnisse brauchen Personen, die internationalen Schutz genießen. Alle rechtmäßig ansässigen Drittstaatsangehörigen haben ein Recht auf Zugang zu Bildung und Ausbildung sowie medizinischer Versorgung unter denselben Bedingungen wie griechische Staatsbürger. Zudem

19 Mavrommatis, G. (2017) The rise of a hesitant EU host? Examining the Greek migrant integration policy and its transformation during the crisis. *Southeast European and Black Sea Studies*, 17(1), 1–15.

20 Hauptsächlich TCNs aus Albanien und den Ländern der früheren Sowjetunion (z. B. Georgien, Ukraine usw.).

haben sie das Recht auf Arbeitslosenhilfe und andere Sozialleistungen, vorausgesetzt sie gingen vorher einer Beschäftigung nach und waren in Griechenland mindestens ein Jahr lang sozialversichert.

In der Praxis jedoch müssen rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige gewisse Bedingungen erfüllen und verschiedene bürokratische Hürden überwinden, um dieselben Rechte wahrnehmen zu können wie griechische Staatsbürger. Im Folgenden werden deshalb der aktuelle Sachstand und die Herausforderungen skizziert, die bei der konkreten Umsetzung der Integrationspolitik im Lande vorliegen. Beleuchtet werden die folgenden sechs relevanten Politikfelder: 1) Staatsbürgerschaft; 2) politische Teilhabe; 3) rechtmäßiger Aufenthalt; 4) Arbeitsmarkt; 5) Gesundheits- und Sozialfürsorge; und 6) Bildung und Ausbildung. Es werden auch die begrenzten Erfolge vorgestellt, die in manchen dieser Bereiche erzielt wurden.

### Staatsbürgerschaft

Wie bereits eingangs beschrieben, bildet der Erwerb der Staatsbürgerschaft den Höhepunkt oder, aus einem anderen Blickwinkel betrachtet, eine wesentliche Voraussetzung der Integration. Griechenland hat einen der höchsten Anteile potenzieller Neubürger in Europa, da nach den Daten von 2011/12 geschätzte 80 Prozent der Nicht-EU-Bürger für den Erwerb der Staatsbürgerschaft in Frage kommen.<sup>21</sup> Zudem wird geschätzt, dass nahezu 200.000 in Griechenland geborene Kinder ohne griechische Staatsbürgerschaft im Land leben.<sup>22</sup> Nach einem Rückgang der Gesamtzahl an Einbürgerungen, die ihren Tiefststand 2015 mit gerade mal 14.000 Fällen erreichte, folgte Ende 2016, ein Jahr nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes zur Erweiterung der griechischen Staatsbürgerschaft (Gesetz 4332/2015), ein neuer, beeindruckender Zuwachs auf etwa 33.000 Einbürgerungen.

21 MIPEX (2015) Greece: Access to Nationality. Einsehbar unter: <http://www.mipex.eu/greece> [letzter Aufruf: 03.07.2018].

22 MIPEX, Greece: Access to Nationality.

Trotz dieser positiven Entwicklung gibt es noch einige Herausforderungen. So muss, wer die griechische Staatsbürgerschaft beantragt, mit einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit von zwei-einhalb Jahren ab Antragstellung rechnen.<sup>23</sup> Der griechische Staat muss sich auch mit der Unterbesetzung zuständiger Dienststellen und dem Fehlen elektronischer Vernetzung von Dienststellen, die für die Prüfung der Einbürgerungsanträge zuständig sind, auseinandersetzen.

### Politische Teilhabe

Der Erwerb der griechischen Staatsbürgerschaft bleibt für rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige der einzig gangbare Weg zur politischen Teilhabe. Das Staatsbürgerschaftsgesetz von 2010 (3838/2010) führte das Wahlrecht als wirksamste Form einer aktiven Integration in die griechische Gesellschaft ein und verlieh langfristig Aufenthaltsberechtigten und Personen mit zehnjähriger Aufenthaltsgenehmigung das Wahlrecht auf kommunaler Ebene. Doch wurden diese Bestimmungen im erwähnten Staatsratsentscheid von 2013 wieder aufgehoben. Zwar wurden 2015 gewisse Bestimmungen für Kinder von Drittstaatsangehörigen hinsichtlich der Staatsbürgerschaft wieder eingeführt. Mit der Frage des Wahlrechts befasst sich das Gesetz 4332/2015 jedoch nicht.

Eine positive Entwicklung ist in diesem Zusammenhang jedoch die Einrichtung der Integrationsräte der Migranten (Migrant Integration Councils, MICs) auf lokaler Ebene.<sup>24</sup> Diese Räte, deren Einsetzung etwa zur selben Zeit wie das kommunale Wahlrecht beschlossen wurde, haben zum Ziel, die politische und bürgerschaftliche Teilhabe rechtmäßig ansässiger Drittstaatsangehöriger zu fördern, Stadtregierungen über die Probleme von Migranten zu informieren, Handlungs- und Politikempfehlungen zu unterbreiten und rechtmäßig ansässigen

23 Bitsika, P. (2017) The second generation's painful ordeal of acquiring citizenship. To Vima. Einsehbar unter: <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=866931> [letzter Aufruf: 03.07.2018].

24 Zur Rolle und Bedeutung der Integrationsräte siehe Anagnostou, D., Kontogianni, A., Skleparis, D. und Tzogopoulos, G. (2016) Local Government and Migrant Integration in Greece, Mainstreaming and Monitoring Immigrants' Integration in Local Government in Greece (LOMIGRAS) Project Report. ELIAMEP.

Drittstaatsangehörigen den Zugang zu regionalen und kommunalen Dienstleistungen zu ermöglichen. Kürzlich wurde ihr Mandat auch auf Personen ausgedehnt, die internationalen Schutz genießen bzw. beantragt haben. Die Räte haben zwar keine Entscheidungsbefugnisse und dienen als flankierende Maßnahme zu den 2010 eingeräumten kommunalpolitischen Rechten, aber sie können bei der Koordinierung von Synergien und einer Zusammenarbeit zwischen Stadtregierungen und Einwandererverbänden eine wichtige Rolle spielen. Bislang sind sie jedoch noch weitgehend inaktiv (mit Ausnahme der Großstädte Athen und Thessaloniki), was vor allem auf unzureichende Ausstattung und administrative Unterstützung sowie mangelnden politischen Willen und Interesse zurückzuführen ist.

### Rechtmäßiger Aufenthalt

Seit 2009 und dem Beginn der Finanzkrise ist die Zahl der Aufenthaltsgenehmigungen für Drittstaatsangehörige in Griechenland zurückgegangen. Diese Entwicklung hängt möglicherweise mit der schweren wirtschaftlichen Rezession und den Sparmaßnahmen zusammen, von denen Drittstaatsangehörige ebenso wie Einheimische betroffen waren.<sup>25</sup> Der Rückgang hielt jedoch nur ein paar Jahre an und so stieg die Zahl der Aufenthaltsberechtigten in den Jahren 2015 und 2016 erneut an.<sup>26</sup> Dieser Anstieg ist auf die eingeführte Legalisierung einiger Drittstaatsangehöriger zurückzuführen, wie sie das Gesetz 4251/2014 vorsah.<sup>27</sup> Ende 2017 gibt es insgesamt 543.394 Aufenthaltsberechtigte im Land, die meisten von ihnen mit einer Aufenthaltsgenehmigung für zehn Jahre (134.355), Aufenthaltstiteln für Familienzusammenführungen (125.578) und Aufenthaltsgenehmigungen aufgrund von Erwerbstätigkeit (50.075).<sup>28</sup>

25 Anagnostou, Local government and migrant integration, 21.

26 Die Daten wurden vom Innenministerium erhoben, Datenbank über Genehmigungen für TCNs. Alle Daten beziehen sich auf den 31. Dezember eines Jahres, lediglich die für 2017 auf den Oktober 2017.

27 Diese Genehmigungen richten sich an Menschen, die in den letzten 10 Jahren in Griechenland gelebt haben und nachweisen können, dass sie davon eine Zeitlang rechtmäßig ansässig waren.

28 Die Daten wurden vom Innenministerium erhoben, Datenbank über Genehmigungen für Drittstaatsangehörige.

Praktische Schwierigkeiten bestehen für Drittstaatsangehörige weiterhin, wenn sie Aufenthaltsgenehmigungen erlangen oder verlängern wollen, da sie meist eine Beschäftigung oder Sozialversicherungsbelege vorweisen müssen. Aufgrund der weitgehend informellen und saisonabhängigen Art ihrer Beschäftigung, gleiten viele in die Illegalität ab, sobald sie arbeitslos werden.<sup>29</sup> Solche praktischen Schwierigkeiten erklären weitgehend die anhaltend hohe Illegalität unter Drittstaatsangehörigen.<sup>30</sup>

Bestrebt, diese Probleme anzugehen, und in Anlehnung an die EU-Verordnung (EG) Nr. 1030/2002, führte das Ministerium für Migrationspolitik 2017 die neue elektronische Aufenthaltsgenehmigung für rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige ein. Die neue Karte stellt ein sicheres Dokument dar, das alle notwendigen Informationen über den Inhaber bündelt, von der Art der Aufenthaltsgenehmigung und des Zugangs zum Arbeitsmarkt bis hin zu biometrischen Informationen (d. h. Lichtbild, zwei Fingerabdrücke und Unterschrift). Flankiert wurde die elektronische Aufenthaltsgenehmigung von der Einführung eines neuen Informationssystems der Behörden, die für die Ausstellung der Dokumente und die Speicherung der Daten von Drittstaatsangehörigen zuständig sind (d. h. Schaffung einheitlicher Anlaufstellen in den dezentralen Verwaltungen und dem Generalsekretariat für Migrationspolitik).

### Arbeitsmarkt

Während der 1990er und danach füllten Drittstaatsangehörige meist Lücken des Arbeitsmarktes im Baugewerbe, in der Landwirtschaft und bei Hausangestellten.<sup>31</sup> Heute, ein Jahrzehnt nach der Finanzkrise von 2008, ist die Mehrheit der legal beschäftigten Drittstaatsangehörigen vorwiegend im Hotel- und Gaststättengewerbe, im produzierenden Gewerbe, im Groß- und Einzelhandel als ungelernte/Schwerarbeiter

29 Hinweise bei Maroukis, T. (2010) 'Irregular Migration in Greece: Size, Features, Causes and Discourses' in Triantafyllidou, A. (Hrsg.) Irregular Migration in Europe: Myths and Realities. Farnham: Ashgate, 93–113.

30 Maroukis, Irregular Migration in Greece, 101–105.

31 Mavrommatis, The rise of a hesitant EU host?, 3–4.

sowie als Kleinunternehmer und Verkäufer in Geschäften und auf Straßenmärkten tätig.<sup>32</sup> Dieser Wandel der Beschäftigungsbereiche wird mit dem Zusammenbruch des Bauwesens verbunden. Die Rolle der Integrationspolitik hat auf diesen Wandel bei der Beschäftigung nur eine geringe Rolle gespielt. Die sozioökonomische Integration der Drittstaatsangehörigen geht damals wie heute im Wesentlichen auf Eigeninitiative zurück. Derzeit sieht sich der griechische Staat den schweren Problemen eines schrumpfenden Arbeitsmarkts und eines anhaltenden Wandels der Beschäftigungsverhältnisse gegenüber, wodurch die ohnehin schon schwierige wirtschaftliche Integration von Drittstaatsangehörigen weiter erschwert wird.

Für rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige wurden die Verfahren für einen Zugang zum Arbeitsmarkt 2014 vereinfacht und reorganisiert (Gesetz 4251/2014). Damit wurden auch Unternehmern größere Chancen eröffnet. Es legte fest, dass Aufenthaltsberechtigte auch ein Recht auf Beschäftigung haben und machte den Erwerb einer Langzeitaufenthaltsgenehmigung zur Bedingung für ein Recht auf eine selbstständige Erwerbstätigkeit. Grundsätzlich findet man rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige weiterhin vorwiegend in Jobs für Niedrigqualifizierte und in hochprekären Beschäftigungsverhältnissen. Auch unter ihnen ist die Arbeitslosenquote hoch. Von dem nominellen Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt abgesehen erhalten rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige keinerlei zusätzliche Unterstützung bei der Orientierung, Ausbildung oder Anerkennung in ihrem Arbeitsbereich. Diese Probleme bestanden bereits vor der Finanzkrise.

Ähnliche Schwierigkeiten begegnen Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen. 2016 wurde per Gesetz (4375/2016) festgelegt, dass alle Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, unter denselben Bedingungen Zugang zu Lohnarbeit oder Erwerbstätigkeit wie griechische Bürger haben sollen.<sup>33</sup> In der gegenwärtigen Situation, nach der Finanzkrise, die von hoher

32 Die Daten wurden von der Organisation für soziale Sicherheit erhoben und beziehen sich auf April 2016.

33 Ausgenommen von dieser Bestimmung sind auf den Inseln Lebende.

Arbeitslosigkeit geprägt ist, machen jedoch nur sehr wenige von dieser Bestimmung Gebrauch. Hinzu kommt, dass Griechen und EU-Bürger bei der Arbeitsplatzvergabe bevorzugt werden, was es Personen, die unter internationalem Schutz stehen noch mehr erschwert, eine Anstellung zu finden. Jene, die eine Arbeit finden, sind gemeinhin in der Schattenwirtschaft beschäftigt. Damit haben sie keinen Zugang zu Sozialleistungen. Das macht sie für ein weiteres Abrutschen in prekäre Verhältnisse anfällig. Um ihre Grundbedürfnisse befriedigen zu können, werden Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, künftig von Lebensmittelhilfen, Sachleistungen und finanzieller Unterstützung abhängig sein.<sup>34</sup> Dadurch steigt der Bedarf an Sozialhilfe und das Ausbeutungsrisiko. Gleichzeitig werden die Perspektiven der Integration getrübt.<sup>35</sup>

### Gesundheits- und Sozialfürsorge

Rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige genießen, ihrem Aufenthaltsstatus entsprechend, gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsfürsorge. Schwierigkeiten bei der Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung, zum Beispiel aufgrund unterbrochener Beschäftigung, können jedoch zum Verlust dieses Zugangs führen. Dennoch können nicht versicherte Drittstaatsangehörige, je nach Ermessen des Arztes und der Krankenhausleitung nach wie vor eine kostenlose Versorgung im Krankenhaus erhalten (nicht jedoch eine Grundversorgung). Das entsprechende Gesetz (4368/2016) legt fest, dass Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, grundsätzlich zum Erhalt von Arzneimitteln und medizinischer Versorgung in Sanitätszentren und Krankenhäusern berechtigt sind. In der Praxis jedoch bleibt der Zugang sehr schwierig, da in den Sanitätszentren keine Dolmetscher verfügbar sind, Arzneimittel und medizinische Untersuchungen nicht kostenlos sind, das Krankenhauspersonal nicht

34 Actionaid, Care, NRC, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, DRC, JRS, Save the Children, Solidarity Now, and Oxfam (2016) More than six months stranded – What now? A joint policy brief on the situation for displaced persons in Greece. Einsehbar unter: [https://www.researchgate.net/publication/323784536\\_Refugee\\_Integration\\_in\\_Mainland\\_Greece\\_Prospectives\\_and\\_Challenges](https://www.researchgate.net/publication/323784536_Refugee_Integration_in_Mainland_Greece_Prospectives_and_Challenges) [letzter Aufruf: 03.07.2018].

35 Actionaid et al, More than six months stranded.

immer informiert und das Gesundheitssystem allgemein überlastet ist.<sup>36</sup> Im Ergebnis sind es meist NGOs gemeinsam mit einigen kommunalen Verwaltungen und freiwilligen Helfern, die eine medizinische Grundversorgung sowie ärztliche und psychologische Unterstützung bereitstellen.<sup>37</sup>

Rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige sind auch zu diversen Sozialleistungen berechtigt, wie dem Zugang zu EU-finanzierten Programmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Arbeitslosen-hilfe, Hilfen für Kinder Alleinerziehender und für die Aufnahme von Kindern in Kindergärten. In den meisten Fällen ist mindestens ein Jahr sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung eine wesentliche Voraussetzung zur Inanspruchnahme dieser Leistungen.

Laut Gesetz (4368/2016) sind auch die Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, zum Zugang zur Gesundheits- und Sozialfürsorge berechtigt. Wenn beispielsweise ein Flüchtling die Arbeitsstelle verliert, kann er/sie sich an die Arbeitsagentur (OAED) wenden, über die er/sie als Arbeitslose/r versichert wird. Dort kann er Arbeitslosenunterstützung für eine begrenzte Zeit erhalten, an subventionierten Ausbildungsprogrammen teilnehmen sowie Berufsberatungsdienste in Anspruch nehmen, die beim Zugang zum Arbeitsmarkt Hilfestellung leisten. Die Arbeitsagentur bietet Leistungsempfängern auch weitere Hilfen wie etwa Familienbeihilfe, Mutterschaftsgeld oder Zugang zu eigenen Kindertagesstätten. Auf den Arbeitsmarkt ausgerichtete Programme werden auch von anderen öffentlichen und privaten Akteuren sowie manchen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) angeboten und umfassen individuelle Unterstützung und Information über die wirksamsten Methoden bei der Arbeitsplatzsuche, Hilfe beim Ver-

36 Actionaid et al, More than six months stranded, 5.

37 Nähere Informationen zur wachsenden Einbindung von NGOs bei der Bereitstellung sozialer Dienste sowohl für Drittstaatsangehörige als auch Griechen unter Skleparis, D. (2015) „Towards a hybrid ‘shadow state’? The case of migrant-/refugee- serving NGOs” in Clarke, J., Huliaras, A., and Sotiropoulos, D. (Hrsg.) Austerity and the Third Sector in Greece: Civil Society at the European Frontline. Farnham: Ashgate/Gower, 147–165.

fassen von Bewerbungen und Anschreiben, professionelle Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche und Vorbereitung auf Vorstellungsgespräche.

In der Praxis jedoch nimmt nur eine begrenzte Zahl an Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, diese Dienste in Anspruch, da mindestens ein Jahr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorausgesetzt wird. Daher kommen auch hier verschiedene NGOs, zusammen mit kommunalen Akteuren und freiwilligen Helfern, für eine Grundversorgung in Gesundheits- und Sozialwesen auf. Dazu gehören die Versorgung mit Lebensmitteln und Kleidung sowie rechtlicher und finanzieller Beistand. In einigen Fällen stehen auch Berufsorientierung und Beratung bei Arbeitsplatzsuche und Beschäftigung zur Verfügung.

Schließlich bieten manche Kommunen und verschiedene NGOs unter Koordinierung des UNHCR für Flüchtlinge Unterkünfte auf griechischen Inseln und auf dem Festland an. Unterkünfte werden in 18 Städten im Land angeboten, wobei 64 Prozent der Unterkunftsplätze in Athen liegen. Derzeit sind 15.458 Menschen in Wohnungen, Gebäuden, Gastfamilien und Hotels untergebracht, die entweder von städtischen Behörden oder NGOs betrieben werden.<sup>38</sup> Fast 37.000 Personen haben dieses System seit seiner Einführung im November 2015 in Anspruch genommen. Recherchen zufolge stellen NGOs und/oder städtische Behörden derzeit fast 60 Prozent der seit 2015 eingereisten Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, Wohnraum zur Verfügung.<sup>39</sup>

38 UNHCR (2017) Weekly accommodation update, 7. November 2017. Einsehbar unter: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/60612> [letzter Aufruf: 03.07.2018].

39 Unsere Forschungsergebnisse basieren auf 500 Befragungen unter jungen Syrern zwischen 18 und 32, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, die zwischen April und Juli 2017 auf dem griechischen Festland im Zusammenhang mit ‚Building Futures: Aspirations of Syrian Youth Refugees and Host Population Responses in Lebanon, Greece and the UK‘ durchgeführt wurden. Die Finanzierung des Projekts erfolgte auf gemeinsame Initiative von ESRC und AHRC durch den Global Challenges Research Fund (GCRF). Nähere Informationen über das Projekt finden sich unter <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/60612> [letzter Aufruf: 03.07.2018].

## Bildung und Ausbildung

Alle Schüler haben, unabhängig von ihrem Rechtsstatus und dem ihrer Eltern, Anspruch auf Zugang zum griechischen Bildungswesen. Bis vor kurzem erhielten Schüler aus Familien von Drittstaatsangehörigen keinerlei Unterstützung beim Erwerb oder Abschluss ihrer Schulbildung, obwohl sie grundsätzlich dazu angehalten wurden, die Schule nicht abzubrechen.<sup>40</sup> Nach dem einsetzenden Flüchtlingsstrom 2015 erregte das Thema Schulbildung für Flüchtlingskinder jedoch eine starke Aufmerksamkeit von Seiten des Staates.

Seit 2016 wird per Gesetz (4415/2016) die Aufnahme von Flüchtlingskindern in den Unterricht an staatlichen griechischen Schulen ermöglicht. Kinder zwischen 6 und 15 Jahren können in vom Ministerium für Bildung, Forschung und religiöse Angelegenheiten an ausgewiesenen, nahegelegenen öffentlichen Schulen von 14:00 bis 18:00 Uhr eine Nachmittagsschule besuchen. Dort haben Flüchtlingskinder die Möglichkeit, Unterricht in Englisch zu erhalten. Ebenso wird Griechisch als Zweitsprache, in Mathematik, Sport, Kunst und Informatik, unterrichtet. Das Bildungsministerium ist für die Erstellung und Durchführung der Lehrpläne zuständig, während es der Internationalen Organisation für Migration (IOM) obliegt, Flüchtlingskinder mit Bussen von ihren Wohnorten zu den ausgewiesenen staatlichen Schulen zu befördern. Schätzungen nach haben etwa 2.643 von insgesamt 7.700 Flüchtlingskindern im Alter von 6 bis 15 Jahren von 2016 bis 2017 Aufnahmeklassen in staatlichen Schulen besucht.<sup>41</sup>

Zugleich können Kinder im Alter von 4 bis 5 Jahren Kindergärten besuchen, die in den Flüchtlingszentren eingerichtet sind. Zuständig für die Gestaltung und Durchführung der Betreuung in diesen Ein-

40 MIPEX (2015) Greece: Education. Einsehbar unter: <http://www.mipex.eu/greece> [letzter Aufruf: 03.07.2018].

41 Anagnostou, D. und Nikolova, M. (2017) Integration of refugees in the education system in Greece: Policy and management in 'quicksand'. ELIAMEP. Einsehbar unter: [http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/10/84\\_2017\\_\\_WORKING-PAPER-\\_%CE%9D%CF%84.-%CE%91%CE%BD%CE%B1%CE%B3%CE%BD%CF%8E%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%85\\_-%CE%9C%CE%B1%CF%81.-%CE%9D%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CE%BB%CE%BF%CE%B2%CE%B1.pdf](http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/10/84_2017__WORKING-PAPER-_%CE%9D%CF%84.-%CE%91%CE%BD%CE%B1%CE%B3%CE%BD%CF%8E%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%85_-%CE%9C%CE%B1%CF%81.-%CE%9D%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CE%BB%CE%BF%CE%B2%CE%B1.pdf) [letzter Aufruf: 03.07.2018].

richtungen sind der UNHCR und NGOs mit einer ordnungsgemäßen Zertifizierung durch das griechische Institut für Bildungspolitik. In der Praxis jedoch erreichen diese Initiativen nur Wenige – obwohl sie zahlreich und auch informell aktiv sind. Es erfolgt keine systematische Erfassung der Teilnehmer und viele Zentren verfügen nicht einmal über ausgewiesene Lehrräume.<sup>42</sup>

Staatliche Bemühungen haben sich bislang darauf konzentriert, Flüchtlingskindern den Zugang zur Schule zu ermöglichen, den Erwachsenen eine berufliche Qualifizierung zu bieten und sie in das Bildungssystem zu integrieren. Recherchen zufolge sind nur 7 Prozent der seit 2015 eingereisten erwachsenen Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, in das Bildungssystem eingegliedert worden. Berufsbildungsprogramme und unterstützende Dienste, die sich an erwachsene, rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige richten, darunter Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, werden von NGOs und einigen Kommunen angeboten. Diese Programme umfassen unter anderem Berufsberatung, Online-Jobsuche mit Hilfe spezieller Berater, Gruppenseminare und Netzwerkaktivitäten und zielen darauf ab, die Entwicklung von Kompetenzen zu unterstützen.<sup>43</sup> Zudem ermöglicht das erwähnte Gesetz 4415/2016 anerkannten Flüchtlingen und anderen Personen, die internationalen Schutz genießen, die Teilnahme an Berufsbildungsprogrammen des Arbeitsamtes zu denselben Bedingungen wie für griechische Bürger. Anerkannte Flüchtlinge und andere Personen unter internationalem Schutz, haben über das Bildungsministerium auch Zugang zu Kursen der griechischen Sprache und zur Kultur und Geschichte des Landes. Es gibt zwei solcher Programme: Zum einen die ‚Bescheinigung über ausreichende Kenntnisse der griechischen Sprache und Elemente der griechischen Geschichte und Kultur für Drittstaatsangehörige‘

42 Actionaid et al, More than six months stranded, 5.

43 Karantinos, D. (2016) Labour market integration of asylum seekers and refugees – Greece. Europäische Kommission. Einsehbar unter: [https://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKE-wiry4fQwMbxAhWnBcAKHTxZCaUQFggUAE&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D15909%26langId%3Den&usq=AOvVaw1hghO1dAOTONbVqhyyGc7\\_\\_](https://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKE-wiry4fQwMbxAhWnBcAKHTxZCaUQFggUAE&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D15909%26langId%3Den&usq=AOvVaw1hghO1dAOTONbVqhyyGc7__) [letzter Aufruf: 03.07.2018].

und der ‚Kurs der griechischen Sprache als Fremdsprache für eingewanderte Arbeiter‘. Die Dauer des jeweiligen Programms ist festgelegt und kostenlos. Darüber hinaus hat das Ministerium für Bildung, Forschung und religiöse Angelegenheiten in dem Versuch, eine rasche Eingliederung von Flüchtlingen in das höhere Bildungswesen und den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, 2017 den Europäischen Qualifikationspass eingeführt. Dieser nimmt anhand vorliegender Dokumente und eines strukturierten Interviews eine Bewertung der Hochschulqualifikationen des Betreffenden vor. Bis Juni hatten 54 Flüchtlinge dieses System genutzt.<sup>44</sup> An dieser Stelle ist festzuhalten, dass nach Recherchen zufolge etwa 70 Prozent der seit 2015 zwecks Beantragung von internationalem Schutz eingereisten Personen, keine Bildungsnachweise mit sich führten, womit das neueingeführte System ins Leere läuft.

### Schluss: Die Zukunft der Integrationspolitik

Die Integrationspolitik liegt in Griechenland, wie auch in den meisten EU-Staaten in der Zuständigkeit der Zentral- und weniger der Lokalregierung. Der griechische Staat befindet sich derzeit bekanntlich im Würgegriff der schwersten wirtschaftlichen Rezession der jüngeren Geschichte, die im weiteren Sinne auch schwerwiegende Implikationen für die Integrationspolitik mit sich bringt. Wirtschaftskrise und Sparzwang haben die Fähigkeit des Staates verringert, die Bedürfnisse vieler Drittstaatsangehöriger und griechischer Bürger zu befriedigen, und haben langjährige strukturelle Probleme innerhalb der griechischen Sozial- und Integrationspolitik verschärft.

Die Auswirkungen der Fluchtbewegungen seit 2015 auf diese Entwicklungen wurden bislang nicht untersucht. Einige Meinungsumfragen geben Hinweise auf die Folgen die die Anwesenheit dieser

44 Europarat (2017) Greece is pioneering the European Qualifications Passport for Refugees. Einsehbar unter: <https://www.coe.int/en/web/education/-/new-video-on-the-european-qualifications-passport-for-refugees> [letzter Aufruf: 03.07.2018].

Gruppe in Bezug auf den sozialen Zusammenhalt gehabt hat. Nach jüngsten Umfragen ist eine Mehrheit (57 Prozent) der griechischen Bevölkerung wegen der ‚Flüchtlingskrise‘ im Land besorgt.<sup>45</sup> Genauer gesagt treibt viele Griechen die Sorge um, dass eine dauerhafte Niederlassung von Flüchtlingen in ihren Wohngebieten zu Problemen führen kann (74 Prozent), da sie als potenzielle Bedrohung für die Sicherheit des Landes wahrgenommen werden (50 Prozent).<sup>46</sup> Viele Griechen fürchten auch, dass die Anwesenheit von Flüchtlingen zu einem Anstieg der Kriminalität (45 Prozent) und der terroristischen Bedrohung (45 Prozent) führen kann und das öffentliche Gesundheits- und Bildungswesen weiter belastet wird (49 Prozent).<sup>47</sup> Breite Teile der griechischen Öffentlichkeit meinen, dass Flüchtlinge weder eine mögliche Lösung für das demographische Problem des Landes darstellen (51 Prozent), noch dass sie die griechische Kultur bereichern können (50 Prozent). Der Islam wird als überwiegend negativ wahrgenommen (51 Prozent).<sup>48</sup> Überraschend ist jedoch, dass Flüchtlinge nicht als Belastung für den Arbeitsmarkt angesehen werden (54 Prozent). Die Mehrheit der Griechen ist damit einverstanden, dass Flüchtlingen eine Arbeitserlaubnis erteilt wird (82 Prozent). Insgesamt sind jedoch die meisten Griechen der Meinung, dass die Flüchtlinge wahrscheinlich nicht imstande sein werden, sich in die griechische Gesellschaft zu integrieren (65 Prozent).<sup>49</sup>

Neben den Vorbehalten der griechischen Öffentlichkeit bestehen auch starke Bedenken mit Blick auf die objektiven Bedingungen, unter denen die Flüchtlinge leben. Personen, die internationalen Schutz

45 Kapa Research (2016) Greece: The year that passed and the year ahead. Einsehbar unter: [https://kaparesearch.com/wp-content/uploads/2018/01/KapaVima\\_Dec16\\_EN.pdf](https://kaparesearch.com/wp-content/uploads/2018/01/KapaVima_Dec16_EN.pdf) [letzter Aufruf: 03.07.2018].

46 Public Issue (2016) Attitudes towards the refugee issue. Einsehbar unter: [http://www.publicissue.gr/wp-content/uploads/2016/04/var-155-apr-2016\\_ref.pdf](http://www.publicissue.gr/wp-content/uploads/2016/04/var-155-apr-2016_ref.pdf) [letzter Aufruf: 03.07.2018].

47 Dianeosis (2016) The refugee problem and the Greeks. Einsehbar unter: [http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/02/immigration\\_04.pdf](http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/02/immigration_04.pdf) [letzter Aufruf: 03.07.2018].

48 Dianeosis, The refugee problem and the Greeks.

49 Public Issue, Attitudes towards the refugee issue.

genießen oder beantragen und in Aufnahmeeinrichtungen auf dem griechischen Festland leben, bedürfen eindeutig der medizinischen Versorgung, Bildung, Hilfe für die Opfer sexueller Gewalt sowie der psychologischen und psychosozialen Betreuung.<sup>50</sup> Wenig Zugang zu den genannten Diensten existiert in offiziellen Aufnahmeeinrichtungen, doch deren Qualität variiert stark von Ort zu Ort. Auch die Verpflegung und die Zustände der Unterbringung müssen in den Lagern verbessert werden. Ein niedriges Niveau bei der Lebensmittelversorgung und Unterbringung führt dazu, dass Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, zu alternativen Überlebensstrategien greifen. Frustrationen und Spannungen bergen in den Einrichtungen die Gefahr, dass Streit entfacht wird.<sup>51</sup> Sorge bereitet auch: begrenzte Kontrolle darüber, wer in den Einrichtungen ein- und ausgeht; wenig Polizei- oder Streifenpräsenz bei Nacht; fehlende Informationen über Gesetze, Asylrechte und Zeitpläne für die einzelnen Verfahrensschritte; unzureichende Wohnbedingungen und Lebensmittel; fehlende psychosoziale und psychische Betreuung; sanitäre Einrichtungen ohne ausreichende Beleuchtung bei Nacht oder ohne abschließbare Türen; unzureichende Hilfen für das interkulturelle Lernen (z. B. Fehlen von Dolmetschern und Kulturmittlern); sowie das Ausbleiben einer angemessenen und zügigen Reaktion der Polizei bei Zwischenfällen tragen zu der sich verschlechternden Sicherheitslage in den Lagern bei.<sup>52</sup>

Solche Bedenken werden vor allem bei jenen vorgebracht, die auf den Inseln unter besonderen asylrechtlichen Bestimmungen untergebracht sind. Obwohl diese Personen nicht von der Integrationspolitik betroffen sind, bilden ihre Lebensbedingungen eine schwere Herausforderung für den sozialen Zusammenhalt. Aus Lagern auf den Inseln wurden Fälle von Gewalt und Selbstmordversuchen gemeldet.<sup>53</sup> Schwierige

50 Actionaid et al, More than six months stranded, 4.

51 Actionaid et al, More than six months stranded, 5.

52 Actionaid et al, More than six months stranded, 6.

53 Al Jazeera (2017), 'RRDP: Women fear violence and rape in refugee camps'. Einsehbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2017/01/rrdp-women-fear-violence-rape-refugee-camps-170123180556027.html> [letzter Aufruf: 03.07.2018].

Lebensbedingungen, verbunden mit einer diskriminierenden Politik, und die Angst vor einer möglichen Rückkehr in die Türkei haben zu verschiedenen Fällen gewalttätiger Proteste und Ausschreitungen geführt.<sup>54</sup> Im Gegenzug schüren solche Vorfälle die Skepsis der Aufnahmegesellschaft und sind Wasser auf die Mühlen ultrarechter Gruppierungen, denen sie als Rechtfertigung für Gewalt gegen Ausländer dienen.<sup>55</sup> Diese Lage wirkt sich schädlich auf den Tourismus aus, der Haupteinnahmequelle der griechischen Inseln. Lesbos, Chios, Samos und Kos verzeichneten 2015 einen Rückgang der Touristenströme um 23 Prozent, was zu einem Beschäftigungsrückgang von 5 Prozent in der Hotelbranche führte.<sup>56</sup>

Solche Bedenken treffen auf die in Städten lebenden Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen und in Wohnungen oder Hotels untergebracht sind, nicht zu. Diese Gruppe hat zumeist begrenzten Zugang zum Arbeitsmarkt und zu öffentlichen Dienstleistungen. Recherchen zufolge sind 53 Prozent der seit 2015 eingereisten Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, derzeit arbeitslos, während nur 9 Prozent irgendeiner Form von Beschäftigung nachgehen. Diese Minderheit, der ein Zugang zum Arbeitsmarkt gelungen ist, leidet unter prekären Beschäftigungsbedingungen, da über die Hälfte davon (53 Prozent) keine soziale Sicherung erhält. Zugleich haben Kürzungen im Gesundheitswesen und das daraus folgende Absinken der Qualität der Gesundheitsfürsorgeleistungen viele betroffene Einheimische und Drittstaatsangehörige dazu gebracht, ärztliche Hilfe bei NGOs zu suchen. Diese können jedoch nicht alle medizinischen Bedürfnisse befriedigen.<sup>57</sup>

54 Euronews (2016), 'Violence breaks out at Greek refugee camp'. Einsehbar unter: <http://www.euronews.com/2016/11/17/violence-breaks-out-at-greek-refugee-camp>.

55 Al Jazeera (2016), 'Spurned, hopeless and attacked, refugees' drama goes on'. Einsehbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2016/11/spurned-hopeless-attacked-refugees-drama-161122183357579.html> [letzter Aufruf: 03.07.2018].

56 Greek Travel Pages (2017), 'University Study Reveals Refugee Crisis Repercussions on Greek Island Tourism'. Einsehbar unter: <http://news.gtp.gr/2017/01/18/study-refugee-crisis-repercussions-greek-island-tourism/> [letzter Aufruf: 03.07.2018].

57 Skleparis, „Towards a hybrid ‘shadow state’?“.

Zudem wurde die Fähigkeit des Staats zur Integration von Drittstaatsangehörigen durch die Finanzkrise und Sparmaßnahmen stark beeinträchtigt, da die staatliche Finanzierung von Sprach- und Berufsbildungskursen, interkulturellen Schulungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen von Zuwanderern zurückgefahren wurde.

Unter diesen Umständen erweist sich die Erarbeitung und Durchführung von Maßnahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen beim derzeitigen Stand der Dinge als ein sehr schwieriges Unterfangen.

# Integrationspolitik in Dänemark

---

John Klausen und Trine Schultz



## Zum Mitnehmen

- › Die Einwanderung nach Dänemark wurde wie in anderen westeuropäischen Ländern lange von Gastarbeitern und deren Familiennachzug geprägt. Heute beträgt der Anteil an Einwanderern und deren Nachfahren etwa 13 Prozent.
- › Ziel der Integrationspolitik Dänemarks ist es, eingewanderte Ausländer darin zu bestärken, berufstätige und teilnehmende Bürger zu werden. Im Fokus steht dabei die Fähigkeit, den Lebensunterhalt selbst bestreiten zu können.
- › Für Einwanderer von außerhalb der EU wird auf kommunaler Ebene ein individuelles und verbindliches Integrationsprogramm vereinbart und in einem Integrationsvertrag festgehalten.
- › Integration soll durch klare finanzielle Anreize gefördert werden. Erfolgsprämien werden an Kommunen und Unternehmen bei schneller Integration in Ausbildung und Arbeit gezahlt.
- › Das dänische Staatsangehörigkeitsrecht zählt zu den strengsten in Europa. Über die Verleihung der Staatsangehörigkeit wird im Parlament entschieden.
- › Der Kampf gegen Parallelgesellschaften ist 2018 an die Spitze der integrationspolitischen Agenda gerückt.

## Einleitung

Die Einwanderung nach Dänemark war im Laufe der Zeit von verschiedenen Tendenzen geprägt, unter anderem davon, von wo aus die Einwanderung erfolgte und welche Ursachen dafür ausschlaggebend waren. Diese Sachverhalte waren auch für die Frage der Integration der nach Dänemark eingewanderten Menschen von Bedeutung.

Im Umgang mit dem Thema Einwanderung muss man sich die unterschiedlichen Definitionen, mit denen in Dänemark operiert wird, näher ansehen. Das Dänische Amt für Statistik (Danmarks Statistik) teilt die dänische Bevölkerung in folgende drei Kategorien auf: Personen dänischer Herkunft, Einwanderer und die Nachkommen von Einwanderern. Die letzten beiden Kategorien sind zudem danach aufgeteilt, ob diese Personen aus westlichen oder aus nicht-westlichen Ländern stammen. Einwanderer aus westlichen Ländern stellten bis 1990 den größten Teil der Einwanderung nach Dänemark dar, die nicht-westliche Einwanderung hat jedoch in den nachfolgenden Jahren zugenommen und stellt heute die größte Einwanderungsgruppe dar – hierauf wird später noch eingegangen.<sup>1</sup>

Schaut man sich die Einwanderung nach Dänemark in der jüngeren Vergangenheit an, so markieren die 1960er Jahre den Beginn einer nach Nord- und Westeuropa gerichteten Einwanderungsbewegung. Bei den Einwanderern handelte es sich in erster Linie um Gastarbeiter zur Deckung des Bedarfs an Arbeitskräften in Dänemark. Diese Einwanderer kamen u. a. aus Südeuropa, aus der Türkei und aus Pakistan. Die Ölkrise 1973 führte in den europäischen Ländern zu einer restriktiveren Einwanderungsgesetzgebung; allerdings setzte sich die Einwanderung in Form von Familienzusammenführungen fort, auf die später die Einwanderung von Asylsuchenden folgte. So war in den vergangenen Jahren ein Zustrom von Asylsuchenden aus Afghanistan,

<sup>1</sup> Siehe auch Simonsen, Kristina Bakker: Integration af indvandrere i Danmark/ Integration von Einwanderern in Dänemark/. Politica, 49. Jahrg. Nr. 2 2017, S. 212.

aus dem Irak und aus Syrien zu verzeichnen – nicht nur in Dänemark, sondern in ganz Europa.<sup>2</sup>

Der Anstieg des Anteils an Einwanderern und deren Nachkommen an der dänischen Bevölkerung – insbesondere aus nicht-westlichen Ländern – hat zu einem stärkeren Bewusstsein und zu einer öffentlichen Debatte über die Integration in die dänische Gesellschaft geführt. Der Integrationsbegriff eröffnet hier vielfältige Perspektiven und kann aus verschiedensten Blickwinkeln betrachtet werden, so z. B. soziologischen, politologischen oder sozio-ökonomischen. Eine eingehende Analyse oder Diskussion des Integrationsbegriffs und dessen Komplexität zu liefern ist aber nicht Aufgabe dieses Papiers. Ebenso wenig soll diskutiert werden, ob der in Dänemark eingeschlagene Weg zweckmäßig und effizient ist. Das Ziel dieses Artikels liegt in der Darstellung der Einwanderungssituation in Dänemark aus statistischer Sicht und der Schilderung der konkreten Maßnahmen, die insbesondere aus der Gesetzgebung zur Integration von Ausländern in Dänemark hervorgehen.

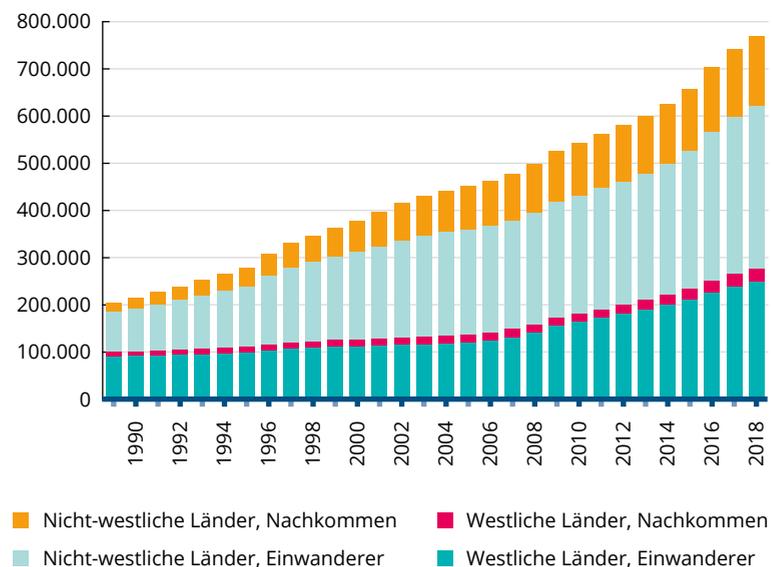
Im Folgenden wird zunächst näher auf die Entwicklung der Einwanderung nach Dänemark in der jüngsten Vergangenheit eingegangen, sowie darauf, was die Gruppe der Einwanderer und deren Nachkommen unter Berücksichtigung von Aufenthaltsgrundlage, Beschäftigungs-, Ausbildungs- und Versorgungssituation kennzeichnet. Ferner wird der Prozess zur Unterbringung von Asylsuchenden dargestellt. Anschließend wird die Frage nach der Integrationspolitik in Dänemark behandelt, darunter insbesondere im Hinblick auf neu eingetroffene Flüchtlinge und Einwanderer. In diesem Zusammenhang werden kurz die integrationspolitischen Ziele und konkreten Instrumente sowie die Finanzierung dieses Bereichs beschrieben. Darüber hinaus werden die Bedingungen für den Erwerb der dänischen Staatsangehörigkeit erklärt. Schließlich wird näher auf aktuelle Schwerpunkte und Perspektiven der dänischen Integrationspolitik eingegangen, wobei insbesondere Maßnahmen gegen Brennpunktbezirke und Parallelgesellschaften im Zentrum stehen.

<sup>2</sup> Ebd. S. 213.

## Einwanderung nach Dänemark: Ein kurzer Überblick

Zum 1. Januar 2018 lebten insgesamt 770.397 Einwanderer und Nachkommen von Einwanderern in Dänemark. Davon waren 493.468 nicht-westlicher Herkunft. Insgesamt stellten Einwanderer und deren Nachkommen 13,3 Prozent einer Gesamtbevölkerung von 5,8 Millionen. Der Begriff „Einwanderer“ bezeichnet Personen, die außerhalb Dänemarks geboren sind und kein Elternteil mit dänischer Staatsangehörigkeit haben. Die sogenannten Nachkommen sind in Dänemark geboren, haben aber auch keinen Elternteil mit dänischer Staatsangehörigkeit. Zum 1. Januar 2018 waren somit 10,2 Prozent der gesamten dänischen Bevölkerung Einwanderer und 3,1 Prozent Nachkommen von Einwanderern.<sup>3</sup> Insbesondere der Anteil der Einwanderer aus nicht-westlichen Ländern hat zugenommen.

**Grafik 1: Einwanderer nach Herkunft**



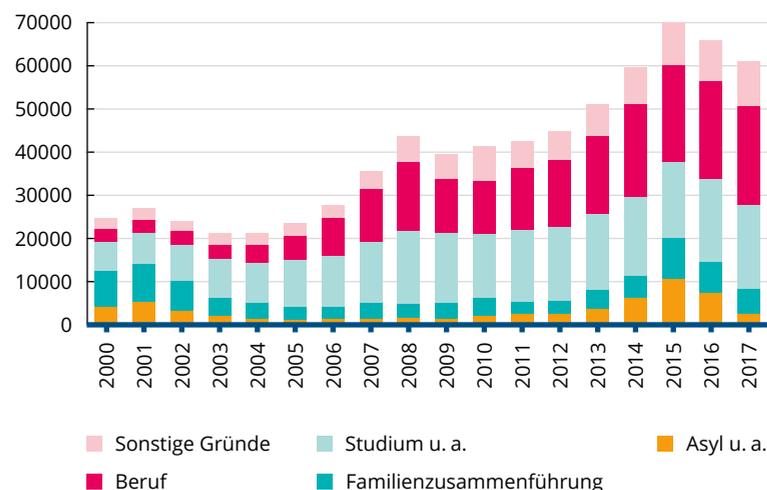
Quelle: Dänisches Amt für Statistik/Danmarks Statistik/, [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), FOLK2

<sup>3</sup> Danmarks Statistik, [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), FOLK1C.

## Aufenthaltsgrundlage

Ausländische Staatsangehörige, die weder eine skandinavische noch eine EU/EWR<sup>4</sup>-Staatsangehörigkeit besitzen, bedürfen einer Aufenthaltserlaubnis, um nach Dänemark einwandern zu können. Die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an eingewanderte Ausländer hat sich seit der Jahrtausendwende bis heute wesentlich verändert. Hierbei ist der Anteil an Aufenthaltserlaubnissen für Familienzusammenführung und Asyl zurückgegangen, während der Anteil für Arbeit und Studium zugenommen hat.

**Grafik 2: Einwanderung nach Aufenthaltsgrundlage 2000–2017**



Quelle: Dänisches Amt für Statistik/Danmarks Statistik/, [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), VAN&A

Im Jahr 2000 stellten Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aufgrund von Asyl und Familienzusammenführung 50 Prozent der 24.726 im Ausland geborenen Eingewanderten dar, während 39 Prozent eine Aufenthaltserlaubnis auf Grundlage von Arbeit oder Ausbildung hatten. Bis zum Jahr 2017 hat sich die Gewichtung erheblich verlagert: 69 Prozent wanderten ein, um zu arbeiten oder zu studieren, während

<sup>4</sup> EU, Europäische Union; EWR, Europäischer Wirtschaftsraum.

13 Prozent der 61.074 Eingewanderten entweder Asyl bekamen oder über Familiennachzug ins Land kamen.

## Unterbringung von Asylsuchenden

Die zentrale dänische Ausländerverwaltung (Udlændingestyrelsen) sorgt in Zusammenarbeit mit den Unterbringungsbeauftragten für die Unterbringung von Asylsuchenden u. a., bis die Betroffenen entweder eine Aufenthaltserlaubnis erhalten oder aus dem Land ausreisen. Asylsuchende werden zunächst in einer Aufnahmeeinrichtung untergebracht, wo ihr Vorgang erfasst und das einleitende Verfahren aufgenommen wird. Während des Aufenthalts in der Aufnahmeeinrichtung wird den Asylsuchenden darüber hinaus eine einleitende ärztliche Eingangsuntersuchung angeboten. Danach werden die meisten von ihnen in einer Wohneinrichtung untergebracht, bis eine endgültige Entscheidung in ihrer Sache getroffen wurde. Unter bestimmten Bedingungen können Asylsuchende jedoch auch außerhalb dieser Einrichtungen wohnen. Die Asylsuchenden schließen einen Vertrag über die Teilnahme an Integrationsaktivitäten und -kursen ab, denen unter anderem die Übernahme verbindlicher Aufgaben in Zusammenhang mit dem Tagesbetrieb der jeweiligen Unterkunft zählt. Die Auszahlung finanzieller Mittel ist teilweise von der Erfüllung des abgeschlossenen Vertrages durch den jeweiligen Asylsuchenden abhängig. Asylsuchende können nach sechsmonatigem Aufenthalt und bei Einhaltung einer Reihe von Bedingungen eine entlohnte Tätigkeit aufnehmen. Asylsuchende, deren Antrag endgültig abgelehnt wurde und die ausreisen müssen, können in eine Ausreise- oder Rückführeinrichtung überführt werden. Letztere wurden im Jahr 2018 neu eingeführt.<sup>5</sup>

**Tabelle 1: Anzahl an Unterbringungen (Zahlen zum Jahresende):**

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.832	3.121	4.450	4.289	6.039	5.365	10.764	17.145	9.365	5.278

Quelle: Ausländerverwaltung – Zahlen und Fakten aus dem Ausländerbereich.

<sup>5</sup> Udlændingestyrelsen: Tal og fakta på udlændingeområdet 2017/Ausländerverwaltung: Zahlen und Fakten aus dem Ausländerbereich/ <http://uim.dk/publikationer/tal-og-fakta-pa-udlaendingeområdet-2017/@@download/publication> [letzter Abruf: 12.11.2018].

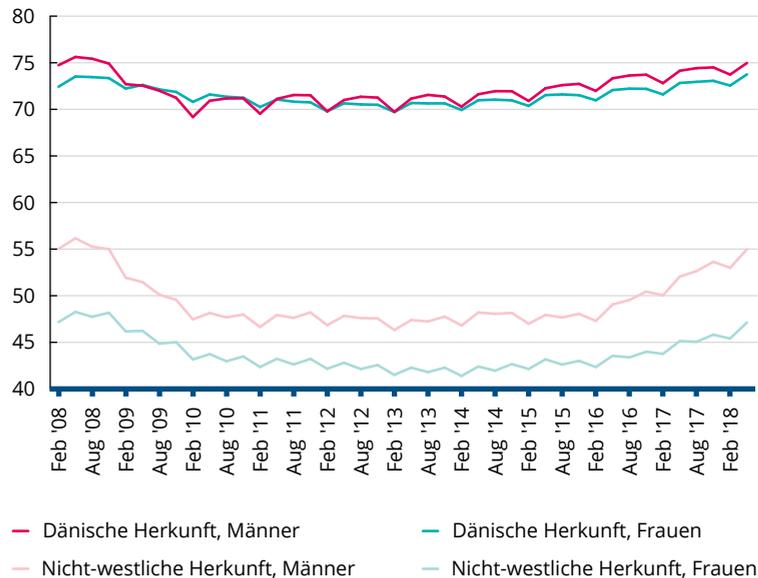
## Die Einwanderer in Dänemark

Wie sich die nach Dänemark eingewanderten Menschen und deren Kinder in die Gesellschaft integrieren, drückt sich am Grad ihrer Eingliederung in Arbeitsmarkt und Ausbildung sowie an ihrem Bedarf an staatlichen Versorgungsleistungen aus.

### Beschäftigung als Arbeitnehmer

Der Anteil an beschäftigten Arbeitnehmern hat seit der Finanzkrise einen Anstieg verzeichnet. Die Zunahme war am höchsten bei Männern nicht-westlicher Herkunft. Der Anteil der Beschäftigten in dieser Gruppe liegt heute wieder auf dem Niveau des 2. Quartals 2008.

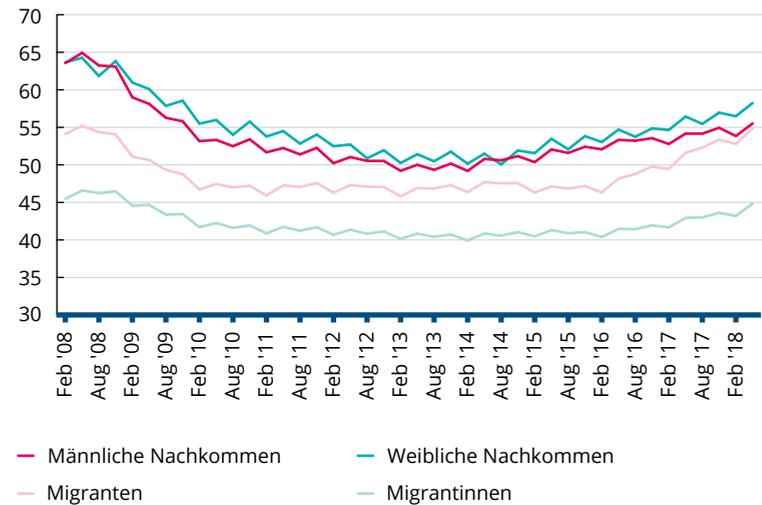
**Grafik 3: Arbeitnehmer zwischen 18–64 Jahren, verteilt nach Geschlecht und Herkunft: 2008–2018, in Prozent**



Quelle: Das nationale Integrationsbarometer, [www.integrationsbarometer.dk](http://www.integrationsbarometer.dk)

Unter Personen mit nicht-westlicher Herkunft stellen weibliche Nachkommen den höchsten Anteil an beschäftigten Arbeitnehmern, während sich der niedrigste Anteil an Beschäftigten unter den eingewanderten Migrantinnen findet.

**Grafik 4: Eingewanderte Arbeitnehmer nicht-westlicher Herkunft zwischen 18–64, verteilt nach Geschlecht, 2008–2018, in Prozent**



Quelle: Das nationale Integrationsbarometer, [www.integrationsbarometer.dk](http://www.integrationsbarometer.dk)

Die Einbindung von Einwanderern und deren Nachkommen in den Arbeitsmarkt weicht mit Hinblick auf die einzelnen Wirtschaftszweige im Vergleich zu Personen dänischer Herkunft ab.<sup>6</sup> So arbeiteten 2016 im Wirtschaftszweig der Immobiliendienstleistungen, Reinigungs- und Gartenbauarbeiten dreiundzwanzigtausend Einwanderer. Der Anteil mit Migrationshintergrund lag in diesem Wirtschaftszweig bei 34,2 Prozent und ist der höchste Anteil an beschäftigten Einwanderern innerhalb der Branchen mit mehr als 10.000 Beschäftigten. Im Jahr 2016 ist auch eine starke Überrepräsentation von Einwanderern in Schlachtbetrieben, dem Hotel- und Gaststättengewerbe sowie dem Transportwesen (Nahverkehrs-

6 Neues von Danmarks Statistik, 23. März 2018 – Nr. 123.

züge, Busse und Taxis usw.) zu beobachten, wo mehr als 25 Prozent der Beschäftigten einen Migrationshintergrund haben.

Obwohl die Gesamtbeschäftigung in Schlachtbetrieben seit 2012 um 6,1 Prozent zurückgegangen ist, hat die Beschäftigung von Migranten in diesem Wirtschaftszweig um 17,6 Prozent zugenommen. Die gleiche Tendenz ist im Wirtschaftszweig der „Post- und Kurierdienste“ zu beobachten, wo die Gesamtbeschäftigung um 12,6 Prozent zurückgegangen ist, während die Beschäftigung von Migranten um 17,5 Prozent zugenommen hat. Die Entwicklung spiegelt wider, dass diese Wirtschaftszweige in zunehmendem Maße die Arbeitskraft von Migranten in Anspruch nehmen – trotz eines Rückgangs der Gesamtbeschäftigung. Es gibt somit Wirtschaftszweige, in denen die Beschäftigung von Personen dänischer Herkunft rückläufig ist und die Beschäftigung in zunehmendem Maße auf Migranten übergeht.

### Ausbildung

Unter den 30-jährigen Nachkommen nicht-westlicher Einwanderer hatten 49 Prozent der Männer und 70 Prozent der Frauen bis 2017 eine berufsqualifizierende Ausbildung abgeschlossen. Der entsprechende Anteil unter den 30-Jährigen dänischer Herkunft beträgt hier jeweils 73 und 81 Prozent.<sup>7</sup> Die Geschlechtsunterschiede im Bereich der Ausbildung sind somit unter den nicht-westlichen Nachkommen größer als unter den Einheimischen. Auch haben mehr Jugendliche dänischer Herkunft eine Ausbildung begonnen als junge Einwanderer. Unter den 20–29-jährigen Männern dänischer Herkunft befinden sich 38 Prozent in einer Ausbildung, während der entsprechende Anteil unter den westlichen Einwanderer bei 25 Prozent und unter den nicht-westlichen Einwanderern bei 20 Prozent liegt.

Jungen und Mädchen dänischer Herkunft erzielen bei den verbindlichen Abschlussprüfungen an der Folkeskole (Abschlussprüfungen der Primar- und Sekundarstufe I) auch bessere Noten als Einwanderer und deren Nachkommen. Ausgehend von den Noten in den fünf Schul-

7 Danmarks Statistik: Indvandrere i Danmark/Einwanderer in Dänemark/2017, Seite 52.

jahren von 2012 bis 2016 liegt der Notendurchschnitt von Jungen und Mädchen dänischer Herkunft bei 6,7 bzw. 7,4. Die entsprechenden Niveaus bei den nicht-westlichen Nachkommen liegen bei 5,3 bzw. 5,9.<sup>8</sup>

### Staatliche Versorgung

Während die nicht-westlichen Einwanderer 8 Prozent der gesamten 16–64-jährigen Bevölkerung bilden, lag ihr Anteil bei der staatlichen Versorgung bei den 16–64-Jährigen im Jahr 2016 bei 11 Prozent. Ihre Überrepräsentation ist besonders stark unter Sozialhilfeempfängern ausgeprägt, von denen 21 Prozent nicht-westliche Einwanderer sind.<sup>9</sup> Die Sozialhilfe ist eine durch Bedürftigkeit bedingte Versorgungsleistung und stellt das unterste soziale Sicherheitsnetz dar.

Bei den nicht-westlichen Einwanderern nimmt der Anteil mit staatlicher Versorgung mit zunehmendem Alter sehr stark zu. Bei den 30–34-Jährigen beträgt der Anteil 34 Prozent, während es unter den 55–59-Jährigen 61 Prozent der nicht-westlichen Einwanderer sind, die staatliche Versorgungsleistungen beziehen. Bei Personen dänischer Herkunft liegen die entsprechenden Anteile für die beiden Gruppen jeweils bei 27 Prozent unter den 30–34-Jährigen und bei 24 Prozent unter den 55–59-Jährigen.

Sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen sind es die Einwanderer aus Syrien, Somalia, aus dem Libanon und aus dem Irak, die die höchsten Anteile mit staatlicher Versorgung aufweisen. Bei den Frauen beziehen sieben von zehn Frauen aus Syrien, Somalia, dem Libanon und dem Irak staatliche Versorgungsleistungen.

8 Anm. d. Übers.: Beste Note in Dänemark = 13 Punkte; 5–7 Punkte = etwa: „schwach ausreichend“ bis „schwach befriedigend/Danmarks, Statistik: Indvandrere i Danmark 2017, Seite 59.

9 Danmarks Statistik: Indvandrere i Danmark 2017, Seite 85.

## Ein Überblick über die dänische Integrationspolitik

Wechselnde Regierungen haben sich im Laufe der Zeit mit Integrationsmaßnahmen in Dänemark befasst und unterschiedliche Maßnahmen festgelegt – jeweils abhängig von den aktuellen Einwanderungsproblemen und der sich daraus ergebenden Integrationsproblematik. 1999 erfolgte in Dänemark erstmalig eine Gesamtregulierung der Integrationsmaßnahmen. In der Folgezeit erfuhren der betroffene Personenkreis, das Leistungssystem und der Inhalt der Integrationsmaßnahmen jedoch mehrfach Änderungen.

Der übergeordnete Zweck der Integrationsmaßnahmen war dabei stets derselbe. Das heißt, dass diese Maßnahmen stets gewährleisten sollten, „dass neu eingetrossene Ausländer die Möglichkeit erhalten, ihre Fähigkeiten und Ressourcen dahingehend zu nutzen, im Einklang mit den grundlegenden Werten und Normen der dänischen Gesellschaft teilnehmende, berufstätige und leistungsfähige Bürger zu werden, die den anderen Bürgern der Gesellschaft gleichgestellt sind.“<sup>10</sup> Die Integrationsmaßnahmen sollten von der Eigenverantwortung des einzelnen Ausländers für dessen eigene Integration ausgehen und dazu beitragen, dass jeder Ausländer durch eine Beschäftigung so schnell wie möglich seinen eigenen Lebensunterhalt bestreiten kann. Die Integrationsmaßnahmen sollen ferner dazu beitragen, dass jedem Ausländer die Möglichkeit zur Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, beruflichen, sozialen, religiösen und kulturellen Leben der Gesellschaft ermöglicht und jedem ein Verständnis für die grundlegenden Werte und Normen der dänischen Gesellschaft nahegebracht wird.

Laut Angaben der derzeitigen Regierung in Dänemark soll die Integrationspolitik widerspiegeln, dass „Dänemark eine Gesellschaft ist, in der Einwanderung einen positiven Beitrag liefern soll, in der allen mit Respekt und Erwartungen begegnet wird, in der Anforderungen an alle gestellt werden, die gern nach Dänemark kommen möchten,

<sup>10</sup> Lov om integration af udlændige i Danmark § 1/§ 1 Gesetz zur Integration von Ausländern in Dänemark/.

und in der Neuankömmlinge mit eindeutigen Rechten und Pflichten konfrontiert werden, die sich ergeben, wenn man Bestandteil der dänischen Gesellschaft werden möchte.“<sup>11</sup>

Die Regierung hat in diesem Zusammenhang sieben übergeordnete Ziele für ihre Integrationspolitik vorgelegt:

- › Bessere Steuerung der Integrationsmaßnahmen und effektivere Ausnutzung der finanziellen Mittel für Integration.
- › Steuerung der Aufnahme von neu eingetroffenen Ausländern.
- › Gewährleisten, dass noch mehr Dänen mit Migrationshintergrund eine Beschäftigung aufnehmen.
- › Die Ergebnisse von Kindern mit Migrationshintergrund in Schule und Ausbildung verbessern.
- › Staatsbürgerschaft, Chancengleichheit und Gleichstellung der Geschlechter fördern und soziale Kontrolle und konkurrierende Rechtsauffassungen bekämpfen.
- › Die Entwicklung in problematischen Wohngebieten umkehren.
- › Vorsorge treffen, dass Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund nicht marginalisiert werden und in die Kriminalität abzurutschen drohen.

Das Ausländer- und Integrationsministerium sorgt laufend für die Weiterverfolgung der integrationspolitischen Zielsetzungen durch Veröffentlichung von Statistiken in diesem Bereich. Unter „integrationsbarometer.dk“ lässt sich die Entwicklung der Integration verfolgen – sowohl in Dänemark insgesamt als auch in den einzelnen Kommunen.<sup>12</sup> Das Integrationsbarometer zeigt die Entwicklung entlang von neun

<sup>11</sup> En styrket integrationsindsats/Verstärkte Integrationsmaßnahmen/ <https://www.regeringen.dk/tidligere-publikationer/en-styrket-integrationspolitik/> [letzter Abruf: 12.11.2018], S. 3. Siehe auch: Fakta om Integration – Status og Udvikling/Fakten zur Integration – Status quo und Entwicklung/, Dez. 2012. <https://integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/integration-status-und-udvikling-filer/fakta-om-integration-2012> [letzter Abruf: 12.11.2018].

<sup>12</sup> <https://integrationsbarometer.dk/>.

Zielbereichen: Arbeit, Ausbildung, Dänischkenntnisse, Staatsbürgerschaft, Gleichbehandlung, Selbstbestimmung, Versorgung, problematische Wohngebiete und Kriminalität. Zudem besteht das Integrationsbarometer aus örtlichen Integrationsbarometern für jede Kommune in Dänemark, die die Entwicklung in Bezug auf die Zielsetzungen darstellen, für die Zahlen auf kommunaler Ebene vorhanden sind.<sup>13</sup>

## Integrationspolitische Instrumente

Wenn ein Ausländer nach Dänemark kommt, ist es die staatliche Behörde Ausländerverwaltung, die sich der Frage nach dem Anspruch des Betreffenden auf einen Aufenthalt in Dänemark widmet und entsprechende Entscheidungen trifft – beispielsweise in Bezug auf Asyl und/oder Familienzusammenführung. Erhält ein Asylsuchender eine Aufenthaltserlaubnis für Dänemark, beschließt die Ausländerverwaltung, unter Zugrundelegung festgelegter Kriterien und Quoten für die Verteilung von Flüchtlingen, in welcher Kommune der Betreffende unterzubringen ist. Danach obliegt es der Kommune, sowohl für die Unterbringung in einer Unterkunft zu sorgen, als auch gleichzeitig die Verantwortung für die Erstellung eines Integrationsprogramms (Einführungsprogramm) für den betreffenden Ausländer zu übernehmen.

Der konkrete Prozess im Zusammenhang mit der Integration ist somit lokal in den Kommunen verankert – dies betrifft sowohl Maßnahmen gegenüber Neuzuwanderern als auch jene gegenüber Ausländern, die bereits viele Jahre in Dänemark leben (Dänen mit Migrationshintergrund).<sup>14</sup>

Die Maßnahmen gegenüber Ausländern mit einem Aufenthaltsstatus in Dänemark sind durch ein besonderes Gesetz zur Integration von Ausländern in Dänemark geregelt (Integrationsgesetz). Dem Gesetz unter-

13 <http://uim.dk/tal-og-statistik/tal-og-statistik-om-integration> [letzter Abruf: 12.11.2018].

14 En styrket integrationsindsats/Verstärkte Integrationsmaßnahmen/ <https://www.regeringen.dk/tidligere-publikationer/en-styrket-integrationspolitik/> [letzter Abruf: 12.11.2018], Seite 3.

liegen Flüchtlinge, nachziehende ausländische Familienangehörige und Einwanderer. Die für die verschiedenen Personengruppen geltenden Regelungen sind unterschiedlich, und es ist die Ausländerverwaltung, die die Entscheidung trifft, inwieweit ein Ausländer diesem Gesetz unterliegt.

Die Kommune übernimmt danach die Integrationsmaßnahmen in Form eines Integrationsprogramms (für Flüchtlinge und nachziehende Familienangehörige) oder eines Eingliederungsprozesses (für Einwanderer) für die Dauer von drei bis zu fünf Jahren. Flüchtlinge und nachziehende ausländische Familienangehörige müssen einen Integrationsvertrag sowie eine Erklärung zur aktiven Bürgerschaft in der dänischen Gesellschaft unterschreiben. Eine erfolgreich abgeschlossene Integrationsmaßnahme ist relevant, um als Ausländer die Möglichkeit auf den Erwerb einer unbefristeten (dauerhaften) Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. Diese ist ferner Voraussetzung um langfristig die dänische Staatsangehörigkeit erlangen zu können.

In Zusammenhang mit den Integrationsmaßnahmen besteht die Möglichkeit des Bezugs einer finanziellen Integrationsleistung. Diese Leistung ist niedriger bemessen als die normalerweise bei Erwerbslosigkeit ausgezahlte Versorgungsleistungen. Voraussetzung für den Erhalt der Zahlungen ist, dass man neun der letzten zehn Jahre in Dänemark gelebt und in einem bestimmten Umfang einer Beschäftigung nachgegangen sein muss, ehe höhere Versorgungsleistungen in Form von Barleistungen und Ausbildungsleistungen ausgezahlt werden. Für bestimmte Gruppen von Ausländern gelten die Aufenthaltsvoraussetzungen nicht – dies betrifft beispielsweise Bürger der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) in dem Umfang, in dem diese nach EU-Recht Anspruch auf Leistungen haben.

Der Zweck der niedrigeren Leistungen ist zweigeteilt. Zum einen dienen sie dazu, den wirtschaftlichen Vorteil der Gewährung von Asyl in Dänemark zu reduzieren und das Land für potentielle Asylbewerber weniger attraktiv machen. Zum anderen sollen sie für Neuzuwanderer einen stärkeren Anreiz schaffen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und sich in die dänische Gesellschaft zu integrieren. Die Begründung

des Gesetzgebers ist, dass ein verhältnismäßig hohes Niveau von Sozialleistungen für Flüchtlinge und Ausländer bereits eine Barriere für eine bessere Einbindung in den Arbeitsmarkt und für ein Gelingen der Integration darstellen würde.<sup>15</sup>

Ziel des Integrationsgesetzes ist, dass Flüchtlinge und Einwanderer leistungsfähige Mitglieder der dänischen Gesellschaft werden, die den Dänen gleichgestellt sind. Ein dahinter liegender Gedanke ist auch, dass eine effiziente Integration die Wahrscheinlichkeit für eine spätere Rückkehr des Ausländers in sein Heimatland erhöhen kann.<sup>16</sup>

Mit der Migrations- und Flüchtlingskrise in deren Verlauf Rekordzahlen an Flüchtlingen 2015 nach Europa und Dänemark kamen, wurden verschiedene politische Verträge abgeschlossen und Gesetzesänderungen verabschiedet. So wurden sowohl konkrete Ansätze herausgearbeitet, die gewährleisten sollten, dass noch mehr Flüchtlinge und nachziehende ausländische Familienangehörige eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und ihren eigenen Lebensunterhalt bestreiten können, als auch solche Ansätze, die unter anderem dem Zweck dienen, für die Kommunen bessere Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Integrationsaufgabe bewältigen zu können.<sup>17</sup>

Bei den konkreten Änderungen am Integrationsgesetz ging es unter anderem um eine umfassende Neuausrichtung der Integrationsmaßnahmen für neu eingetroffene Flüchtlinge und nachziehende Familienangehörige. Unter anderem sollte die Überführung der Flüchtlinge von den Asylseinrichtungen an die Kommunen verbessert werden. Es wurden flexiblere Regeln für die Unterbringung der Flüchtlinge in einer

15 Lovforslag nr. 2, 2014–15, 2. saml., alm. bem./Gesetzesentwurf Nr. 2, 2014–15, 2. samlede, allg. Stillingnahme/.

16 Lovforslag nr. 60, 1997–98, 2. saml., alm./Gesetzesentwurf Nr. 60, 1997–98, 2. samlede, allg. Stillingnahme/.

17 (Trepartsaftale om arbejdsmarkedsintegration«/Vertrag zwischen Regierung und Sozialpartnern über Arbeitsmarktintegration/, Aftale mellem regeringen og KL om »Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge«,/Vertrag zwischen der dänischen Regierung und dem Landesverband der Kommunen über »Bessere Rahmenbedingungen für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen«, März 2016).

Unterkunft sowie Umzugsregeln eingeführt. Außerdem wurde eine Ausrichtung des Integrationsprogramms auf den Arbeitsmarkt unter vermehrtem Einsatz unternehmensorientierter Angebote vorgenommen. Schließlich wurde die Finanzierung der Integrationsmaßnahmen auf die Kommunen ausgerichtet, die die meisten neuen Flüchtlinge aufnahmen. Kommunen und Unternehmen, die die besten Ergebnisse bei der Aufnahme von Flüchtlingen in Arbeitsprozesse erzielen konnten, sollten mit Erfolgsprämien und Bonuszahlungen belohnt werden.

2016 wurden eine Obergrenze für die Gesamthilfe sowie verschärfte Leistungsvoraussetzungen für Personen eingeführt, die innerhalb von drei Jahren bereits insgesamt ein Jahr oder länger Leistungen erhalten hatten. Wenn ein solcher Leistungsempfänger nicht nachweisen kann, dass er innerhalb der letzten zwölf Kalendermonate mindestens 225 Stunden einer regulären und nicht-subventionierten Erwerbstätigkeit nachgegangen ist, werden die Leistungen gekürzt. Die Absicht des Gesetzgebers bestand darin, den Anreiz dafür zu erhöhen, alle Arten von Tätigkeiten anzunehmen, auch kurzzeitige und Teilzeitjobs.<sup>18</sup>

### Integration über den Arbeitsmarkt

Es besteht eine zunehmende Tendenz, den Arbeitsmarkt als entscheidenden Faktor für die Integration von Flüchtlingen und nicht-westlichen Einwanderern in Dänemark zu betrachten. Dabei darf die Aneignung der dänischen Sprache nicht unterschätzt werden.

Für Flüchtlinge und nachziehende ausländische Familienangehörige, die eine Integrationsleistung erhalten, umfasst das Integrationsprogramm einen Dänischkurs und beschäftigungsorientierte Angebote. Ausländer, denen ein Integrationsprogramm angeboten wird, sind zur aktiven Teilnahme an den einzelnen Bestandteilen des Programms verpflichtet. Umfang und Inhalt der einzelnen Elemente des Integrationsprogramms werden in einem „Integrationsvertrag“ (Integrationskontrakten) festgelegt. Der Integrationsvertrag wird zwischen dem betreffenden Ausländer und der Kommune auf Grund-

18 Lovforslag nr. 113, 2015–16, alm. bem./Gesetzesentwurf Nr. 113, 2015–16, allg. Stillingnahme/.

lage einer Gesamtbewertung der Situation und der Bedürfnisse des betreffenden Ausländers abgeschlossen. Ziel dabei ist, dass jeder Ausländer so schnell wie möglich und bestenfalls innerhalb eines Jahres eine reguläre Beschäftigung aufnimmt. In die Bewertung müssen unter anderem die individuellen Fertigkeiten und Voraussetzungen des Ausländers sowie der Bedarf des Arbeitsmarktes einfließen. Sollte die Aufnahme einer regulären Beschäftigung nicht unmittelbar als realistisches Ziel in Frage kommen, wird der Inhalt des Vertrages so angepasst, dass der Betreffende seine Fähigkeiten verbessern und er später in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden kann. Die Kommune ist verpflichtet, den Integrationsvertrag mit einem Ausländer nachzuverfolgen, bis der betreffende Ausländer die festgesetzten bzw. im Vertrag vereinbarten Ziele erfüllt hat.

Was das Verständnis für gesellschaftliche Verhältnisse in Dänemark und dänische Kultur und Geschichte anbelangt (u. a. dänische Demokratie, Staatsbürgerschaft, dänisches Arbeitsmarktmodell, Grundprinzipien der Wohlfahrtsgesellschaft und dänisches Ausbildungssystem), so wird dies als Bestandteil im allgemeinen Dänischkurs behandelt. In einem „Einbürgerungstest“ wird der Integrationsgrad eines Ausländers durch Abfrage seiner Kenntnisse der gesellschaftlichen Verhältnisse im Land, beispielsweise durch Fragen zum Alltagsleben und zu dänischer Kultur und Geschichte geprüft.

### Finanzierung der Integration

Die Kosten für die Integration und die Grundversorgung der Ausländer werden von der für die Integrationsmaßnahmen zuständigen Kommune getragen. Der Staat gewährt jedoch eine Erstattung eines Teils der Kosten sowie besondere Zuschüsse. Die Integrationsleistung für die Versorgung wird vom Staat somit teilweise bezahlt: 80 Prozent der Leistungen werden in den ersten vier Wochen, 40 Prozent von der 5. bis zur 26. Woche, 30 Prozent von der 27. bis zur 52. Woche, und 20 Prozent ab der 53. Woche erstattet.<sup>19</sup> Somit wird ein finanzieller Anreiz

für die jeweilige Kommune geschaffen, Einwanderer schnellstmöglich von Leistungen unabhängig zu machen.

Darüber hinaus erstattet der Staat den Kommunen 50 Prozent ihrer Kosten für die Teilnahme von Ausländern am Integrationsprogramm.<sup>20</sup> Der Staat gewährt ferner in den ersten drei Jahren des Integrationszeitraums einen monatlichen Basiszuschuss in Höhe von 2.640 DKK (ca. 350 Euro, 2018) für jeden Ausländer, der am Integrationsprogramm teilnimmt. Dieser Basiszuschuss wird zur Deckung von erhöhten Sozialausgaben und allgemeinen Kosten infolge der Unterbringung von Flüchtlingen und des Integrationsprogramms für Flüchtlinge und nachziehende ausländische Familienangehörige geleistet.

Der Staat gewährt der Kommune eine Erfolgsprämie für jeden am Integrationsprogramm teilnehmenden Ausländer, der ein Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis antritt und damit unabhängig von staatlichen Leistungen wird, sowie für Ausländer, die die Dänischprüfung bestehen. Dieser Zuschuss beläuft sich auf 78.030 DKK (ca. 10.500 Euro, 2018), sofern der betreffende Ausländer innerhalb der ersten drei Jahre des Integrationszeitraums ein reguläres Beschäftigungsverhältnis antritt und diese Beschäftigung über einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens sechs Monaten fortführt, und 52.020 DKK (ca. 6.700 Euro, 2018), sofern dies innerhalb des vierten oder fünften Jahres des Integrationszeitraums erfolgt. Entsprechend gewährt der Staat einen Zuschuss in Höhe von 78.030 DKK, sofern der betreffende Ausländer innerhalb der ersten drei Jahre des Integrationszeitraums ein Studium oder eine berufsqualifizierende Ausbildung aufnimmt und diese Ausbildung über einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens sechs Monaten fortführt, und in Höhe von 52.020 DKK, sofern dies innerhalb des vierten oder fünften Jahres des Integrationszeitraums erfolgt. Während der Studienzeit muss ein Ausländer eine Ausbildungsförderung oder eine ähnliche Leistung erhalten, die eine Versorgungsgrundlage gewährleistet. Der Staat

19 Lov nr. 994 af 30. august 2015 om kommunernes finansiering af visse offentlige ydelser udbetalt af kommunerne m. v./Gesetz Nr. 994 vom 30. August 2015 über die Finanzierung bestimmter öffentlicher Leistungen durch die Kommunen u. a./

20 Lovbekendtgørelse nr. 1127 af 11. oktober 2017 om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven), kapitel 9/Durchführungsverordnung Nr. 1127 vom 11. Oktober 2017 zur Integration von Ausländern in Dänemark (Integrationsgesetz), Kapitel 9/.

gewährt auch einen Zuschuss in Höhe von 33.293 DKK. (ca. 4.500, Euro, 2018), sofern ein Ausländer sich innerhalb des Integrationszeitraums zur Dänischprüfung anmeldet und diese Dänischprüfung spätestens beim ersten Prüfungstermin nach Ablauf des Integrationszeitraums auf dem im Integrationsvertrag vereinbarten Niveau besteht.

Ferner zahlt der Staat einen Bonus an Unternehmen aus, die Flüchtlinge oder nachgezogene Familienangehörige einstellen. Voraussetzung ist, dass es sich um eine reguläre Beschäftigung mit einem Umfang von mehr als 19 Stunden pro Woche handelt. Für Ausländer, die spätestens ein Jahr nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis eingestellt wurden, werden dem Unternehmen 20.000 DKK (ca. 2.700 Euro, 2018) nach einer Beschäftigungsdauer von sechs Monaten und weitere 20.000 DKK nach einer Beschäftigungsdauer von 12 Monaten ausgezahlt. Für Ausländer, die später als ein Jahr nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, jedoch spätestens zwei Jahre nach diesem Zeitpunkt eingestellt wurden, erhalten Unternehmen 15.000 DKK (ca. 2.000 Euro) nach einer Beschäftigungsdauer von sechs Monaten und weitere 15.000 DKK nach einer Beschäftigungsdauer von zwölf Monaten.

## Erwerb der dänischen Staatsangehörigkeit (Einbürgerung)

Der Erwerb der dänischen Staatsangehörigkeit ist u. a. eine Voraussetzung für die Ausstellung eines dänischen Passes und für das Recht, bei nationalen Wahlen abzustimmen oder sich aufstellen zu lassen. Die Staatsangehörigkeit kann somit als Voraussetzung für die vollständige demokratische Integration betrachtet werden.<sup>21</sup> Ausländischen Staatsangehörigen kann die dänische Staatsangehörigkeit nur per Gesetz zuerkannt werden, d. h. nur das dänische Parlament, das Folketinget,

21 Vgl. Bech, Emily Cochran u. a.: Hvem er folket? Flygtninge og adgangen til dansk statsborgerskab/Wer ist das Volk? Flüchtlinge und der Zugang zur dänischen Staatsangehörigkeit/. Politica Nr. 49. Jahrg. Nr. 3 2017, S. 227–248. Es wird darauf hingewiesen, dass gegenwärtig rund 376.000 erwachsene Einwohner keine Staatsangehörigkeit besitzen.

kann einem Ausländer die dänische Staatsangehörigkeit zuerkennen. Dies gilt als Erwerb der Staatsangehörigkeit „durch Einbürgerung“.<sup>22</sup>

## Bedingungen für die Staatsangehörigkeit

Um als Ausländer die dänische Staatsangehörigkeit erhalten zu können, muss man eine Reihe von Bedingungen erfüllen. Die Staatsangehörigkeitsregeln in Dänemark gehören zu den restriktivsten in ganz Europa – unter anderem mit Anforderungen in Bezug auf Aufenthalt, Sprach- und Landeskenntnisse, die Fähigkeit für den eigenen Lebensunterhalt aufzukommen sowie Unbescholtenheit.<sup>23</sup>

Laut Ausländer- und Integrationsministerium müssen somit folgende Bedingungen erfüllt sein:<sup>24</sup>

- › Eine Erklärung über Treue und Loyalität gegenüber Dänemark und der dänischen Gesellschaft ist abzugeben. Außerdem muss eine Erklärung abgegeben werden, dass die dänische Gesetzgebung, darunter die Verfassung, eingehalten und grundlegende dänische Werte und Rechtsgrundsätze, unter anderem die dänische Demokratie, respektiert werden.
- › Eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis muss erworben worden sein, der Antragsteller muss seinen Wohnsitz in Dänemark haben.
- › In der Regel ist es eine Bedingung für den Erwerb der dänischen Staatsangehörigkeit, dass sich ein Antragsteller neun Jahre lang ununterbrochen in Dänemark aufgehalten hat. Für bestimmte Gruppen von Antragstellern gelten jedoch besondere Bedingungen für die Länge des Aufenthaltszeitraums, beispielsweise für Flüchtlinge (acht Jahre).

22 Weitere Informationen: siehe Homepage des Ausländer- und Integrationsministeriums: <http://uim.dk/arbejdsomrader/statsborgerskab/udenlandske-statsborgere> [letzter Abruf: 12.11.2018].

23 Vgl. Bech, Emily Cochran u. a.: Hvem er folket? Flygtninge og adgangen til dansk statsborgerskab/Wer ist das Volk? Flüchtlinge und der Zugang zur dänischen Staatsangehörigkeit/. Politica Nr. 49. Jahrg. Nr. 3 2017, S. 227–248.

24 <http://uim.dk/arbejdsomrader/statsborgerskab/udenlandske-statsborgere/betingelser> [letzter Abruf: 12.11.2018].

- › Bestimmte Arten von Straftaten dürfen nicht begangen worden sein. Wird ein Antragsteller eines Gesetzesverstoßes beschuldigt, kann so lange keine Staatsangehörigkeit erworben werden, wie die Beschuldigung aufrechterhalten wird.
- › Es dürfen keine fälligen Verbindlichkeiten gegenüber der öffentlichen Hand bestehen.
- › Der eigene Lebensunterhalt muss bestritten werden können. Das heißt, dass innerhalb der letzten zwei Jahre keine Versorgungsleistungen gemäß bestimmten Vorschriften der Sozialgesetzgebung und in den letzten fünf Jahren keine Leistungen während eines Zeitraums von insgesamt mehr als vier Monaten bezogen werden dürfen (u. a. Barleistungen, Ausbildungsleistungen, Rehabilitationsleistungen, Weiterbildungsleistungen, Überbrückungsleistungen und Integrationsleistungen.)
- › Dänischkenntnisse müssen durch eine besondere bestandene Dänischprüfung nachgewiesen werden können.
- › Kenntnisse der gesellschaftlichen Verhältnisse in Dänemark und der dänischen Kultur und Geschichte müssen nachgewiesen werden, z. B. durch Bestehen eines Einbürgerungstests.
- › Schließlich ist die Teilnahme an einer Zeremonie der Wohnsitzkommune Voraussetzung, wo der Antragsteller den dänischen Werten seinen Respekt erweisen und respektvoll gegenüber Behördenvertretern auftreten muss.

Es gibt bestimmte Ausnahmen von den angeführten Bedingungen. So gelten zum Beispiel besondere Regeln für Kinder und Staatenlose, die in Dänemark geboren wurden. Gleiches gilt für ehemalige dänische Staatsangehörige sowie für skandinavische Staatsangehörige. 2015 kamen weitere neue Regeln hinzu, die es ermöglichen, die dänische Staatsangehörigkeit zu erwerben, ohne auf eine zweite Staatsangehörigkeit verzichten zu müssen (doppelte Staatsangehörigkeit).

### **Bearbeitung von Verfahren zur Staatsangehörigkeit**

Wird ein Antrag (digital) eingereicht, wird er vom Ausländer- und Integrationsministerium bearbeitet. Sollte das Ministerium zu der Bewertung kommen, dass die Bedingungen für den Erwerb der Staatsangehörigkeit erfüllt sind, wird der Antragsteller in einen Gesetzesentwurf zur Verleihung der Staatsbürgerschaft aufgenommen, der später vom Folketinget verabschiedet werden muss. In einigen Fällen legt das Ministerium den Antrag dem Einbürgerungsausschuss im Folketinget zur Bewertung vor, um zu beurteilen, ob Ausnahmegenehmigungen für die eine oder andere Bedingung erteilt werden können. Der Einbürgerungsausschuss, nicht das Ministerium beschließt, ob eine Ausnahmegenehmigung erteilt wird. Die durchschnittliche Dauer der Bearbeitung von Anträgen auf Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung betrug im Jahr 2018 ca. 19 Monate.

### **Perspektiven der Integrationspolitik – Parallelgesellschaften**

In den vergangenen Jahren lag das Augenmerk stark auf der Bedeutung von Parallelgesellschaften – insbesondere bei Personen mit nicht-westlichem Hintergrund, die nicht in das gesellschaftliche Umfeld eingebunden sind. Dabei bestand insbesondere die politische Absicht, die Bildung derartiger Parallelgesellschaften – geprägt von fehlender Ausbildung, fehlender Einbindung in den Arbeitsmarkt und unzureichenden Dänischkenntnissen – zu verhindern. Jeder dritte Bürger in Dänemark mit nicht-westlichem Hintergrund lebt in Gebieten des sozialen Wohnungsbaus, in dem mindestens 25 Prozent der Bewohner einen nicht-westlichen Hintergrund haben.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Handlungsplan der Regierung: *Ét Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030/Ein geeintes Dänemark ohne Parallelgesellschaften/*. März 2018, S. 4.

Jedes Jahr wird eine Liste über Brennpunktbezirke veröffentlicht. Die Liste umfasst Gebiete des sozialen Wohnungsbaus mit mindestens 1.000 Bewohnern, die mindestens drei der folgenden fünf Kriterien erfüllen:

- › Der Anteil an 18–64-Jährigen ohne Einbindung in den Arbeitsmarkt oder in eine Ausbildung überschreitet 40 Prozent (im Durchschnitt der letzten zwei Jahre).
- › Der Anteil an Einwanderern und deren Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern ist höher als 50 Prozent.
- › Die Anzahl der wegen eines Verstoßes gegen das dänische Strafgesetzbuch, das dänische Waffengesetz oder das dänische Betäubungsmittelgesetz Verurteilten überschreitet 2,7 Prozent der Bewohner über 18 Jahren (im Durchschnitt der letzten zwei Jahre).
- › Der Anteil an Bewohnern im Alter von 30–59 Jahren, die ausschließlich über eine Grundausbildung verfügen (einschl. nicht angegebener Ausbildungen), liegt höher als 50 Prozent sämtlicher Bewohner derselben Altersgruppe.
- › Das durchschnittliche Bruttoeinkommen der Steuerpflichtigen in der Altersklasse 15–64 Jahren in dem Gebiet (Auszubildende ausgenommen) ist geringer als 55 Prozent des durchschnittlichen Bruttoeinkommens derselben Gruppe in der Region.

Die dänische Regierung legte 2018 einen sogenannten Plan für Brennpunktbezirke vor, mit dem Ziel: „Ein geeintes Dänemark ohne Parallelgesellschaften – keine Brennpunktbezirke im Jahr 2030“.<sup>26</sup> Die Strategie enthält 22 auf verschiedene Themenbereiche verteilte Initiativen. Ein wesentliches Element ist der Abriss und die Umwandlung von problematischen Wohngebieten. Dies ist als Fortführung der bereits stattfindenden Maßnahmen zur Veränderung und allmählichen Auflösung

26 <https://www.regeringen.dk/nyheder/ghettoudspil/> [letzter Abruf: 12.11.2018].

von Problemvierteln zu sehen. So sieht eine künftige Wohnbauvereinbarung 12 Mrd. DKK (ca. 1,6 Mrd. Euro) für den Abriss und die Umwandlung von problematischen Wohngebieten in den Jahren 2019–2026 vor.

Zweitens wird eine ausgeglichene Zusammensetzung der Bewohner in problematischen Wohngebieten angestrebt. Somit erwächst aus der Strategie der Bedarf nach einer klareren Steuerung derer, die in den problematischen Wohngebieten wohnen dürfen. Dies soll durch eine straffere Gesetzgebung für diese Gebiete erfolgen, beispielsweise durch Mietvorschriften, neue Zuständigkeiten für Kommunen mit Problembezirken oder geringere Leistungen für Zuzügler in Brennpunktbezirken u. a.

Ein dritter Bereich der Strategie betrifft die Stärkung polizeilicher Maßnahmen und höhere Strafen für Kriminalität in bestimmten Wohngebieten. Ziel ist es, mehr Sicherheit für die Bewohner zu schaffen und neue Bewohner anzuziehen. Diese Form von „Ungleichbehandlung“ ist in der öffentlichen Debatte jedoch auf Kritik gestoßen.

Als vierter Schwerpunkt fließen die Dänischkenntnisse von Kindern und Jugendlichen ein. Mehrere Untersuchungen haben gezeigt, dass in Parallelgesellschaften aufgewachsene Kinder über wesentlich schlechtere Dänischkenntnisse als Gleichaltrige verfügen. Dänischkenntnisse sind aber für ihre künftigen Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten wichtig. Somit wird die Förderung früh einsetzender Maßnahmen angestrebt, um gute Dänischkenntnisse zu gewährleisten, z. B. durch den verpflichtenden Besuch einer vorschulischen Kinderbetreuungseinrichtung, durch Sprachprüfungen im ersten Schuljahr und durch die Möglichkeit für die Kommunen, Eltern finanziell zu sanktionieren, wenn sie ihrer Verantwortung im Hinblick auf die Bildung ihrer Kinder nicht nachkommen.

Schließlich wird der sozialen Kontrolle in Problembezirken gegenüber Frauen und Kindern Aufmerksamkeit geschenkt. Untersuchungen zeigen, dass die soziale Kontrolle unter Personen mit nicht-westlichem

Hintergrund verbreiteter ist als unter Personen mit dänischem Hintergrund. Mehr als neunzig Prozent der dänischen Frauen sind der Meinung, dieselben Freiheiten zu haben wie dänische Männer. Dies gilt nur für wenig mehr als die Hälfte der Frauen mit nicht-westlichem Hintergrund. Etwa jede fünfte junge Frau mit nicht-westlichem Hintergrund fühlt sich in Bezug auf die Wahl des Ehepartners oder Freundes durch die Familie eingeschränkt.<sup>27</sup>

Auch die mangelnde Teilhabe von Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt wurde als Problem für die Integration hervorgehoben. Die Beschäftigungsquote unter 25–64-jährigen Migrantinnen nicht-westlicher Herkunft lag 2016 bei 47 Prozent (unter entsprechenden Männern bei 58 Prozent). Wenn man sich den Unterschied zwischen der Beschäftigungsquote der Frauen aus dieser Gruppe und der Gruppe dänischer Frauen anschaut, lag er im Jahr 2016 bei 30 Prozentpunkten. Am deutlichsten war der Unterschied bei den 50–59-Jährigen, wo der Unterschied bei 39 Prozentpunkten lag. Der entsprechende Unterschied zwischen dänischen Männern und eingewanderten Männern lag bei 34 Prozentpunkten.<sup>28</sup>

Betrachtet man allerdings die Ausbildungsquote unter sehr jungen Migrantinnen und weiblichen Nachkommen, sieht das Bild etwas anders aus. Hier befinden sich mehr Frauen in der Ausbildung als bei der entsprechenden Gruppe der jüngeren Männer. Beispielsweise stehen 69,5 Prozent der weiblichen Nachkommen (16–19-Jährige) mit nicht-westlicher Herkunft unmittelbar vor dem Ausbildungsbeginn. Das ist sogar etwas mehr als der entsprechende Anteil von Frauen dänischer Herkunft (65,4 Prozent).<sup>29</sup> Der Unterschied zwischen der Ausbildungsquote bei Männern und Frauen ist jedoch größer bei den 20–25-jährigen Einwanderern. Insbesondere bei den Nachkommen nicht-westlicher

27 Handlingsplan der Regierung: Æt Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030/Ein geeintes Dänemark ohne Parallelgesellschaften/. März 2018, S. 4.

28 Udlændinge- og Integrationsministeriet: Integration: Status og Udvikling/Ausländer- und Integrationsministerium: Integration: Status quo und Entwicklung/, Mai 2018, Abschnitt 4.

29 Udlændinge- og Integrationsministeriet: Integration: Status og Udvikling, Mai 2018, Abschnitt 2.

Herkunft besteht ein großer Unterschied zwischen den Geschlechtern. So sind 50 Prozent der Frauen im Vergleich zu 34 Prozent der Männer an Kursen der höheren Bildung eingeschrieben. Allgemein nehmen in Dänemark mehr Frauen als Männer an Kursen der höheren Bildung teil, was – wenn auch mit einem weniger ausgeprägten Unterschied – auch für Jugendliche mit dänischem Hintergrund gilt.<sup>30</sup>

## Fazit

Der Umfang der Einwanderung nach Dänemark sowie die Integration von Einwanderern und deren Nachkommen haben viele Jahre lang eine sehr zentrale Stellung in der politischen und öffentlichen Debatte gehabt. So hat die Ausländerpolitik bei der letzten Wahl zum Folketing sehr viel Raum eingenommen, und die gegenwärtige Regierung hat sich „eine straffe, konsequente und realistische Ausländerpolitik“ zum Ziel gesetzt. Es geht dabei darum, die Einwanderung von Asylsuchenden und nachziehenden Familienangehörigen u. a. zu begrenzen und höhere Anforderungen an die Fähigkeit und den Willen von Flüchtlingen und Einwanderern zur Integration in die dänische Gesellschaft zu stellen.

Die Debatte, die in Dänemark bislang in Bezug auf die Integration von Einwanderern und deren Nachkommen stattgefunden hat, ist nicht einzigartig. Sie spiegelt eine allgemeinere Debatte wider, wie sie in westlichen Ländern allgemein geführt wird, wobei das Augenmerk bislang insbesondere darauf lag, in einer Gesellschaft, die durch eine kulturell und ethnisch eher gemischte Zusammensetzung der Bevölkerung gekennzeichnet ist, Zusammenhalt zu schaffen.<sup>31</sup> Der eigentliche Umgang mit Integrationsmaßnahmen und die spezifischen integrationspolitischen Werkzeuge können in den europäischen Ländern allerdings sehr unterschiedlich aussehen.

30 Udlændinge- og Integrationsministeriet: Integration: Status og Udvikling, Mai 2018, Abschnitt 3.

31 Vgl. Simonsen, Kristina Bakker: Integration af indvandrere i Danmark/Integration von Einwanderern in Dänemark/. Politika, 49. Jahrg. Nr. 2 2017, S. 207.

In Dänemark besteht auf der einen Seite die politische Absicht, Ausländern – gleichgestellt mit anderen Bürgern der Gesellschaft – die Möglichkeit zur Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, beruflichen, sozialen, religiösen und kulturellen Leben zu gewährleisten. Gleichzeitig wird Ausländern die klare Forderung gestellt, ihre Fähigkeiten und Ressourcen darauf auszurichten, berufstätige und leistungsfähige Bürger zu werden, die den anderen Bürgern der Gesellschaft in allem gleichgestellt sind. Entscheidend für eine „gelungene“ Integration ist dabei, inwieweit ein Ausländer durch Beschäftigung schnell für seinen eigenen Lebensunterhalt aufkommen kann.

Insbesondere dem Zusammenhalt der dänischen Gesellschaft wurde in den vergangenen Jahren politische Aufmerksamkeit geschenkt. Er gilt als gefährdet, wenn es in Dänemark Personen gibt, die isoliert von ihrem gesellschaftlichen Umfeld in Parallelgesellschaften leben und ihren eigenen Normen und Regeln folgen. Die gegenwärtige Integrationsdebatte und die aktuellen Gesetzgebungsinitiativen verfolgen daher den wesentlichen Kurs, Parallelgesellschaften in Dänemark zu verhindern und existierende allmählich aufzulösen.

## Autorinnen, Autoren und Herausgeber

---

**Prof. Dr. Ilke Adam**

Prof. Dr. Ilke Adam ist Professorin für Politikwissenschaften am Institute for Euro-pean Studies (IES) [Institut für Europäische Studien] der Vrije Universiteit Brussel [Freie Universität Brüssel] (Hauptlehrauftrag) und Teilzeit-Dozentin an der Université Libre de Bruxelles [Freie Universität Brüssel]. Sie koordiniert das Forschungscluster „Migration, Diversität und Recht“ am IES.

**Prof. Maurizio Ambrosini**

Prof. Maurizio Ambrosini ist ordentlicher Professor für Migrationssoziologie an der Fakultät für Politik-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Mailand und Herausgeber der Fachzeitschrift *Mondi Migranti*. Maurizio Ambrosini war Berater für das italienische Parlament und Mitglied des Nationalen Beirats für die Integration von Einwanderern im italienischen Ministerium für soziale Solidarität. 2017 wurde er zum Mitglied des Nationalen Rates für Wirtschaft und Arbeit (CNEL) ernannt.

**Mag. Markéta Blažejovská**

Mag. Markéta Blažejovská ist Forscherin am tschechischen Think-Tank *European Values* und Doktorandin an der Karls-Universität Prag. Ihre wissenschaftliche Arbeit konzentriert sich vornehmlich auf die Migrations- und Integrationspolitik sowie auf die öffentlichen Einstellungen zu Zuwanderung. Zurzeit leitet sie an der Karls-Universität Prag das Forschungsprojekt „A specific case of europeanization of public sphere: the Czech debate on migration crisis“ (Ein spezieller Fall der Europäisierung der Öffentlichkeit: die tschechische Debatte über die Migrationskrise).

**Benedict Göbel**

Benedict Göbel studierte Politik- und Europawissenschaften am Institut d'Etudes Politiques de Paris (Sciences-Po), am Otto-Suhr Institut der Freien Universität Berlin und am College of Europe in Brügge. Er war wissenschaftlicher Assistent von Prof. Zaki Laidi am Centre d'Etudes Européennes der Sciences-Po Paris und Trainee im Kabinett von Nachbarschaft- und Erweiterungskommissar Johannes Hahn in der Europäischen Kommission. Seit Mai 2016 ist Benedict Göbel Koordinator für Integrationspolitik in der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Natalie Herold**

Natalie Herold leitet das Referat für Wissensmanagement und Integrationsmonitoring im österreichischen Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA).

*Dieser Beitrag stellt die Meinung der Autorin dar und spiegelt nicht notwendigerweise die Ansichten des BMEIA wider.*

**Dr. Georgios Karyotis**

Dr. Georgios Karyotis ist leitender Dozent für Internationale Beziehungen an der School of Social and Political Sciences der Universität Glasgow und stellvertretender Leiter des Greek Politics Specialist Group (GPSG) der Political Studies Association des Vereinigten Königreichs. Er ist Projektleiter für das Forschungsprojekt „Building Futures“ zur Aufnahme syrischer Jugendflüchtlinge im Libanon, Griechenland und Großbritannien (siehe: [www.RefugeePolitics.net](http://www.RefugeePolitics.net)).

**Thomas Köhler**

Thomas Köhler ist Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

**Dr. Bernd Parusel**

Politikwissenschaftler, Experte für den nationalen Kontaktpunkt Schweden im Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN) und Forschungssekretär bei der Schwedischen Delegation für Migrationsstudien (DELM), Stockholm.

**Dr. Dimitris Skleparis**

Dr. Dimitris Skleparis ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der School of Social and Political Sciences der Universität Glasgow. Er ist Fachreferent im Greek Politics Specialist Group (GPSG) der Political Studies Association des Vereinigten Königreichs und ist Mitglied des UNESCO-Lehrstuhls für internationale Migration. Derzeit arbeitet er an dem Forschungsprojekt „Building Futures“ zur Aufnahme syrischer Jugendflüchtlinge im Libanon, Griechenland und Großbritannien (siehe: [www.RefugeePolitics.net](http://www.RefugeePolitics.net)).

**Trine Schultz, Ph. D. und John Klausen, Ph. D.**

Trine Schultz, Ph.D. und John Klausen, Ph. D. sind außerordentliche Professoren und Forscher am Institut für Rechtswissenschaften der Universität Aalborg in Dänemark. Beide sind Mitglieder am Wissenschaftszentrum für Sozialrecht der Universität Aalborg (Social Law Research Center, SLRL).

**Laura Westerveen**

Laura Westerveen ist Doktorandin im Forschungscluster „Migration, Diversität und Recht“ am Institut für Europäische Studien an der Freien Universität Brüssel. Ihre Doktorarbeit befasst sich mit europapolitischen Trends bezüglich Ungleichheiten zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund im Bereich Bildung und Beschäftigung, mit besonderem Schwerpunkt auf Belgien und Deutschland.

**Annette Widmann-Mauz**

Staatsministerin Annette Widmann-Mauz ist seit 2018 Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

**Catherine Xhardez**

Catherine Xhardez ist Politikwissenschaftlerin und Forschungsstipendiatin in Vollzeit an der F.R.S.-FNRS (Nationaler Fonds für wissenschaftliche Forschung in Belgien). Sie ist derzeit Gaststipendiatin (OXPO) an der Oxford University (DPIR – Department of Politics and International Relations) [Abteilung Politik und Internationale Beziehungen]. Sie hat an der Sciences Po Paris sowie der Université Saint-Louis in Brüssel in Politikwissenschaften promoviert (dual PhD).

Quer durch Europa hat das Thema Einwanderung und Integration im Zuge der Fluchtbewegungen der vergangenen Jahre wachsende Aufmerksamkeit gewonnen. Auf die daraus erwachsenen Herausforderungen für Politik und Gesellschaft reagierten die Mitgliedsstaaten der EU mitunter sehr unterschiedlich. Wie sehen die Integrationsansätze in diesen Ländern aus? Welche Ziele von Integrationspolitik werden dort verfolgt? Welche Erfahrungen und Herausforderungen gibt es und welche Erfolge wurden erzielt? Um von europäischen Erfahrungen und Lösungsansätzen zu profitieren, blickt dieser Band über die nationale Grenzen Deutschlands hinaus und eröffnet einen Blick auf die integrationspolitische Vielfalt des Kontinents.