



# Integrationspolitik

 im internationalen Vergleich

Beiträge zum internationalen Symposium des Ministeriums für Integration  
Baden-Württemberg an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 4.12.2012



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR INTEGRATION

# IMPRESSUM

**HERAUSGEBER:**

Ministerium für Integration Baden-Württemberg  
Thouretstr. 2, 70173 Stuttgart  
[www.integrationsministerium-bw.de](http://www.integrationsministerium-bw.de)

Das Symposium „Integrationspolitik im internationalen Vergleich“ fand als Kooperation des Ministeriums für Integration Baden-Württemberg mit dem Freiburger Netzwerk für Migrationsforschung, dem Arnold-Bergstraesser-Institut und der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg statt.

Die Veranstaltung fand im Rahmen des Landesjubiläum Baden-Württemberg 2012 statt.

**REDAKTION:**

Judith Halisch, Miriam Labas

**GESTALTUNG:**

[www.part-stuttgart.de](http://www.part-stuttgart.de)

**AUFLAGE:**

500 Stück

AUGUST 2013

# Inhalt

## **Redebeitrag Bilkay Öney, Ministerin für Integration Baden-Württemberg 5**

### **Panel 1: INTEGRATIONSPOLITIK AUF LÄNDEREBENE 9**

1. Integrationspolitik auf Länderebene: Baden-Württemberg im Lichte bundespolitischer Entwicklungen (Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun) 10
2. Integrationspolitik in den Bundesländern – Brandenburg und Rheinland-Pfalz im Vergleich (Prof. Dr. Karin Weiss) 14
3. Kurzbericht zur Paneldiskussion 1 (Dr. Reinhold Weber) 17

### **Panel 2: INTEGRATION POLICY IN THE PARTNER REGIONS OF BADEN-WÜRTTEMBERG 19**

1. Immigrant Integration in Ontario, Canada (Prof. Dr. Harald Bauer) 20
2. Immigrant integration policies in Lombardy: matters of controversy (Prof. Dr. Maurizio Ambrosini) 24
3. Building a public philosophy of integration: Catalonia, 1993-2012 (Gemma Pinyol) 28
4. Kurzbericht zur Paneldiskussion 2 (Prof. Dr. Heribert Weiland) 32

### **Panel 3: INTEGRATION POLICY IN SELECTED COUNTRIES 33**

1. Integration policy in the USA and France (Prof. Dr. Mark J. Miller) 34
2. Immigrant Integration Policies in Germany and Britain: What's New after a Decade (Prof. Dr. Christian Joppke) 38
3. Das strenge Gesicht von Frau Antje: die Niederlande nach dem Multikulturalismus (Prof. Dr. Dietrich Thränhardt) 41
4. Comparing and measuring integration (Dr. Jan Niessen) 46
5. Kurzbericht zur Paneldiskussion 3 (Dr. Andreas Wüst) 52

### **Panel 4: ASYLPOLITIK, ASYLVERFAHREN UND ILLEGALITÄT 53**

1. Asylanträge bearbeiten: BAMF und OFPRA im Vergleich (Dr. Johanna Probst) 54
2. Asylpolitik und mögliche (Des)Integrationseffekte (Denise Efonayi-Mäder) 57
3. Irreguläre Migration in Deutschland – Zur Kontroverse zwischen ordnungspolitischer und menschenrechtlicher Sichtweisen (Dr. Norbert Cyrus) 62
4. Kurzbericht zur Paneldiskussion 4 (Prof. Dr. Albert Scherr) 67



# Integrationspolitik im Vergleich



*Ministerin Bilkay Öney bei ihrer Rede*

# Integrationspolitik im Vergleich

## Liebe Leserinnen und Leser,

am 4. Dezember 2012 haben sich in Freiburg Forscherinnen und Forscher aus vielen Ländern zu einem internationalen Symposium getroffen. Thema war die Integrationspolitik im internationalen Vergleich. Um die Erfahrungen und Erkenntnisse einem breiteren Publikum vorzustellen, gibt das Ministerium für Integration diesen Band heraus.

Migrations- und Integrationsforschung haben in Freiburg Tradition. Das zeigen die Schwerpunkte in Lehre und Forschung an der Universität und am Arnold-Bergstraesser-Institut. Im Jahr 2012 wurde zudem das „Freiburger Netzwerk für Migrationsforschung“ gegründet. Als Ministerin für Integration begrüße ich diese Initiative und den hohen Stellenwert, den die Wissenschaftler diesem Thema einräumen.

Kaum ein Politikfeld ist ideologisch so aufgeladen wie das der Migration. Ein Beispiel ist die tiefgreifende Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1999. An die Unterschriftenaktion gegen die doppelte Staatsbürgerschaft in Hessen erinnern sich noch viele. Sie entschied die dortige Landtagswahl und damit auch die politischen Kräfteverhältnisse im Bundesrat. Dies führte dazu, dass die doppelte Staatsbürgerschaft auch im neuen Staatsangehörigkeitsgesetz keine grundsätzliche Anerkennung fand. Statt dessen wurde die sogenannte Optionspflicht eingeführt, nach der sich in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern im Alter zwischen 18 und 23 Jahren für eine Staatsangehörigkeit entscheiden müssen. Schon jetzt spüren wir in Familien und Ämtern die Auswirkungen dieser problematischen Regelung.

Die Unterschriftenaktion in Hessen zeigt aber auch, dass es nicht nur Parteien sind, die ausgeprägte Positionen einnehmen. Auch die Bevölkerung ist uneins, wer unter welchen Bedingungen ins Land kommen und dazugehören darf und wer nicht. Es bestehen Vorbehalte gegenüber Zuwanderern, die durch populistische Aktionen wie damals in Hessen geweckt werden können. Als Integrationspolitiker und Wissenschaftler muss uns aber klar sein: Bei allem Disput in Einzelfragen geht es immer um Menschen. Erfolgreiche Integration bedeutet letztlich, dass Menschen unterschiedlicher Herkunft, Religion und Weltanschauung in Frieden miteinander leben. Und wenn das Miteinander von Zuwanderern und Einheimischen intakt ist, haben populistische Parolen von vorneherein wenig Aussicht auf Erfolg.

Ideologische Scheuklappen helfen uns bei den drängenden Fragen der Integration nicht weiter. Die Bevölkerung hat ein Anrecht auf eine pragmatische, sachgerechte und menschenwürdige Migrations- und Integrationspolitik. Sicher: Wir können und wollen nicht alle Zuwanderungswilligen dieser Welt in Deutschland aufnehmen und einbürgern. Aber wir können und dürfen uns auch nicht abschotten und eine Niederlassung ausländischer Staatsbürger verhindern oder den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft an Bedingungen knüpfen, die nicht verhältnismäßig sind.

Längst geht es nicht mehr darum, ob Menschen nach Deutschland kommen dürfen oder ob wir sie hier integrieren sollen. Es geht darum, wie wir dies tun. Einen Fingerzeig hat im Jahr 1993 der Freiburger Migrationsforscher Dieter Oberndörfer gegeben: Seine „Alternative der offenen Republik“ lässt sich als eine Art migrations- und integrationspolitische Blaupause betrachten. Mittlerweile haben wir einen „Nationalen Aktionsplan Integration“ und, wer hätte dies noch Anfang 2011 für möglich gehalten, ein Ministerium für Integration in Baden-Württemberg. Insofern kann man durchaus von einem Paradigmenwechsel der deutschen und der baden-württembergischen Integrationspolitik sprechen. Dieser alleine bedeutet jedoch noch nicht mehr Integration.

Dabei ist Integration eigentlich gar nicht so schwer: Wir müssen uns darum kümmern, dass der Zusammenhalt einer Gesellschaft bestehen bleibt, auch wenn sich ihre Zusammensetzung durch Zuwanderung verändert. Das bedeutet dreierlei. Zum einen, dass die Gesellschaft grundsätzlich offen für Zuwanderer sein oder werden muss. Zum anderen bedeutet es, dass die Zuwanderer auch Teil dieser Gesellschaft werden wollen. Und schließlich geht es darum, dass beide Teile sich als Ganzes verstehen.

Auf dem Siegel der Vereinigten Staaten von Amerika heißt es: „E pluribus unum“, aus vielen Eines. So wie Bundesstaaten oder Bundesländer einen gemeinsamen Staat bilden, so sollten auch Menschen unterschiedlicher Herkunft – unabhängig von ihren Unterschieden – ein Ganzes bilden. Dafür ist es notwendig, dass sich das Land als aufnahmebereite Gesellschaft und nicht als Abstammungsgemeinschaft versteht. Der Weg dahin ist mitunter steinig, doch ist die offene Republik, die Dieter Oberndörfer so treffend beschrieben hat, ohne Alternative.

**Bilkay Öney –**

**Ministerin für Integration des Landes Baden-Württemberg**

*Studium der Betriebswirtschaftslehre und Medienberatung an der TU Berlin. Von 2006 bis 2011 Abgeordnete im Abgeordnetenhaus von Berlin. Dort war sie zuletzt Mitglied des Innenausschusses, des Rechtsausschusses und des Ausschusses für Verfassungsschutz. Seit 2011 Ministerin für Integration des Landes Baden-Württemberg.*

Was im Migrations- und Integrationsbereich geregelt werden muss, kann in einem föderalen Staat auf der Landesebene nur teilweise gelöst werden. Dennoch hat die grün-rote Landesregierung seit Mai 2011 etliche integrationspolitische Impulse gesetzt. Diese reichen von einer Ausschöpfung der vorhandenen Spielräume bei der Einbürgerung, einem Ideenwettbewerb für eine Einbürgerungskampagne über interkulturellen Dialog und interkulturelle Öffnung, Sensibilisierung für Diskriminierung bis hin zu Verbesserungen für Flüchtlinge in unserem Land.

Das Integrationsministerium ist das mit Abstand kleinste Ministerium in Baden-Württemberg – allerdings mit 60 engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Auch wissenschaftliche Expertise ist für unsere Arbeit wichtig: eigene Studien, die Vergabe von Forschungsaufträgen und ein landesweites Netzwerk Integrationsforschung sind Belege dafür. Gerade ideologisch aufgeladene Politikfelder wie das der Migration und Integration brauchen Versachlichung.

Das Integrationsministerium hat zu diesem Symposium eingeladen, um im Jahr des 60-jährigen Landesjubiläums über Integration nachzudenken und zu diskutieren. 60 Jahre Baden-Württemberg heißt auch 60 Jahre Zuwanderung und Integration. Über ein Viertel der Bevölkerung unseres Landes hat einen Migrationshintergrund. Diese Menschen gehören zu uns, wie alteingesessene Badener und Württemberger.

Der Südwesten ist ein Hochtechnologiestandort. Schon heute besteht Fachkräftemangel in bestimmten Regionen und Berufen. Nun gibt es zwei Optionen, um diesem Mangel zu begegnen: neue Einwanderer oder eine bessere Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials im Land.

Mit der sogenannten Blue Card versucht Deutschland, Hochqualifizierte stärker anzuwerben als bisher. Eine dauerhafte Niederlassung ist nun bereits nach zwei Jahren möglich, sofern Sprachkenntnisse vorliegen. Damit geht die Regelung über diejenige im Zuwanderungsgesetz aus dem Jahr 2004 deutlich hinaus.

Ein großer Erfolg ist die Blue Card bislang nicht. Entweder sind die Hürden immer noch zu hoch oder Deutschland ist weniger attraktiv als andere Zuwanderungsländer. Mein Eindruck ist, dass es weniger an den Hürden als an der Attraktivität unseres Landes liegt. Deutschland konnte sich viel zu lange leisten,

Zuwanderer wieder nach Hause zu schicken anstatt sie zu integrieren. Und selbst heute kehren noch zu viele gut ausgebildete Menschen mit Migrationshintergrund Deutschland den Rücken.

Insofern ist das Image Deutschlands nicht das eines attraktiven Einwanderungslandes – trotz der integrationspolitischen Impulse der vergangenen Jahre. Könnte Deutschland vielleicht von Kanada, den USA oder Großbritannien lernen?

Was die Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials im Land angeht, stellt die Landesregierung die Weichen neu. Dazu gehören das Landesenerkennungsgesetz für im Ausland erworbene Qualifikationen, die interkulturelle Öffnung der Verwaltung und das Pilotprojekt anonymisierte Bewerbungsverfahren. Und selbstverständlich fallen hierunter auch verschiedene Maßnahmen der strukturellen Integration, vor allem im Bildungs- und Kommunalbereich.

All diese Maßnahmen helfen nicht nur neuen Zuwanderinnen und Zuwanderern, sondern auch denjenigen, die schon länger in unserem Land leben und zum großen Teil hier aufgewachsen sind. Doch möglicherweise gibt es auch noch den ein oder anderen Impuls aus anderen Ländern, der uns helfen kann, das Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen.

Ein weiterer Aspekt ist die kulturelle Differenz. Ein erheblicher Teil von Zuwanderinnen und Zuwanderern, der in liberalen Demokratien lebt, stammt aus anderen Kulturen und gehört anderen Religionen an. Die kulturell-religiösen Unterschiede führen auch dazu, dass fremde Sprachen gesprochen, Moscheen gebaut und Kopftücher in der Öffentlichkeit getragen werden.

Die Einheimischen reagieren unterschiedlich auf diese Erscheinungen. Laut einer Umfrage des Integrationsministeriums stören zwei Drittel der Baden-Württemberger weder fremde Sprachen noch der Bau von Moscheen oder das Tragen von Kopftüchern. Ebenfalls zwei Drittel der Bürgerinnen und Bürger des Landes erwarten von den Zuwanderinnen und Zuwanderern nicht, dass sie ihre kulturelle oder religiöse Lebensweise aufgeben. Dem gegenüber steht das Minarettverbot in der Schweiz oder die Kopftuchdebatten in Frankreich und Deutschland.

Beim Kopftuch geht es um die Rolle des Islam in unserer Gesellschaft. Spielt der Islam nur eine religiöse Rolle? Oder stellt

der Islam auch eine besondere Herausforderung für Menschen- und Frauenrechte in unserer Demokratie dar?

Möglicherweise brachten Daniel Cohn-Bendit und Thomas Schmid die Debatte um den Islam schon 1992 auf den Punkt. Sie schrieben damals: „Nur wenn man sich für die Freiheit des Islam als Religion einsetzt, kann man legitimerweise auch die islamischen Gemeinden ... veranlassen ... die Trennung von Staat und Religion anzuerkennen“. 74 Prozent der Baden-Württemberger sehen in Zuwanderinnen und Zuwanderern keine Gefahr für die christlichen Werte und Traditionen. Demnach geht es vor allem darum, wie Menschen unterschiedlicher Religionen zusammenleben, und nicht ob.

Wir dürfen die Integrationsdebatte allerdings nicht auf das Mit- und Gegeneinander unterschiedlicher Religionen beschränken. Die Anteile Konfessionsloser nehmen zu, auch in Baden-Württemberg. Und es sind häufiger Konfessionslose als Christen, die sich zum Beispiel am Tragen von Kopftüchern stören.

Insgesamt müssen wir einfach zur Kenntnis nehmen, dass die ethnische, religiöse und kulturelle Vielfalt zugenommen hat und weiter zunimmt. Wir haben deshalb gar nicht mehr die Möglichkeit zu entscheiden, ob wir in einem Land mit Menschen unterschiedlicher Herkunft und Kulturen leben möchten. Erneut stellt sich die Frage nach dem Wie. Und die Antwort kann nicht sein, dass wir in einer multikulturellen Gesellschaft nebeneinander her leben, sondern dass wir in gegenseitiger Akzeptanz auf der Grundlage des demokratischen Rechtsstaats miteinander leben. Ich bin optimistisch: Schon heute gibt es viele Lebensbereiche, in denen Einheimische und Zuwanderinnen und Zuwanderer gemeinsam die Zukunft gestalten.

Ein großes Handicap für nachhaltige Integration ist allerdings Diskriminierung. Dabei resultiert Diskriminierung nur zum Teil auf Fremdenfeindlichkeit. Es werden häufig auch Besitzstände verteidigt. Es geht also um Macht. Warum sollten die Einheimischen den Wohnungs- und Arbeitsmarkt oder gar die öffentliche Verwaltung und die Parlamente für Zuwanderinnen und Zuwanderer öffnen? Nun, ich möchte es einmal provokant formulieren: Ein bisschen Integration, noch dazu nur dort, wo es den Einheimischen nicht wehtut, kann es nicht geben. Es ist beachtlich, dass 83 Prozent der Bürgerinnen und Bürger der An-

sicht sind, dass politische Maßnahmen gegen Benachteiligung wichtig oder sehr wichtig wären.

Wir alle im Land müssen mehr für Integration tun. Erfolgreiche Integration bedeutet Teilhabe in allen Lebensbereichen. Dabei sollten wir nicht die Asylbewerber und Flüchtlinge vergessen. Ihnen wird Teilhabe trotz jahrelanger Wartezeit häufig verwehrt.

Wie sieht es also aus mit Integrationsimpulsen für Zuwanderinnen und Zuwanderer? Sollte sich Politik darauf beschränken, die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern individuell zu fördern? Es macht sicher Sinn, auch den Zugang über Vereine und andere Organisationen zu suchen. Migrant\*innenorganisationen standen ja lange Zeit unter Verdacht, Integration zu behindern. Doch selbst das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg ist mittlerweile dazu übergegangen, Migrant\*innenorganisationen als Partner der Integration zu sehen.

Können Migrant\*innenorganisationen all das leisten, was die Politik von ihnen erwartet? Direkten Zugang zu Zuwanderinnen und Zuwanderern, Brückenfunktion zur Verwaltung einerseits und zu den Vereinen der Einheimischen andererseits, das Füllen von Lücken staatlicher Integrationsarbeit?

Abgesehen von vielen Einzelfragen hat das Symposium in Freiburg eine Plattform für den Austausch von Erfahrungen geschaffen. Wir haben darauf geachtet, dass Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher Regionen zu Wort kamen. Ein Beispiel ist das Netzwerk „Vier Motoren für Europa“. Es besteht seit dem Jahr 1988. Neben Baden-Württemberg gehören ihm die Lombardei, Katalonien und die Region Rhône-Alpes an. Bewusst haben wir darüber hinaus noch eine weitere Partnerregion Baden-Württembergs integriert: Ontario/Kanada.

Die Beiträge der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler regen uns an, über Aspekte der Integration nachzudenken. Unser gemeinsames Ziel ist es, die Integrationspolitik weiter zu verbessern.

Ich wünsche den Leserinnen und Lesern eine spannende und aufschlussreiche Lektüre.

Herzliche Grüße Ihre Bilkay Öney

# Integrationspolitik auf Länderebene

**Hinweis: Die Beiträge der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler dieses Bandes sind keine Meinungsäußerungen des Ministeriums für Integration.**



*Prof. Dr. Karin Weiss bei ihrem Vortrag*

# Panel 1

## 1. INTEGRATIONSPOLITIK AUF LÄNDEREBENE: BADEN-WÜRTTEMBERG IM LICHT DER BUNDESPOLITISCHER ENTWICKLUNGEN (Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun)

Die Ausländer- bzw. Integrationspolitik in Deutschland – insbesondere in Baden-Württemberg – lässt sich in folgende Phasen einteilen:

### 1.1. Phase: Ausländerpolitik als Arbeitsmarktpolitik (1952-1973)

Ausländerpolitik war in diesen rund zwanzig Jahren in erster Linie deutsche Arbeitsmarktpolitik. Die Anwerbung erfolgte im Interesse der Wirtschaft, die einen wachsenden Bedarf an Arbeitskräften hatte. Schon damals wurde der wichtigste Eckpunkt der Ausländerpolitik festgelegt, der noch bis vor kurzem galt: die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland! Abgesehen vom Ausländerrecht und seinen Ausführungsbestimmungen existierte lange Zeit kein übergreifendes Konzept infrastruktureller, sozial- und bildungspolitischer Maßnahmen in der Ausländerpolitik. Das Ausländergesetz wurde als Fremden- und Ausländerpolizeirecht verstanden, mit einem vielfältigen Abwehrinstrumentarium einschließlich Abschiebung und Ausweisung.

### 1.2. Phase: „Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung“ (1973-1979)

Die zweite Phase der Ausländerpolitik stand unter dem Motto „Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung“. Die Auseinandersetzung über die Vor- und Nachteile der Ausländerbeschäftigung setzte Anfang der 1970er-Jahre vor allem deshalb ein, weil immer mehr „Gastarbeiter“ ihre Familien nachholten und erkennbar wurde, dass die Ausländerbeschäftigung eben doch kein vorübergehendes Phänomen sein konnte. Die Diskussion über Kosten und Nutzen der Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten sowie die Furcht vor sozialen Konflikten schlug sich im Anwerbestopp für ausländische Arbeitskräfte nieder, der am 23. November 1973 verhängt wurde. Gleichzeitig wurde damals eine erste Eingliederungspolitik für ausländische Familien angekündigt, die langfristig in der Bundesrepublik bleiben wollten. Der Anwerbestopp forderte allerdings den Familiennachzug geradezu heraus und führte dazu, dass diejenigen, die schon da waren, auf Dauer blieben.

Bereits im Jahr 1973 machte Baden-Württembergs Minister-

präsident Filbinger bundesweit von sich reden, als er sein „Rotationsprinzip“ in die Debatte brachte. Baden-Württemberg hatte damit bereits Anfang der 1970er-Jahre die Diskussion in der Bundesrepublik mit geprägt. Seit Beginn der Ausländerbeschäftigung versuchte das Land in diesem Feld bundesweit Einfluss zu nehmen, beispielsweise mit dem Versuch, über den Bundesrat Rückkehrprämien einzuführen. Das „Rotationsprinzip“ ließ sich aber schon deshalb nicht verwirklichen, weil die Wirtschaft sich dagegen aussprach. Sie war daran interessiert, einmal eingearbeitete ausländische Arbeitskräfte auch längerfristig zu behalten.

Trotzdem setzte sich der Gedanke als „freiwillige Rotation“ in der deutschen Ausländerpolitik fest. Auch der Leitgedanke „Integration und Rückkehr“ wurde unter baden-württembergischer Beteiligung formuliert. Bereits 1975 veröffentlichte die Landesregierung eine umfassende „Denkschrift über ausländische Arbeitnehmer in Baden-Württemberg“, eines der ersten Dokumente dieser Art auf Landes- und Bundesebene.

### 1.3. Phase: „Integration im Mittelpunkt“ (1979-1980)

In einer dritten und kurzen Phase standen plötzlich Integrationskonzepte im Mittelpunkt der Ausländerpolitik. Baden-Württemberg schaltete sich diesmal mit Ministerpräsident Lothar Späth in die Diskussion ein, der sagte: „Wir sind Einwanderungsland“, was gerade von kirchlichen Kreisen als sensationelle Wende in der Ausländerpolitik empfunden wurde. Auch in dieser integrationspolitischen Phase spielte die Landesregierung in der vordersten Reihe mit und veröffentlichte eine „Gesamtkonzeption zur Verbesserung der Situation der zweiten Ausländergeneration“. Bund und Länder zementierten damals die These „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Die Chance für eine neue Integrationspolitik wurde nicht nur in Baden-Württemberg vertan.

### 1.4. Phase: Wende in der Ausländerpolitik (1981-1990)

Die vierte Phase der Ausländerpolitik lässt sich unter das Motto „Wende in der Ausländerpolitik“ stellen. Aus einem kurzen Wettlauf um Integrationskonzepte wurde 1981 plötzlich ein Rennen um eine Begrenzungs- und Abgrenzungspolitik. Zahllose, zum

**Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun**

*Studium der Politikwissenschaft und Anglistik; seit 1992 Honorarprofessor an der Uni Tübingen. Leiter der Fachredaktion „SWR International“ beim SWR (Südwestrundfunk) in Stuttgart und Integrationsbeauftragter des Senders. Stellvertretender Vorsitzender des Rates für Migration (RfM) und Landesvorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) Baden-Württemberg. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Migrationsforschung, Asyl, Integrationspolitik, Interkulturelles Zusammenleben.*

Teil äußerst dramatisierende Warnungen vor den „Ausländerproblemen“ und Ankündigungen, diese durch restriktive Maßnahmen zu lösen, standen im Mittelpunkt der 1980er-Jahre. Die Realitäten eines Einwanderungslandes wurden in weiten Teilen von Gesellschaft und Politik weiterhin nicht gesehen. Zu einem vorausschauenden und umfassenden Zuwanderungs- und Integrationskonzept kam es nicht.

**1.5. Phase: Asylpolitik im Brennpunkt (1990-1998)**

Eine fünfte Phase in der Ausländerpolitik begann 1990 und dauerte bis 1998, dem Jahr, in dem nach dem Regierungswechsel zu Rot-Grün eine erneute Wende in der Ausländerpolitik erfolgte. Noch zu Beginn dieser Phase trat am 1. Januar 1991 ein neues Ausländerrecht in Kraft, für das sich der damalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble eingesetzt hatte. Das Gesetz verbesserte zwar das Aufenthaltsrecht für lange in Deutschland lebende Ausländer, brachte aber keine entscheidende Verbesserung bei der Einbürgerung. In den 1990er Jahren stand aber die Asylpolitik im Vordergrund, die „Gastarbeiter“ gerieten fast in Vergessenheit. Als neue Einwanderungsgruppe kamen nach dem Ende des Kalten Krieges die Aussiedler hinzu.

**1.6. Phase: Das Ringen um ein Zuwanderungsgesetz (1998-2005)**

Die sechste Phase der Ausländerpolitik könnte man unter das Motto „Das Ringen um ein Zuwanderungsgesetz“ stellen. Zunächst einmal sollte sich Grundsätzliches mit einem klaren Bekenntnis zum Einwanderungsland ändern. So jedenfalls kündigte es die 1998 neu gewählte Bundesregierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Koalitionsvertrag an. Die schließlich verabschiedeten erleichterten Einbürgerungsbestimmungen vor allem für Ausländerkinder, die am 1. Januar 2000 in Kraft traten, stellten einen gewissen Wendepunkt in der Ausländerpolitik dar. Zum ersten Mal rückte eine Bundesregierung damit vom Abstammungsprinzip (*Ius sanguinis* – „Recht des Blutes“) ab, wonach die Staatsangehörigkeit von den Eltern abgeleitet wurde. Kern der Reform ist die Einbürgerung durch das Geburtsrecht (*Ius soli* – „Recht des Bodens, Landes“), wonach die Staatsangehörigkeit vom Geburtsort bzw. -land abgeleitet

wird. Das Staatsangehörigkeitsrecht aus dem Jahr 1913 wurde damit zu Grabe getragen und ein historisch bedeutsamer Kurswechsel in der Ausländerpolitik vorgenommen.

In der 1999 veröffentlichten Broschüre der Bundesregierung zum neuen Staatsangehörigkeitsrecht wurde dann auch zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik – eigentlich in der deutschen Geschichte überhaupt – regierungsamtl. festgestellt: „Deutschland ist schon längst zum Einwanderungsland geworden“.

**1.7. Phase: Integrationspolitik auch in Baden-Württemberg im Fokus? (2005-2011)**

In der siebten Phase der Migrationspolitik rückte offensichtlich auch in Baden-Württemberg wieder der Integrationsgedanke in den Vordergrund. Bereits seit 1996 verfügte Baden-Württemberg über eine bundesweit einmalige Konstruktion: der Justizminister des Landes saß von 1996 bis 2011 zugleich auch als Ausländerbeauftragte(r) am Kabinetttisch. Diese Einrichtung war eine alte Forderung der SPD, die sich damit in der Großen Koalition allerdings nicht durchsetzen konnte. Erst der FDP gelang es, den Posten des Ausländerbeauftragten in Personalunion mit dem Justizminister zu schaffen. Im Laufe der Jahre wurde die Bezeichnung „Integrationsbeauftragter“ geändert, ein Kabinettsausschuss Integration unter seinem Vorsitz gebildet und ein Integrationsplan für Baden-Württemberg verabschiedet.

„Integration gemeinsam schaffen“ – unter dieser Leitlinie stand der Integrationsplan des Landes, der im Sommer 2008 verabschiedet wurde. Oberste Ziele des Integrationsplans waren die gleichberechtigte Teilhabe von Migrantinnen und Migranten in allen Lebensbereichen nach dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“. Außerdem sollten die Deutsch-Förderung im Vorschulalter intensiviert sowie die Bildungs- und Ausbildungssituation von jungen Menschen mit Migrationshintergrund verbessert werden. Zu den Vorhaben der Landesregierung gehörten u.a. die Einführung von Bildungs-Coaches, der Abschluss von Bildungsvereinbarungen zwischen Bildungseinrichtungen und Elternhaus, die Prüfung des Verfah-

rens zur Anerkennung von ausländischen Abschlüssen sowie die Auslobung eines Integrationsforschungspreises. Vor allem hatte sich die Landesregierung das ehrgeizige Ziel gesetzt, „innerhalb der kommenden fünf Jahre die Abbrecher- und Wiederholerquoten deutlich zu senken und die Angleichung der Quoten von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund an den Gesamtdurchschnitt aller Schülerinnen und Schüler zu erreichen“ – ein Vorhaben, das sich aber erwartungsgemäß in so kurzer Zeit nicht erreichen ließ.

Alles in allem muss rückblickend auf die Jahre 2005 bis 2011 in Baden-Württemberg jedoch festgestellt werden, dass die Funktion des Integrationsbeauftragten nur „halbherzig“ wahrgenommen wurde. Das Thema Integration spielte keine bestimmende Rolle in der Landespolitik, wurde eher stiefmütterlich behandelt. Die Stabsstelle beim Beauftragten war personell und finanziell nur minimal ausgestattet, das Thema hatte nur einen geringen Stellenwert in der Landespolitik, auch wenn es oft von den Landesregierungen anders dargestellt wurde.

#### 1.8. Phase: Integrationspolitik im Mittelpunkt (ab 2011)

Nach dem Wahlerfolg von BÜNDNIS 90/DIEGRÜNEN und SPD im Jahr 2011 schuf die Landesregierung unter Ministerpräsident Kretschmann ein eigenes Ministerium für Integration unter Ministerin Bilkay Öney. Mit zahlreichen Initiativen – beispielsweise zur Abschaffung des sog. Optionsmodells ist die Ministerin an die Öffentlichkeit getreten. Das neue Ministerium hat sich auch beim Thema Einbürgerung hervorgetan. Den entsprechenden Leitfaden hat die Ministerin gleich zu Beginn ihrer Amtszeit abgeschafft. Zum ersten Mal wurde auch das Thema Integrationsforschung in einem Ministerium verankert. Der interkulturelle und interreligiöse Dialog – der Runde Tisch Islam – ist ein Anliegen der Ministerin, die vor Ort und in den Medien Präsenz zeigt. Die Interkulturelle Öffnung oder das Anerkennungsgesetz zur Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt sind weitere Punkte auf der Tagesordnung des bundesweit einmaligen Ministeriums. Ob es Sinn macht, ein solches eigenständiges Integrationsministerium aufzubauen, das wird sich erst in einigen Jahren zeigen. Auf den Prüfstand müssen dann auch die Kompetenzen und Möglich-

keiten des Ministeriums gestellt werden. So bleibt der Kernbereich des Ausländerrechts nach wie vor in der Zuständigkeit des Innenministeriums. Auf jeden Fall hat das Integrationsministerium eine hohe positive Symbolkraft und unterstreicht die Wertigkeit des Themas in der Landespolitik.

Von Anfang an haben die früheren Regierungs- und jetzigen Oppositionsparteien von CDU und FDP das Ministerium unter Beschuss genommen und als finanzielle Vergeudung bezeichnet. Ministerin Öney selbst wurde innerhalb und außerhalb des Landtags seitens der Opposition teilweise persönlich hart angegriffen. Der Allparteien-Konsens in der Integrationspolitik, der sich seit einigen Jahren auf Bundesebene abzeichnet, besteht in Baden-Württemberg also offensichtlich nicht (mehr). Vielmehr sind die Integrationspolitik und das neue Integrationsministerium allem Anschein zu einem Wahlkampfthema im Hinblick auf das Superwahljahr 2013 geworden.

## LITERATUR

- Meier-Braun, Karl-Heinz (2012): Ramadanfeier im Kölner Dom – 50 Jahre Anwerbeabkommen mit der Türkei. In: Rauf Ceylan (Hrsg.): Islam und Diaspora, Analysen zum muslimischen Leben in Deutschland aus historischer, rechtlichen sowie migrations- und religionssoziologischer Perspektive. Frankfurt am Main: Reihe für Osnabrücker Islamstudien. Bd. 8., S. 31-58.
- Meier-Braun, Karl-Heinz (2012): Einwanderungsland Baden-Württemberg – Am 5. August 1970 kommt der 500.000ste „Gastarbeiter“ ins Land. In: Reinhold Weber, Peter Steinbach & Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Baden-württembergische Erinnerungsorte. Stuttgart: Kohlhammer, S. 276-285.
- Meier-Braun, Karl-Heinz (2011): Integrationsland Deutschland – Vielfalt leben und gestalten. Einleitung. In: Lothar Frick (Hrsg.): Politik & Unterricht. Zeitschrift für die Praxis der politischen Bildung 2/2011. Villingen-Schwenningen: Neckar-Verlag, S. 3ff.
- Meier-Braun, Karl-Heinz (2011): Medien. In: Veronika Fischer / Monika Springer (Hrsg.): Handbuch Migration und Familie. Schwalbach / Ts.: Wochenschau-Verlag, S. 177-188.
- Meier-Braun, Karl-Heinz (2011): Migration und Integration in Deutschland: Chronologie der Ereignisse und Debatten Mai 2009-Dezember 2010. In: Marianne Krüger-Potratz & Werner Schiffauer (Hrsg.): Migrationsreport 2010 – Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt am Main: Campus-Verlag, S. 271-354.
- Meier-Braun, Karl-Heinz und Weber, Reinhold (2009): Kleine Geschichte der Ein- und Auswanderung in Baden-Württemberg. Regionalgeschichte – fundiert und kompakt. Leinfelden-Echterdingen: DRW-Verlag.
- Meier Braun, Karl-Heinz (2009): Stuttgart: Zuwanderung seit 30 Jahren als Chance und Bereicherung. In: Frank Gesemann / Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 367-382.
- Frech, Siegfried und Meier-Braun, Karl-Heinz (Hrsg.) (2007): Die offene Gesellschaft – Zuwanderung und Integration, Schwalbach /Ts.
- Meier-Braun, Karl-Heinz und Weber, Reinhold (Hrsg.) (2005): Kulturelle Vielfalt. Baden-Württemberg als Einwanderungsland, Stuttgart: Landeskundliche Reihe Bd. 32.
- Meier-Braun, Karl-Heinz (2003): Deutschland, Einwanderungsland 2. Auflage, Frankfurt: Suhrkamp.
- Meier-Braun, Karl-Heinz (1988): Integration oder Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs, Mainz/München: Matthias Grünewald Verlag/ Christian Kaiser Verlag.
- Meier-Braun, Karl-Heinz (1979): Freiwillige Rotation – Ausländerpolitik am Beispiel der baden-württembergischen Landesregierung, München: Minerva Verlag.

## 2. INTEGRATIONSPOLITIK IN DEN BUNDESLÄNDERN – BRANDENBURG UND RHEINLAND-PFALZ IM VERGLEICH (Prof. Dr. Karin Weiss)

Integrationspolitik gestaltet sich in den Bundesländern unterschiedlich. Die jeweilige Integrationspolitik ist abhängig von den Voraussetzungen im Bundesland, wie z.B. Zahl und Herkunftsländer der Menschen mit Migrationshintergrund, Bildungsstand, Arbeitsmarktintegration, usw., von der politischen Grundhaltung der Integrationsarbeit und ihren Herausforderungen gegenüber und von den institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen sich Integrationsarbeit vollzieht. Am Beispiel Brandenburg und Rheinland-Pfalz soll im Folgenden auf die Heterogenität von Integrationspolitiken der Länder eingegangen werden. Insbesondere zwischen einem ostdeutschen Bundesland wie Brandenburg und einem westdeutschen wie Rheinland-Pfalz bestehen gravierende Unterschiede in den Voraussetzungen und Herausforderungen, aber auch in der politischen Grundhaltung und den institutionellen Rahmenbedingungen.

### 2.1. Zuwanderung und Abwanderung vor der Wende

War die alte Bundesrepublik von ihrer ersten Stunde an ein Zuwanderungsgebiet, so war die DDR von Anfang an von Abwanderung geprägt. Bestand die Hauptsäule der Zuwanderung in die Bundesrepublik aus der ökonomisch bedingten Arbeitskräftemigration, gab es eine Migration in größerem Umfang in die DDR erst relativ kurz vor ihrem Ende. Die DDR nahm zwar Lehrlinge und Studierende auf, auch erhielten einige politische Flüchtlinge in der DDR Asyl, jedoch blieben die Zahlen insgesamt sehr gering. Erst mit Beginn der 80er Jahre kann von einer Arbeitsmigration im größeren Umfang geredet werden. Am Ende der DDR arbeiteten insgesamt ca. 90.000 Vertragsarbeiter in der DDR, die Mehrheit davon war erst nach 1986 in die DDR gekommen. Die einzige größere Zuwanderungsgruppe war die Gruppe der Vietnamesen, die fast alle als so genannte Vertragsarbeiter in die DDR kamen. Insgesamt blieben die Zahlen der Zugewanderten aber sehr gering, Zuwanderung war kein politisches Thema, und keine erlebbare Alltagserfahrung.

### 2.2. Zuwanderung und Abwanderung nach der Wende

Nach der Wende prägte wieder vor allem Abwanderung die ostdeutschen Bundesländer. Die neue Zuwanderung konnte

die Abwanderung nicht kompensieren. Sie erfolgte fast ausschließlich als Zuwanderung per Zuweisung von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern, Jüdinnen und Juden aus Russland, Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und Flüchtlingen. Die Arbeitsmigration kam zum Erliegen, da im Zuge der Wende der Arbeitsmarkt in weiten Teilen zusammenbrach. Für die ostdeutschen Bundesländer bedeutete das, dass sie vorwiegend diejenigen Zuwanderungsgruppen aufnahmen, die auf öffentliche Transfergelder angewiesen waren. Diese Zuwanderinnen und Zuwanderer blieben tendenziell langfristig davon abhängig, da – bedingt durch den eingeschränkten Arbeitsmarkt, Sprachprobleme und Fragen der Anerkennung ausländischer Abschlüsse – ihre Chance auf Erwerbstätigkeit sehr gering war. Zuwanderung hatte also in Brandenburg – im Gegensatz zu Rheinland-Pfalz – nie eine ökonomische Perspektive, sondern war immer durch die Abhängigkeit von sozialen Transfers gekennzeichnet.

Insgesamt ist der Anteil von Zugewanderten in Brandenburg, wie auch in den anderen ostdeutschen Bundesländern, deutlich niedriger als in Rheinland-Pfalz; nach Angaben des Mikrozensus 2010 haben in Ostdeutschland knapp 5% der Bevölkerung einen Migrationshintergrund. Nur wenige Menschen aus der Türkei, Italien oder Griechenland leben in den ostdeutschen Bundesländern, hingegen sind sie insbesondere von Gruppen aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie Vietnam geprägt. Dagegen haben in Rheinland-Pfalz mehr als 18% der Bevölkerung einen Migrationshintergrund, sie stammen mehrheitlich aus den alten EU-Mitgliedsstaaten und aus der Türkei, die meisten sind im Zuge der „Gastarbeiterzuwanderung“ nach Rheinland-Pfalz gekommen.

### 2.3. Bildung und Arbeitsmarkt der Zuwanderinnen und Zuwanderer

Während in Rheinland-Pfalz wie auch in allen anderen westdeutschen Bundesländern die Erhöhung der Bildungsabschlüsse für Menschen mit Migrationshintergrund ein wichtiges Thema der Bildungspolitik ist, war die Zuwanderung nach Brandenburg eine qualifizierte Zuwanderung. Die jüdischen Kontingentflüchtlinge bringen aus ihrem Herkunftsland hohe

**Prof. Dr. Karin Weiss**

*Studium der Erziehungs- und Unterrichtswissenschaften in Berlin (Schwerpunkt Sozialpädagogik). Doktoratsstudium in Tel Aviv. Seit 2012 Leiterin der Abteilung Integration und Migration im Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz. Vorsitzende des Beirats der Stiftung Begegnungsstätte Schloss Gollwitz und Mitglied im Rat für Migration. Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Migration und Integration mit dem Fokus auf West-/Ostdeutschland, Junge Flüchtlinge etc.*

berufliche Qualifikationen mit. Ungefähr Dreiviertel dieser Zuwanderinnen und Zuwanderer verfügen mindestens über einen Fachhochschulabschluss. Auch die Mehrheit der Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler verfügt über einen Fachschul- oder Technikumsabschluss. Ebenso haben die Vietnamesinnen und Vietnamesen meist eine ausgeprägte Bildungsaspiration. Auch wenn aufgrund der Schwierigkeiten in der Anerkennung der mitgebrachten Qualifikationen die Verwertbarkeit dieser Abschlüsse auf dem Arbeitsmarkt begrenzt sind, bedeutet die hohe Qualifikation bzw. die hohe Bildungsaspiration doch ein bedeutendes kulturelles Kapital, das Integration erleichtert und sich vor allem auch auf die nachwachsende Generation auswirkt. Gerade hinsichtlich der zweiten Generation der Zugewanderten zeigen die ostdeutschen Bundesländer gute Ergebnisse. Betrachtet man die Bildungsabschlüsse der ausländischen Jugendlichen in Ostdeutschland, so zeigt sich, dass die Abschlüsse deutlich höher liegen als die der ausländischen Jugendlichen in den westdeutschen Ländern. (Statistisches Bundesamt 2009). Mehr als 40% beenden die allgemeinbildende Schule mit dem Abitur.

Trotz der hohen Qualifikationen der Zugewanderten in den ostdeutschen Bundesländern bleibt die Arbeitsmarktintegration problematisch. Dies liegt zum einen an den bereits oben genannten Problemen. Eine sehr große Hürde stellte aber in der Vergangenheit vor allem die prekäre Arbeitsmarktsituation in Ostdeutschland generell dar. In einem Arbeitsmarkt, von dem auch die alteingesessene Bevölkerung zu einem erheblichen Anteil ausgeschlossen ist, haben Zugewanderte keine Chance auf Integration. So bleibt nur der Weg in die dauerhafte Erwerbslosigkeit, oder in die geringfügige Beschäftigung. Im Ergebnis liegt damit das Armutsrisiko von Zugewanderten in Brandenburg wie auch in Ostdeutschland weit über dem in Rheinland-Pfalz.

Grundlegende Herausforderung der Integrationspolitik ist dann in Brandenburg vor allem die Integration in den Arbeitsmarkt, wobei der hohe Bildungsstand und das hohe Bildungsbewusstsein der ersten Generation der Zugewanderten dazu führt, dass auch die zweite Generation über einen hohen

Bildungsstand verfügt und tendenziell ein sozialer Aufstieg der zweiten Generation erfolgt. Grundlegende Herausforderung in Rheinland-Pfalz ist es dagegen, den Bildungsstand der zweiten oder auch dritten Generation von Menschen mit Migrationshintergrund weiter zu erhöhen, um eine Integration in den Arbeitsmarkt mit weiterführenden Karrierechancen zu eröffnen. Gleichzeitig ist in Rheinland-Pfalz die Begegnung mit Zuwanderung gelebter Alltag, während der Alltag in Brandenburg nach wie vor eher von Fremdheit in der Begegnung charakterisiert ist.

**2.4. Unterschiedliche Integrationspolitische Ausrichtungen**

Konsequenterweise finden sich auch in der politischen Haltung und der integrationspolitischen Ausrichtung deutliche Unterschiede zwischen Brandenburg und Rheinland-Pfalz. Sieht Brandenburg aufgrund der geringen Zahlen keinen ausdrücklichen politischen Handlungsbedarf (Integration ist „kein Thema“), so nimmt Integrationspolitik in Rheinland-Pfalz einen hohen politischen Schwerpunkt ein. Ausländer- und Flüchtlingsrecht, die Verbesserung der Lebensbedingungen von Flüchtlingen, und die Interkulturelle Öffnung als auch die Schaffung von Chancengleichheit sind wichtige Bausteine der rheinland-pfälzischen Politik und als Querschnittspolitik grundlegend verankert.

Aber auch andere politische Diskussionen greifen das Thema Zuwanderung auf. So wird in Rheinland-Pfalz die Diskussion um einen Fachkräftebedarf als auch um die demographische Entwicklung eng im Zusammenhang mit Neuzuwanderung als auch Nutzung der Ressourcen und Kompetenzen der bereits in Rheinland-Pfalz lebenden Menschen mit Migrationshintergrund diskutiert. In Brandenburg dagegen setzt man vor allem auf Rückwanderung von nach der Wende nach Westdeutschland abgewanderter Menschen, Zuwanderung aus dem Ausland spielt hier nur eine untergeordnete Rolle, nicht zuletzt da aufgrund der geringen Zahlen und der geringen Erwerbsintegration Zuwanderung nicht im Alltag als etwas Positives erlebt werden kann. Genauso werden die Themen Islamismus, „Zuwanderung in die Sozialsysteme“, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit durchaus unterschiedlich diskutiert.

Spielt das Thema Islamismus in Brandenburg eine eher untergeordnete Rolle, da es kaum Muslime gibt, wird dieses Thema in Rheinland-Pfalz teilweise hoch emotional diskutiert, und die negativen Folgen der Debatte betreffen mit den Muslimen weite Teile der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ist der Slogan „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ in Rheinland-Pfalz eher ein politischer „Kampfbegriff“ und meist nur auf Flüchtlinge bezogen, so wird Zuwanderung in Brandenburg in der Tat als Zuwanderung in die Sozialsysteme erlebt, da aufgrund der Arbeitsmarktsituation sehr viele der Zugewanderten in der Abhängigkeit von sozialen Transferleistungen verblieben sind, eine ökonomische Perspektive der Zuwanderung bis heute fehlt. Wurde das Thema Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit in Brandenburg mit dem Brandenburger Bündnis „Tolerantes Brandenburg“ schon vor vielen Jahren aufgegriffen und fast flächendeckend Strukturen zur Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit geschaffen, so wurde dieses Thema in Rheinland-Pfalz zwar diskutiert und mit einigen Maßnahmen angegangen, hat aber erst mit den grausamen NSU-Morden einen neuen Stellenwert erhalten.

### 2.5. Paradigmenwechsel in der Intergrationspolitik

Die Bundesländer unterscheiden sich aber auch vor allem in ihren grundlegenden Strukturen der Integrationsarbeit: es gibt zwar in Brandenburg ein (kleines) Büro einer Beauftragten für Integration als Ombudsfrau, jedoch weisungsgebunden eingegliedert in eine Abteilung, während die operative Arbeit lediglich Teilbereich eines Fachreferats ist. Dagegen gibt es in Rheinland-Pfalz nicht nur einen unabhängigen Beauftragten, sondern auch eine eigene Fachabteilung im Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen.

Mit der neuen rot-grünen Landesregierung in Rheinland-Pfalz seit Mai 2011 veränderten sich aber auch die grundlegenden Strukturen der Exekutive in diesem Bereich. Zum ersten Mal in einem deutschen Bundesland wurden die ausländerrechtlichen Bereiche einschließlich der Zuständigkeit für das Ausländerrecht als auch die Einbürgerungsverfahren aus dem Innenressort herausgelöst und mit der Verantwortung für die

Umsetzung der Integrationspolitik unter der Federführung eines sozialpolitischen Ressorts zusammengefasst. Mit dieser Zusammenlegung unter sozial orientierter Federführung wurde bewusst und zielgerichtet ein Paradigmenwechsel eingeleitet, der eine Verlagerung der Perspektive von einer vorrangig ordnungspolitischen Sichtweise hin zu einer stärker integrationspolitischen Sichtweise bedeutete. Es handelt sich um eine grundsätzlich andere Organisationsform, die der Integrationspolitik eine ganz andere Durchsetzungskraft verleiht.

### LITERATUR

IAB Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (1994): Werkstattbericht: Ausländerbeschäftigung vor und nach der Wiedervereinigung. Autorin: Stoll, Regina. Eigenverlag. Heft 10.

Thranhardt, Dietrich (2007): Zuwanderung in Ost und West – der Kontext der Zuwanderung. In: Weiss, K. & Kindelberger, H. (Hrsg.): Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern – zwischen Transferexistenz und Bildungserfolg –. Freiburg: Lambertus., 15 – 32.

Weiss, Karin und Dennis, Mike (Hrsg.) (2005): Erfolg in der Nische? Vietnamesen in der DDR und in Ostdeutschland. Münster: LIT Verlag.

Weiss, Karin und Kindelberger, Hala (Hrsg.) (2007): Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern – zwischen Transferexistenz und Bildungserfolg. Freiburg: Lambertus.

#### **Dr. Reinhold Weber**

*Studium der Neueren Geschichte und Dissertation in Tübingen. Chefredakteur und Referatsleiter bei der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. Seit 2007 Lehrbeauftragter an der Universität Tübingen. Seit 2008 ordentliches Mitglied der Kommission für geschichtliche Landeskunde in Baden-Württemberg. Mitglied im Rat für Migration (RfM). Seine Arbeitsschwerpunkte: Deutsche Geschichte, Landesgeschichte Baden-Württembergs, Parteien- und Wahlgeschichte, Migrationsgeschichte.*

### **3. KURZBERICHT ZUR PANELDISKUSSION 1**

#### **PANEL 1: INTEGRATIONSPOLITIK AUF LÄNDEREBENE**

**Moderator:** Dr. Reinhold Weber

#### **Teilnehmerinnen und Teilnehmer:**

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun

Prof. Dr. Karin Weiss

Dr. Bernhard Santel (MAIS, NRW)<sup>1</sup>

Besondere Aufmerksamkeit in der Diskussion, die sich an die Präsentationen der Referentinnen und Referenten Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun, Prof. Dr. Karin Weiss und Dr. Bernhard Santel anschloss, hatten die folgenden Punkte:

#### **3.1. Integrationsgesetze auf Länderebene**

#### **3.2. Zuständigkeiten der Integrationsministerien**

#### **3.3. Aktuell ansteigende Zahlen von Flüchtlingen und Asylbewerbern**

#### **3.4. Zukunft der Integrationspolitik**

#### **3.1. Integrationsgesetze auf Länderebene**

Nach Berlin und Nordrhein-Westfalen (NRW), die bereits Integrationsgesetze verabschiedet haben, arbeitet auch Rheinland-Pfalz an einem Integrationsgesetz. Betont wurde der Unterschied zwischen NRW und Rheinland-Pfalz, denn in Rheinland-Pfalz soll auch der gesamte Bereich des Ausländerrechts in dem Gesetz berücksichtigt werden. Dr. Santel vom Ministerium in NRW konnte noch keine grundlegenden Erfahrungen vermelden, weil die Maßnahmen erst jüngst begonnen wurden. Bemerkenswert ist aber die geplante Schaffung von über 50 Kommunalen Integrationszentren und weiteren rund 130 Integrationsagenturen in NRW zur Unterstützung der flächendeckenden Strukturen im Land. Beinhaltet ist auch die Förderung von wissenschaftlichen Zentren zu den Themen Migration und Integration. Das Integrationsgesetz in NRW („Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen“), so Herr Dr. Santel, hat mehr als nur symbolische Wirkung. Es bündelt die Integrationsarbeit vor Ort und soll diese auch qualitativ weiterentwickeln.

#### **3.2. Zuständigkeiten der Integrationsministerien**

Auf reges Interesse stieß die Frage, warum die für Integration zuständigen Ministerien in den Ländern unterschiedliche Kompetenzen haben. In Rheinland-Pfalz hat die rot-grüne Regierung – bundesweit einmalig – den gesellschaftspolitischen Teil – also die Integration – mit den Bereichen Ausländerrecht und Flüchtlingsaufnahme zu einer Abteilung im Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen zusammengefügt. In Nordrhein-Westfalen sind die Bereiche Ausländerrecht und Flüchtlingsaufnahme beim Innenministerium. In Baden-Württemberg ist der Bereich Ausländerrecht beim Innenministerium, der Bereich Flüchtlingsaufnahme beim Integrationsministerium angesiedelt. Die Referentinnen und Referenten verwiesen darauf, dass dies Fragen sind, die auf höchster politischer Ebene entschieden werden, die aber gleichzeitig auch den der Integrationspolitik beigemessenen Stellenwert andeuten.

#### **3.3. Aktuell ansteigende Zahlen von Flüchtlingen und Asylbewerbern**

Auf besonderes Interesse des Publikums stießen die aktuell ansteigenden Zahlen von Flüchtlingen und Asylbewerberinnen sowie Asylbewerbern. Alle Referenten verwiesen jedoch darauf, dass die aktuellen Zahlen noch sehr weit von den Verhältnissen zu Beginn der 1990er Jahre entfernt sind und für ein Land mit mehr als 80 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern eigentlich kein Problem darstellen dürften. Es gelte jedoch, die Bevölkerung rechtzeitig und sachgerecht zu informieren, dass es sich dabei keineswegs um „Wirtschaftsflüchtlinge“, sondern um Menschen aus den aktuellen Krisenherden der Welt handelt. Andererseits müsse auch darauf hingewiesen werden, dass zum Beispiel ein großer Teil der aktuell nach Deutschland kommenden Roma EU-Bürger aus Rumänien, Bulgarien oder Ungarn sind, die ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union wahrnehmen. Gerade an der Roma-Problematik, die auf großes Interesse stieß, zeige sich nun, wie gefestigt die Strukturen der Integrationsarbeit vor Ort seien und ob sich die deutsche Gesellschaft für Fragen der Integration und

<sup>1</sup> Beitrag von Dr. Santel lag bei Redaktionsschluss nicht vor.

kulturellen Vielfalt wirklich geöffnet habe. Die Referentinnen und Referenten wiesen darauf hin, dass dies auch eine Frage der fairen Berichterstattung in den Medien und vor allem auch eine Frage der politischen Eliten und ihrer Kommunikation im kommenden Superwahljahr 2013 sei.

#### **3.4. Zukunft der Integrationspolitik**

Das Publikum und die Referentinnen sowie Referenten waren sich einig in der Einschätzung, dass es kaum ein Politikfeld in Deutschland gibt, das sich in den letzten 10 bis 15 Jahren so dynamisch entwickelt hat wie das der Integrationspolitik. In allen gesellschaftlichen Bereichen seien Öffnungsprozesse zu verzeichnen (Gesellschaft, Politik, Arbeitsmarkt, Wissenschaft, Staatsbürgerschaft, Einbürgerungsfeiern usw.), wenngleich auch Schließungsprozesse nicht zu vernachlässigen seien (z. B. fremdenfeindliche Tendenzen). Nun aber gelte es, die Spannkraft der Integrationspolitik zu erhalten und den

dynamischen Entwicklungsprozess nicht zum Stehen zu bringen. Dabei gelte es vor allem, die recht junge Erkenntnis der Politik, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, nun zur „Tradition“ (und damit zur Selbstverständlichkeit) und zum gesamtgesellschaftlichen „Narrativ“ werden zu lassen. Von besonderer Bedeutung seien hierbei die Bereiche Bildung und Forschung. Gleichzeitig gelte es auch, bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund das Bewusstsein für Menschen mit Migrationshintergrund und deren „Deutschsein“ zu stärken sowie in der Gesellschaft auf bestehende Diskriminierungen hinzuweisen. Das Publikum und die Referentinnen sowie Referenten waren sich einig, dass Deutschland hier im Vergleich zu anderen „klassischen“ Einwanderungsländern in Sachen Antidiskriminierung und Gleichbehandlung (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz AGG) noch am Beginn einer zukunftssträchtigen Entwicklung steht.

# Integration Policy in the Partner Regions of Baden-Württemberg



*Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Panel 2*

## Panel 2

**1. IMMIGRANT INTEGRATION IN ONTARIO, CANADA (Prof. Dr. Harald Bauder, Co-Autor: Omar Lujan)**

**1.1. Introduction**

The Province of Ontario is Canada’s most populated province and receives more immigrants than any other province in the country. Ontario’s capital, Toronto, and its surrounding region is arguably one of the most diverse urban areas in the world. Ontario’s integration policies, practices, and experiences are framed by a unique combination of historical and geographical circumstances, and by Canada’s overall approach toward immigration and settlement. Canada is a multinational and poly-ethnic country, shaped historically by Anglophone and Francophone nations and Aboriginal peoples. In 1988, the government of Canada adopted Multiculturalism as an official policy, recognizing that the country possesses a multiethnic, multilingual, and multicultural population. As a province with both English and French as official languages and home to the largest number immigrants and Indigenous communities in Canada, Ontario exemplifies the multinational, multiethnic, and multicultural character of Canada.

The establishment of immigrant communities with diverse linguistic and cultural traditions has a long history in Ontario. For example, in 1867 (the year of Canadian Confederation), 18 German-language newspapers existed in Southern-Ontario alone (Government of Ontario 11/16/2012 – 2). Today, more than 24% of the province’s 13 million people speak a first language other than English and French and close to 30% of the provincial population has been born outside the country (Ontario Ministry of Finance, 2003). In Toronto, “visible minorities” constitute 47% of the population, and it is estimated that by the year 2020 visible minorities will be the majority (City of Toronto 11/16/2012).

**1.2. Current Immigration and Integration Challenges**

Despite its long experience with immigration, Ontario faces a number of challenges. First, the province has become less attractive to newcomers over the recent decade. While Ontario received almost 60% of all immigrants arriving in Canada in 2002, by 2011 it “only” received 40%, representing the lowest share in over 30 years (Government of Ontario, 2012a). Federal funding for local integration programs and initiatives has declined correspondingly. Second, Ontario faces difficulties to effectively

integrate foreign-trained immigrants into the labour market due to barriers such as the non-recognition of foreign credentials and work experience and the need to demonstrate “Canadian experience” (e.g. Girard and Bauder, 2007). As a result, Ontario’s unemployment rate for very recent immigrants was the second highest in the country in 2011 (15.7%) and double of Ontario’s overall rate (7.6%) (Government of Ontario 2012b). Third, in light of immigration being a shared responsibility between federal and provincial governments, recent tensions between the federal and the provincial ministries responsible for citizenship and immigration have further complicated Ontario’s efforts to operate effectively in matters of immigrant settlement and integration (Government of Ontario, 2012a,b).

**1.3. Ontario-Federal Partnerships**

Ontario works in partnership with the federal government. The most significant partnerships are:

**Canada Ontario Immigration Agreement (COIA):**

The agreement consisted of \$920 million in federal funding over a 5-year period to work conjunctly with Ontario in the areas of (1) consultation, information sharing, and research; (2) settlement and language training; (3) partnering with municipalities; (4) developing a Provincial Nominee Program (PNP); and (5) temporary foreign workers (Government of Ontario, 2005). COIA expired on March 31, 2011. Currently, Ontario is the only province without a bilateral immigration agreement with the federal government (Government of Ontario, 2012 B).

**Ontario’s Provincial Nominee Program (PNP):**

Ontario’s PNP allows the province to nominate individuals for immigration based on provincial priorities and labour needs. The program contains (1) the Employer Category, allowing the recruitment of workers from outside Canada and of international students already in the country, and (2) the Multinational Investor Category, permitting companies to identify key personnel for provincial nomination (Government of Ontario, 2009). The PNP constituted only 3.5% of Ontario’s landed-economic immigrants in 2011, compared to an average of 54% for other Canadian provinces (not including Quebec) (Government of Ontario, 2012 A).

**Prof. Dr. Harald Bauder**

*Geographie-Studium (USA), Doktoratsstudium (Kanada). Heute akademischer Leiter des „Ryerson Centre for Immigration and Settlement“ (RCIS) an der Ryerson University in Toronto mit dem Fokus auf transdisziplinäre Exploration der internationalen Migration, Integration, Diaspora und Flüchtlingsforschung. „Associate Professor“ am Geographie Institut der Ryerson University. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: politische Ökonomie der Immigration, Arbeitsmarkterfahrungen von Immigrantinnen und Immigranten, Immigration in Kanada und Deutschland.*

**Co-Autor: Omar Lujan**

*Doktorand an der Ryerson University in Toronto zum Thema „Mexikanische Immigration nach Kanada – transnationales Bürgerengagement“. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Migrations- und Staatsbürgerschaftspolitik, Transnationale Staatsbürgerschaft, Entstehung von ethnischen Communities in der Diaspora.*

**1.4. Local Partnerships**

The province of Ontario collaborates with a large number of community-based non-governmental organizations (NGOs), private foundations, and municipalities to deliver programs and services to immigrants. These partnerships include:

**Ontario's Newcomer Settlement Programs:**

These programs involve community-based agencies of varying size to provide services to recent immigrants in their own language, introducing them to the local community, helping them find housing, register children in school, and obtaining information about government programs and services (Government of Ontario, 2009).

**English and French Language Programs:**

Ontario engages in partnerships with local school boards to provide classes in English as a Second Language (ESL) and French as a Second Language (FSL) to newcomers (Ontario Ministry of Citizenship and Immigration 11/16/2012 – 1). In addition, sixteen school boards in the province are now offering specialized language training programs, including Language Training for the Workplace (LTFW) to assist immigrants finding work in their fields and Language Training in the Workplace (LTIW) to help newcomers who are already employed to improve their language proficiency (Ontario Ministry of Citizenship and Immigration 11/16/2012 – 2).

**Ontario Bridge Training Programs:**

These provincially-funded programs involve employers, educational institutions, professional regulatory bodies, and community-based organizations to facilitate the licensing and/or certification of newcomers in their respective professions or trades and the acquisition of workplace experience and skills. The Ontario Ministry of Training, Colleges and Universities offers bursaries of up to \$5,000 to internationally trained individuals to help cover tuition, books, and other education-related costs (Ontario Ministry of Citizenship and Immigration 11/16/2012 – 3). Currently, bridge-training programs are offered in more than 100 trades and professions including accounting, engineering, nursing, teaching, and social work (Government of Ontario, 2009).

**Global Experience Ontario Program (GEO):**

This program provides information and assistance for internationally-trained individuals living in Ontario who are seeking to qualify for professional practice in the province. Services are offered in English and French, and include providing information on and referrals to professional regulatory bodies, education and assessment programs, licensure and registration processes, alternative professional careers, internships, and mentorship programs (Ontario Ministry of Citizenship and Immigration 11/16/2012 – 4).

**The Ontario Public Service (OPS) Internship Program for Internationally Trained Individuals:**

This program helps newcomers to get work experience with the Ontario government. The program is administered by the Youth and New Professionals Secretariat (YNPS) of the Ontario Ministry of Government in partnership with NGOs. Program participants acquire new skills and competencies, benefit from on-going coaching and mentoring, receive on-the-job training and education, obtain networking opportunities, and share their existing knowledge, experience, and international perspectives to create culturally receptive and diverse working environments (Government of Ontario 11/16/2012 – 4).

**1.5. Ontario's New Immigration Strategy**

In 2012, the Ontario government released a new immigration strategy with the main objectives to (1) attract a skilled workforce and building a stronger economy; (2) help newcomers and their families achieve success; and (3) leverage the global connections of Ontario's diverse communities (Government of Ontario, 2012 A). The new immigration strategy illustrates that Ontario has an economic priority regarding immigration and integration. Particular targets of this strategy aim to:

- Raise the proportion of economic immigrants to 70% from currently 52%
- Double the numbers of immigrants under Ontario's PNP
- Raise employment rates and income levels of immigrants
- Maximize the potential of temporary foreign workers and international students
- Improve job prospects of non-economic immigrants

- Provide more resources for employers to recruit and welcome immigrants
- Encourage employers to develop or expand mentorship, internship, and on-the-job training programs
- Increase employment of immigrants in fields of their training and experience
- Lower unemployment rates among recent immigrants
- Increase the number of immigrants licensed in their professions
- Pursue a “no wrong door” approach to accessing immigrant services
- Commit to annual reports on progress and achievement
- Establish a Minister’s Table to consult businesses on immigration matters
- Achieve 5% Francophone immigration

The emphasis on immigrants’ successful integration in the market economy is indicative of a trend of neo-liberalization of immigration and settlement on the one hand, and Ontario’s current economic difficulties on the other.

### 1.6. Conclusion

Ontario develops and implements settlement and integration programs through partnerships involving municipal and federal levels of government as well as the community sector. The combination of working with large NGOs and smaller and ethnicity-specific community organizations permits delivering a range of services in a manner that is responsive to newcomers’ backgrounds, personal needs, and experiences. These organizations collaborate under umbrella organizations such as the Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI, [www.ocasi.org](http://www.ocasi.org)). This approach permits the province to respond to local circumstances of settlement that differ considerably between, for example, the Greater Toronto Area, medium-size cities, and smaller places.

In addition to provincial-federal partnerships, the federal government provides services to immigrants through community-based organizations located in Ontario independent from the provincial government. Ontario, in turn, delivers programs and services for refugees (a federal responsibility) and seasonal migrant workers. Refugees participate in many of the programs listed above.



## BIBLIOGRAPHY

Bauder, H. (2006): *Labor Movement: How Migration Regulates Labor Markets*. New York: Oxford University Press.

Canada Ontario Immigration Agreement. Citizen and Immigration Canada. Retrieved November 15, 2012, from <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/agreements/ontario/ont-2005-agree.asp>

Department of Justice (2011): *Canadian Multiculturalism Act*. Department of Justice. Retrieved November 15, 2011 from: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-18.7/page-1.html>

City of Toronto. Information retrieved on November 16, 2012 from [http://www.toronto.ca/toronto\\_facts/diversity.htm](http://www.toronto.ca/toronto_facts/diversity.htm)

Di Biase, S. and Bauder H. (2005): "Immigrant Settlement in Ontario: Location and Local Labour Markets." *Canadian Ethnic Studies* 37(3): 114–135.

Government of Ontario (2009): *Welcome to Ontario: A Guide to Program and Services for New Comers to Ontario*. Queen's Printer for Ontario.

Government of Ontario (2012) (A): *A New Direction: Ontario's Immigration Strategy*. Queen's Printer for Ontario.

Government of Ontario (2012) (B): *Expanding Our Road to Success: The Final Report by Ontario's Expert on Immigration*. Queen's Printer for Ontario

Girard, E. and Bauder, H. (2007): *Assimilation and Exclusion of Foreign Trained Engineers in Canada: Inside a Canadian Professional Regulatory Organization*. *Antipode* 39(1): 35-53.

Government of Ontario. Information retrieved on November 16, 2012 from:

(1) [http://www.ontario.ca/government/aboutontario#Ontarios\\_geography](http://www.ontario.ca/government/aboutontario#Ontarios_geography)

(2) [http://www.sse.gov.on.ca/medt/investinontario/en/Pages/imc\\_germany.aspx](http://www.sse.gov.on.ca/medt/investinontario/en/Pages/imc_germany.aspx).

(3) <http://www.ontarioimmigration.ca/en/geo/index.htm>

(4) <http://www.gojobs.gov.on.ca/ITI.asp>

Li, S. Peter (2003): *Deconstructing Canada's Discourse of Immigrant Integration*. (Working Paper No. WPD04-03). Urban Centre: <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/Cda-Discourse-Immigrant-Int.pdf>

Ontario Ministry of Citizenship and Immigration. Information retrieved on November 16, 2012 from:

(1) <http://www.citizenship.gov.on.ca/english/keyinitiatives/language.shtml>

(2) [http://www.ontarioimmigration.ca/en/learn/OI\\_LEARN\\_SPECIALIZED.html](http://www.ontarioimmigration.ca/en/learn/OI_LEARN_SPECIALIZED.html)

(3) <http://www.citizenship.gov.on.ca/english/keyinitiatives/bridgetraining.shtml>

(4) <http://www.ontarioimmigration.ca/en/geo/index.htm>

Ontario Ministry of Finance (2003): *Census Fact Sheet 2001*. Labour and Demographic Branch.

## 2. IMMIGRANT INTEGRATION POLICIES IN LOMBARDY: MATTERS OF CONTROVERSY (Prof. Dr. Maurizio Ambrosini)

### 2.1. Lombardy – Italian Region With Most Foreign Immigrants

Lombardy is the richest and most populous Italian region, and it is also the one which hosts the largest number of foreign immigrants: about one million, 23.3% of the national amount, and 10.7% of residents (Caritas-Migrantes 2011). In Italy, as in other countries, there is a close correlation between affluence and the employment rate of nationals, on the one hand, and the presence and labour of the immigrant population on the other. In other terms, immigration is highest in the most prosperous regions of the country.

Immigrants who entered Italy from the 1980s onwards have for some years been engaged in family reunification: Lombardy is a clear example of this. 172,000 children of immigrant origin attend the schools of the region (Caritas-Migrantes 2011). Moreover, immigration is not concentrated around the metropolitan pole of Milan alone, but is distributed across the regional territory, with particularly high levels in the provinces endowed with more dynamic production systems based on specialized industrial districts and mixed economy systems. 22.7% of a national figure of about 2.5 million employed immigrants have found jobs in Lombardy (Ministero del Lavoro 2012), without taking seasonal workers and workers living with their employers into account. The recession has altered this pattern by slowing the integration of immigrants, but it has not radically changed it.

In regard to inclusion policies, those of Lombardy generally replicate the national-level ones. Third-country nationals acquire Italian citizenship only after long procedures and considerable difficulties (Ambrosini 2011a), but if they are regular they are entitled to health care, accident insurance, and education for minors (Zincone 2009). Pension entitlement is more complicated, especially in the case of returns to the country of origin or transfers to other countries. Family reunifications are easier, and the treatment accorded to the foreign spouses of Italian citizens is better than the European average.

In terms of social integration, the situation of immigrants in Lombardy is more advantageous than in the rest of the country because of the combined effect of two factors: a more dynamic economy, which has created jobs for more than twenty

years, and the above-average quality of public services, with points of excellence in health care.

There are then matters left to regional legislation and local policies. Here the situation becomes more contradictory. It should be borne in mind that, since the early 1990s, Lombardy has seen the rise of a political party, the Lega Nord, for which closure to immigrants is a key component of its political program. This party has decisive weight in the centre-right majority that has governed Lombardy uninterruptedly for the past twenty years, and it rules the administrations of many towns and provinces. With an explicitly hostile stance towards immigration and a multicultural society, the Lega Nord has always paid close attention to regional and local policies on such matters.

In general, political action also consists of messages to public opinion with a communicative and symbolic dimension. In this respect, one may say that the Lega Nord has set the tone and direction of regional policies on immigration.

This does not signify a lack of good practices in Lombardy, however. The region has a monitoring and data collecting system on immigration unequalled to the rest of Italy. For more than ten years, the Regional Observatory on Immigration and Multiethnicity (Osservatorio Regionale sull'Immigrazione e la Multiethnicità, ORIM) has conducted surveys on the phenomenon with over 9,000 structured interviews and other research studies on several aspects of the question (education, health care, housing, employment, family reunifications), in collaboration with universities and research centers.

### 2.2. The Development Of Independent Organizations

The principle of subsidiarity implemented by the regional government has led to the development of a number of independent organizations operating in the sector: foundations, associations, and social cooperatives. Several interesting initiatives and projects derive mainly from instruments not explicitly designed for the immigrant population. This is for example the case, of the schemes for minors and families financed under regional law 23/99, which, through calls for bids renewed every year, supports initiatives to create solidarity networks among families and to develop family associations. The purpose

**Prof. Dr. Maurizio Ambrosini**

*Professor der Migrationssoziologie an der Universität von Mailand. Vorsitzender des Studiengangs „Social Sciences for Globalization“ an der Politikwissenschaftlichen Fakultät der Universität Mailand. Wissenschaftlicher Direktor des „Centre for Migration Studies Medi – migrations in the Mediterranean, of Genoa“. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Immigration und Arbeitsmarkt, Migrationspolitik und irreguläre Migration, Roma, die zweite Generation von Immigrantinnen und Immigranten, transnationale Migration, Frauenmigration, rassistische Diskriminierung, Flüchtlingsforschung.*

is to foster forms of self-organization and mutual assistance. Another significant source of funding projects concerning minors and their families, whether of Italian or foreign origin, is national law 285/87, which supports numerous local projects. Collaboration with civil-society organizations is crucial for the supply of services that respond to the needs of the immigrant population.

Now there will be described a series of ‘good practices’ addressed specifically to immigrant families, or to both Italian and foreign ones, distinguishing among situations, difficulties, and needs of various kinds:

1) For families in relatively untroubled relational situations and with a fair degree of social integration, there are a number of schemes intended to foster socialization and to facilitate meetings, mainly for purposes of social prevention. An example is “Il Giardino della Madia”, a project developed by the Comin social cooperative in Milan, and financed by a company foundation, which has restructured a disused parish facility and created a garden where families can take their children to play, organize parties and social gatherings, or obtain advice on educational difficulties.

2) There are then services to enhance parenting skills when more complex problems arise: for instance, crises of adolescence or difficulties of family reunification. Caritas Ambrosiana has created four counselling centres in Milan and Sesto San Giovanni – first with a funding received from a company foundation and then under law 285/97 and jointly with a number of local non-profit organizations. These centers offer a support service, without long waiting times, consisting of a series of meetings. The aim is to help the families examine their problems and find solutions with them in accordance with a promotional and multidisciplinary approach.

3) Again in regard to services to support parents in bringing up their children, there are also centers for the prevention of school leaving, and in particular a dense network of after-school programs ranging from relatively unstructured initiatives – run by volunteers – to highly organized ones, also with professional teaching assistants, managed by social cooperatives or

associations (many of them financed under law 23/99) (Ambrosini and Cominelli 2004; De Bernardis 2005).

4) A number of specific services provide support in the case of more serious and complex difficulties. An interesting scheme in this regard is the “La Casa di Amina” project set up with funds obtained under law 285/97 by the Comin social cooperative of Milan. This project finds, trains, and supports families of North African or South American origin willing to foster children from families in difficulties of the same nationality. Unfortunately, however, this project has been hampered by the distrust of the social services, which are resistant to innovative forms of foster care.

5) Finally, there are initiatives for the social inclusion of groups with complex problems. An example is the project run by the Association Ce.A.S. Of Milan – with funds from the prefecture, the municipality and a banking foundation – for Romani traveler families expelled from unauthorized camps. The project promotes the citizenship rights of these Roma families, and helps them achieve economic and housing independence. They are given temporary accommodation in prefabricated dwellings, and receive the provisions necessary for them to meet their primary needs in the first six/nine months of residence. A co-participatory program of cultural mediation is organized for their social inclusion and work entry.

### **2.3. Intergration Policies**

In recent years, public funding for the social sector and the integration of immigrants has diminished. This has been due to the economic crisis, deficit reduction policies, and an unfavourable political climate. Interesting schemes, like those of intercultural mediation in hospitals, schools, and some public offices, have been drastically cut back or entirely abandoned.

Today, the regional administration is a less important source of funding for independent social actors than private organizations, especially the Fondazione Cariplo, a bank foundation, which operates throughout the region and whose main areas of action are social cohesion and inclusion. The Fondazione Cariplo, however, besides financing a number of important in-

stitutions, supports projects on the principles of co-financing and sustainability. It therefore requires certain autonomy in the search for other sources of funding, and a capacity to persuade other institutions to support deserving projects when their funding by Fondazione Cariplo stops.

An area where the good quality of services in Lombardy conflicts with the social protection of immigrants is that of medical treatment for irregular immigrants. In Italy, national legislation guarantees access to emergency care and to a range of essential secondary treatments, while access to primary care varies by region (Geraci and El Hamad 2011).<sup>2</sup> In Lombardy law-making has been defined as „institutional de-responsibility“ (Pasini 2011: 27): no law or regional resolution provides indications on the guidelines to be followed. The mobilization of various actors in civil society, however, exerts pressure on public institutions and attempts, from bottom upwards, to ensure access to treatment for all (Geraci and Bodini 2011). At the same time, as in other countries, several NGOs are active in providing health services to people excluded from the formal health care system, among which the largest group are irregular immigrants.

Another important component of immigration policies consists of local regulations. Here an important trend in recent years has been an effort to exclude immigrants from many benefits and services. Many city governments in Lombardy as in other Northern Italian regions have issued ordinances, regulations, and resolutions targeted on immigrants (Ambrosini and Caneva 2012). Specific prohibitions against immigrants alone have been introduced (although sometimes their real target is implicit or hidden); special screening procedures have been introduced; and access to the benefits and resources of local social policies has been restricted.

For obvious reasons, undocumented immigrants are a prime target for urban security policies. The “security package” issued by the Italian government in 2008 has given increased powers to mayors on urban security issues. Hence crime-fighting measures have been extended to include the repression of conduct that might disturb or annoy Italian citizens. This resulted in 788 orders, issu-

ed between the summers of 2008 and 2009 by the 445 municipalities involved, mostly in Northern Italy and mainly in Lombardy.

Other prohibitions or limitations of rights and social benefits have been introduced by local governments in recent years. A pilot study that considered 70 different cases involving 47 local authorities in the Lombardy region (Ambrosini 2011b) identified five categories of exclusion policies:

- **Civil exclusion**, regarding aspects such as being able to register officially as a resident or begging;
- **Social exclusion**, regarding access to certain benefits such as welfare cheques for new-borns, rent, and medical and school fees;
- **Cultural exclusion**, which is exemplified by bans on the opening of places of worship for Muslims or on wearing veils that cover the face;
- **Exclusion on the grounds of security**, including local measures against illegal immigration (which include inviting citizens to report the presence of suspected irregular immigrants, or giving rewards to city police officers who catch them), or against Roma and Sinti settlements;
- **Economic exclusion**, aimed at restricting the opening of businesses managed by immigrants (such as phone centres or kebab shops).

The introduction of these measures provoked reactions from various civil society actors, who opposed them not only through public protests but also by legal action. In Lombardy, the Associazione Avvocati per Niente (Association of Pro-Bono Lawyers), promoted by Caritas and supported by trade unions and other civil society organizations, has been especially active in this area, and has been the protagonist of many legal battles in defence of migrants.

The association has won some important legal battles: against the municipality of Milan for the exclusion of the children of irregular immigrants from nursery schools; against the municipality of Brescia for the exclusion of new-born babies of foreign citizens from financial benefits; against various town

<sup>2</sup> Undocumented migrants can request a temporary foreigner code (STP), which is valid for six months (renewable). To receive an STP code – which is free and anonymous – they have to be declared destitute. The STP code gives access to care considered urgent or essential (Médecins du monde, 2009)

councils for the ban on wearing a veil; and against ATM of Milan (the Municipal Public Transport Company) for excluding a foreign citizen from a competition to select new drivers.

The vitality of civil society is therefore a factor that impacts on the governance of immigration: that is, on the production and implementation of political decisions, especially at local level, and on the actual processes of integration of immigrant minorities, above all that of their weakest and least protected components. Moral choices and political militancy, humanitarian values and religious convictions feed active forms of citizenship and social commitment. These are valuable resources in a time of restrictive policies and high levels of consensus in favor of policies hostile to immigrants and refugees.

This mobilization has rendered ineffective several local measures of exclusion. But the cultural and political effects of such campaigns are by no means negligible: immigrants have been labeled as a menace and undesirable and local authorities have been able to present themselves as guarantors of security and social order. The policies of exclusion are therefore an arena of controversial and fluid institutional and political conflict, in which there are actions and reactions, announcements and denials, sorties, withdrawals and new attacks.

#### **2.4. Conclusion**

To conclude, I wish to highlight four aspects of the situation in Lombardy.

Firstly, the integration of immigrants in Lombardy has undoubtedly improved over the past twenty-five years thanks to the market, civil society, and policies not explicitly intended for immigrants, like social insurance. The ongoing recession has slowed down these processes by increasing critical situations, but it has not entirely disrupted them.

Secondly, declared policies in many cases differ from those which are actually implemented. The rhetoric is usually better than the facts, but at present in Lombardy the reverse is often the case. Rhetoric hostile to immigrants is not put into practice, so that integration proceeds notwithstanding the policies intended to halt it.

Thirdly, policies which do not expressly mention immigrants as their targets work better: if they refer to minors in difficul-

ties, the unemployed or single-parent families, they obtain more easily consensus.

Fourthly, innovation takes place at the margins of the system through the initiative of independent social actors. Emerging needs, like those for support with family reunification and the socialization of adolescents with immigrant origin, receive some first interesting, though insufficient, responses through the creation of NGOs of various kinds. The public system has curtailed its role as financier, while there still persists a private philanthropy which though cannot fully respond to growing social demand.

#### **BIBLIOGRAPHY**

Ambrosini, M. (2011a): Immigration in Italy: Between Economic Acceptance and Political Rejection. *Journal of International Migration and Integration* (published on line in early view: DOI: 10.1007/s12134-011-0231-3).

Ambrosini, M. (2011b): We are against a multi-ethnic society: policies of exclusion at the urban level in Italy. *Ethnic and Racial Studies* (published on line in early view: DOI:10.1080/01419870.2011.644312)

Ambrosini, M. and Caneva, E. (2012): Local policies of exclusion: the Italian case, *Accept Pluralism Project*, 7<sup>th</sup> EU Framework Program, European University Institute, downloaded from: <http://www.accept-pluralism.eu/Research/ProjectReports/Case-StudiesPoliticallylife.aspx>. Data accessed: 19th October, 2012.

Ambrosini, M. and Cominelli, C. (Hrsg.) (2004): *Educare al futuro. Il contributo dei luoghi educativi extrascolastici nel territorio lombardo*. Milano, Osservatorio regionale per l'integrazione e la multiethnicità - Fondazione ISMU.

Caritas-Migrantes (2011): *Dossier statistico immigrazione 2011*, Roma, Idos.

De Bernardis, A. (Hrsg.) (2005): *Educare altrove*. Milano, FrancoAngeli.

Geraci S. and Bodini C. (2011): Networks of networks for immigrants' health. In *Salute e società*. n.2, pp.129-140.

Geraci S. and El Hamad I. (2011): Accessibilità dei migranti ai servizi sanitari: luci ed ombre. In *Italian Journal of Public Health*, Vol. 8, n. 3, Suppl. 3, pp.12-18.

Médecins du monde European observatory on access to health-care, Access to health care for undocumented migrants in 11 European countries. 2008 survey Report. September 2009.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2012): Secondo Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati – 2012. *Italia lavoro* Roma, available online at: [www.italialavoro.it](http://www.italialavoro.it); [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

Pasini, N. (Hrsg.) (2011): *Confini irregolari. Cittadinanza sanitaria in prospettiva comparata e multilivello*. Milano, Franco-Angeli-Fondazione Ismu.

Zincone, G. (a cura di) (2009): *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa* Bologna, Il Mulino.

### 3. BUILDING A PUBLIC PHILOSOPHY OF INTEGRATION: CATALONIA, 1993-2012 (Gemma Pinyol)

#### 3.1. Introduction: Some Basic Facts

Immigration has become a key factor of social, political and cultural transformation in the Catalan society. Since 1993, different Catalan governments have been involved in the construction of a public discourse on immigration. This institutional discourse on immigration is also a discourse on integration and coexistence.

Catalonia is an Autonomous Community, the first level of political division of Spain, and it is also an *historical nationality* (recognized by the Spanish Constitution of 1978), a term used to describe autonomous communities which have, like Catalonia, their own historic, linguistic and cultural identity; and the right to self-government.

About 7,5 million inhabitants make Catalonia the second biggest autonomous community in terms of population. Today, 16.3% of the Catalan population is foreign-born / of foreign origin. Catalonia is a traditional region of immigration. In early 20th century, the inflows mainly came from other regions of Spain. International migration flows arrived in Catalonia at the beginning of 2000s.

In recent years over a million foreign migrants have come to Catalonia and made their home here. Immigration over this short period has risen from 2% to 16%. Catalonia has one of the largest numbers of immigrants in the Spanish state (21%), similarly to Madrid.

Figure 1. Population growth in Catalonia, 1901-2005

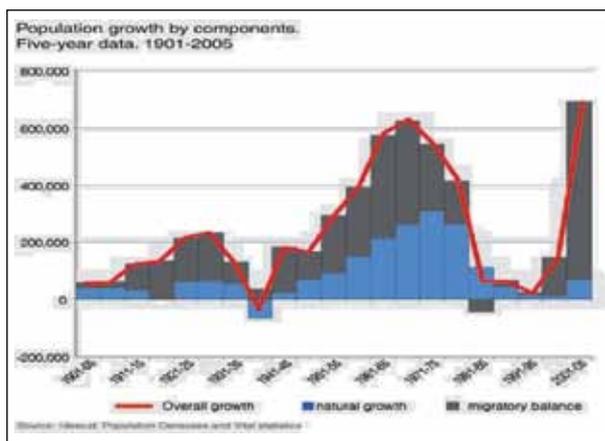
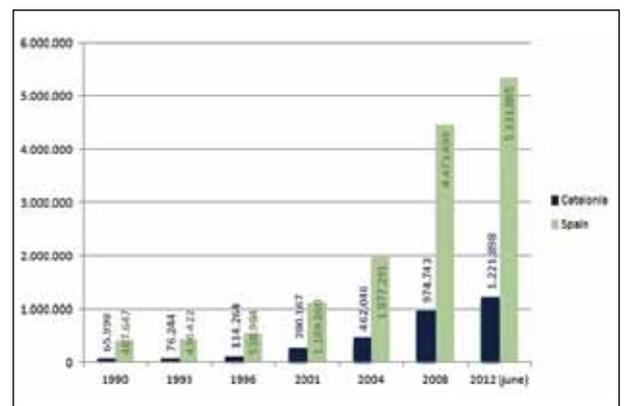


Figure 2. Migrant population in Spain and Catalonia, 1990-2012



Source: OPI-Permanent Observatory on Immigration

### Gemma Pinyol

*Studium der Politikwissenschaft in Barcelona. Associate Researcher an der "Interdisciplinary Research Group in Immigration" (GRITIM) an der Pompeu Fabra Universität Barcelona und am „Barcelona Center for International Studies“ (CIDOB). Teilnahme an Wissenschaftsprojekten und Netzwerken, wie z.B. FRONTERAS, MIPEX und EADI WG on Internacional Migration. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind: Immigrationspolitik in der EU und außerhalb, Grenzkontrollen, Rechte von Asylsuchenden und Flüchtlingen etc.*

Differently from the rest of Spain, immigrants in Catalonia are mainly TNC (nationals from non-EU countries) while in Spain the EU and non-EU foreign population have a similar proportion. Furthermore, Latin-Americans are the most important migrant group in Spain, but in Catalonia, migrants mainly come from Morocco, and there are important groups from Asian (Pakistan, Bangladesh and China) and Subsaharian Africans (Senegal, Gambia, etc.). The *latinamericanization* of the Catalan migration has only happened recently.

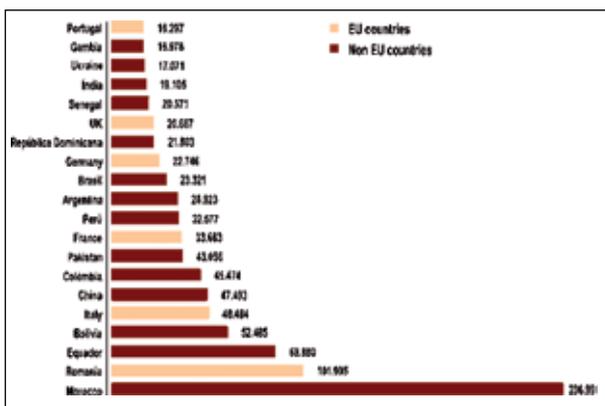
### 3.2. The Conceptual Approach: Fer País

Immigration as a key actor of social, economic, cultural and political transformation in Catalonia: "Migration has always had both direct and indirect repercussions on population growth in Catalonia, just as it has contributed to the country's economic and social progress".<sup>3</sup>

The existence of 'differentiated reality' (fet diferencial in Catalan), in combination with the extraordinary levels of immigration during the 1960s, led to Catalan political activists (later politicians) to consider the question of integration well before the question was problematized at the Spanish level. According to that, Catalan condition was not based on blood ties or historical past: is a condition granted by the present and the future, it is an own decision based on the will of living together. It is the shared principle that Jordi Pujol, former Catalan President, said in the 1980s: "everybody who lives and works in Catalonia (*and wants to be*) is Catalan."

<sup>3</sup> Generalitat de Catalunya, 2008.

Figure 3. Migrant population in Catalonia by origin, 2011



Source: Idescat.

Furthermore, similarly to migration in the 1960s (internal), the Catalan government responds with migrant flows in the 1990-2000s (international) considering residence as a key element for integration. Different Catalan governments also pointed out the important and positive contribution of migration to Catalonia, and have recognized its impact in the process of nation-building in Catalonia.

### 3.3. Managing Intergration: The Instruments

In 1992, the Catalan parliament asked unanimously to the Catalan government to prepare a plan to deal with the social integration of foreign immigrants. It was an innovative political action, and a controversial one as neither the 1978 Spanish Constitution nor the 1979 Catalan Statute included powers in immigration to the Catalan government. But as long as the autonomous communities were progressively acquiring powers in areas such as education, health and social services, the role of regional and, especially, local authorities in the integration of immigrants became clear.

In the last decades, different Catalan governments have developed different integration plans to manage integration of foreign nationals in Catalonia. Each plan has been developed in diverse political circumstances, but also in a different migratory context, and similarities and dissimilarities between them may be helpful to understand the construction of the Catalan institutional discourse on integration.

#### 1) The first test:

##### The Interdepartmental Plan on Immigration 1993-2000

The main purposes of the first plan were (1) to promote the integration of immigrants in Catalonia and (2) to grant the necessary conditions to facilitate the personal and social development of migrant people, according to a framework of rights and obligations. The Plan included 40 specific actions and also included the creation of the Advisory Council on Immigration, a new administrative organism where several Catalan government departments, local authorities and representatives of social and economic institutions met.

The most remarkable contribution of this Plan was its role on the beginning of building the institutional framework to deal with immigration in Catalonia. Furthermore, the Plan was also recognised as a pioneer initiative, not only in Catalonia but also in Spain. In fact, organisms and initiatives included in the Plan were precursor of the administrative bodies that the central government created in 1994. Although its innovative characteristic, the first Catalan plan had two principal limitations: firstly, no budget was linked to the plan and secondly, the plan clearly lacked the necessary political impulse.

**2) Discovering immigration: the second Interdepartmental Plan on Immigration, 2001-2004**

In the 2000-2001 period, while immigration became a top issue in the political and social agendas both in Catalonia and Spain, the Catalan government approved the second Interdepartmental Plan on Immigration, 2001-2004. To imprint it more political relevance, the second Plan, which included 133 action programmes to promote personal and social development of migrants and host society, was managed by the newly created Secretariat for Immigration.

The Plan mentioned the new and old migration, and noted the importance of integration and coexistence in Catalonia. “Catalonia is the result of a permanent integration process of people coming from other places. Now and then, our country has hosted different people, as we have a long integrative tradition. [Catalonia] is an open country (...) From the Middle Ages to the XVII century and the XX century, Catalonia has had the same response to the migratory movements: an approach for integration and coexistence”<sup>4</sup>. Secondly, the plan recognized a Catalan identity based on a culture and a language, and recalled the difficulties that Catalonia had confronted to preserve successfully its identity.

Both elements configured the most important contribution of the second plan: the creation of a ‘Catalan way of integration’, which tries to equilibrate the respect for diversity with the belonging to just one community. In that sense, the second plan rejected concepts like deculturalization, assimilationism or communitarism, and defined the Catalan model as a common framework respectfully with diversity and concerned about social cohesion and national (Catalan) cohesion.

**3) Redefining the debates: Citizenship and Immigration Plan, 2005-2008**

In 2005, when foreign residents made up 8.6% of Catalan population, a new approach was introduced to discuss on integration, and links between immigration, integration and citizenship have become the new axis of social and political debates. In this next context, the ruling coalition of the three parties launched the third Catalan programme on immigration and integration in June 2005, called Immigration and Citizenship Plan 2005-2008.

The Immigration and Citizenship Plan recognized, in its introduction, the validity of previous plans but includes new contributions. Firstly, the citizenship concept: according to it, residence is the only condition to be defined as a citizen and, so, target of public policies. The plan is for all (resident) citizens without taking care of their national origin, and integration is understood as a two-way process that means challenges and changes both for newcomers and national citizens. Secondly, the plan clearly pointed out the Catalan language and identity as the backbone of a plural and diverse reality. According to the plan, Catalan identity is currently enriched by new Catalans, so for “it becomes stronger, richer and more plural”<sup>5</sup>.

**4) A step further: the National Agreement on Immigration, 2008 – today**

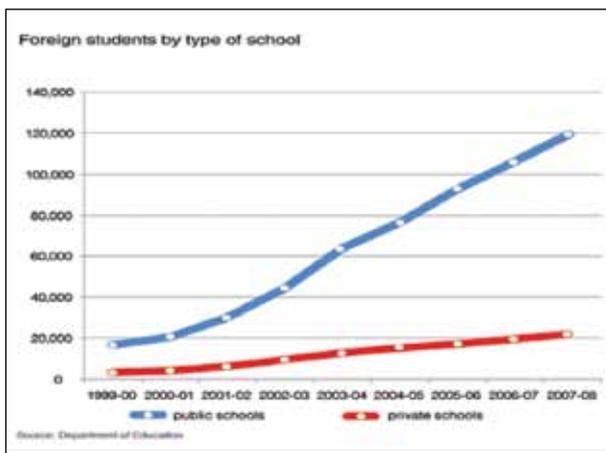
The Catalan government approved the National Agreement on Immigration in 2008, and it could be understood as a big step towards the construction of a public philosophy on integration in Catalonia. The agreement was widely supported by the Catalonian society: the consultation process involved more than 1,500 people and taking in more than 2,300 contributions. The National Agreement has endorsed all but one political parties, and 32 associations. Today, there are more than 70 endorsements from civil society.

The Agreement defines public policies and actions that must be put in place between now and 2020 to manage immigration, and it contains more than a hundred measures and addresses key citizen concerns. The Agreement expresses a positive and constructive view on immigration: “Catalonia now boasts a population of over seven million people with a large number arriving over a very short period of time. It’s a positive situa-

<sup>4</sup> Interdepartmental Plan on Immigration 2001-2004, introduction.

<sup>5</sup> Citizenship and Immigration plan 2005-2008, p. 47.

Figure 4. Foreign population by type of school  
Source: Generalitat de Catalunya



tion; our society has accepted the reality and irreversibility of change and has committed itself to integration.”

The National Agreement includes three main issues: (1) the management of migratory flows and access to the labour market; (2) adaptation of public services and (3) promotion of integration in a common public culture.

### 3.4. The Catalan Way Of Integration: Opportunities and Challenges

According to instruments developed by the Catalan Government, the Catalan way of integration emphasizes:

- Language (Catalan) is a key element of social cohesion and an strategic instrument to ensure equal opportunities;
- An integrative model based on residence to ensure equal rights and duties;
- Special attention to youth (newcomers, 2<sup>nd</sup> generations) to ensure social mobility (social ladder);
- A common public culture of integration.

The incorporation of a huge amount of foreign population in a short period of time has been done in a constructive way, without high levels of tension. But the economic crisis has marginalized all daily problems, and now it is important to identify the challenges to be dealt with to protect the coexistence and social cohesion in Catalonia.

**a) Education** as a key element to strengthen social cohesion and social mobility. It is important to grant the access to tertiary education (as it was happened with children of Spanish migration) and to control the tension between public-private schools.

**b) Risk of increasing xenophobic discourses.** Profit for general parties that link migration and incivility and insecurity; and creation of xenophobic (and islamophobic) parties (ex. Plataforma per Catalunya)

**c) Risk of social fracture.** It is the most challenging concern and the top priority for the Catalan government: to be aware of the competition of weakness social services in crises time. Immigrant population has more job insecurity (more workers with temporary contracts and higher unemployment rates) and 56% of the households of foreign residents have difficulties making it to the end of the month.

**d) Debates linking migration and Catalan identity.** Immigration has been used to re-open discussions about the nation itself and the factors that define a national community. In that sense, it could be said that migration policies have been used as a ‘nation building’ factor. A new debate rises up: which would be the role of migration in the independence debate. From nearly two decades ago, the Catalan government has tried to articulate, with its powers and in a chiaroscuro process, a comprehensive response to integration. In this sense, the Generalitat has been an innovative administration related to integration debates, both in a conceptual and an operative way.

Despite of its limitations and weakness, the contributions of all plans have built a Catalan discourse on integration and accommodation, based on equality rights and the access to public services but also in the preservation of the own cultural identity and the belonging to one Catalan community, identity-based but enriched with new contributions.

As it is recognised by the National Agreement on Immigration, there is a consensus to guarantee that “those of us of different origins and who want to live together can do so within a framework of social cohesion and opportunities for everyone”.

**Prof. Dr. Heribert Weiland**

*Studium der Politikwissenschaft, Soziologie, Geschichte und Wirtschaft in Freiburg und an der London School of Economics. Habilitation in Politikwissenschaft. Seit 1996 ist er Professor an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Seit 2007 Leiter des Arnold-Bergstraesser-Instituts (ABI), welches sich in vergleichender Perspektive der sozialwissenschaftlichen Analyse von Kultur, Gesellschaft und Politik überseeischer Staaten (Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost) widmet.*

**4. KURZBERICHT ZUR PANELDISKUSSION 2**

**PANEL 2: INTEGRATION POLICY IN THE PARTNER REGIONS OF BADEN-WÜRTTEMBERG**

**Moderator:** Prof. Dr. Heribert Weiland

**Teilnehmerinnen und Teilnehmer:**

Prof. Dr. Harald Bauder  
 Prof. Dr. Maurizio Ambrosini  
 Gemma Pinyol

Nach einer einleitenden Vorstellung ihrer eigenen Person und ihrer Forschungs- bzw. Projektaktivitäten stellten die Panelteilnehmerinnen und Teilnehmer anhand einer Powerpoint-Präsentation die spezifische Integrationspolitik ihrer jeweiligen Region dar. Dabei skizzierten sie einerseits die spezifische Ausgangslage in statistischer wie auch rechtlicher Hinsicht, erläuterten die mit der Integration verbundenen Schwierigkeiten, aber betonten auch die Erfolge, die in der Integrationspolitik bislang erzielt wurden.

In der Diskussion, die vor allem auf die Vergleichbarkeit der verschiedenen Integrationspolitiken trotz unterschiedlicher gesellschaftlicher Ausgangsbedingungen angelegt war, kamen folgende Aspekte besonders zum Tragen:

1.) Die Zahl der Integrationsanwärter bezogen auf die Gesamtgesellschaft variieren deutlich:

- **Ontario:** 46%, bei einer Gesellschaft, die bereits von ihrem Ursprung her eine Einwanderungsgesellschaft gewesen ist. Die stärkste Einwanderungsgruppe kommt aus Asien.
- **Lombardei:** 10%, bei einer wirtschaftlich gut gestellten Gesellschaft, die schon früher immer für italienische Landsleute (Süditalien) als Arbeitsmarkt attraktiv war. Die meisten Einwanderer kommen neuerlich aus Osteuropa: Albanien, Ukraine etc.
- **Katalonien:** 16% in einer ebenfalls wirtschaftlich florierenden Region, die zudem aufgrund ihrer sprachlich und historisch gewachsenen Besonderheit die politische Autarkie oder gar Unabhängigkeit anstrebt. Die meisten Zuwanderer kommen aus Nordafrika (Marokko), aber auch aus anderen europäischen Staaten.

2.) Motive und Ziele der Zuwanderungspolitik sind in erster Linie ökonomischer Natur, weil in allen Regionen die Wirtschaft Arbeitskräfte braucht (Vergleich: Baden-Württemberg).

3.) Die Integrationspolitik ist in allen drei Regionen als insgesamt positiv zu bezeichnen.

- In Ontario sind die Gesetze und Regularien am weitesten entwickelt, weil Einwanderung der „Regelfall“ ist.
- In der Lombardei warnt die „Lega Nord“ eindeutig vor „Überfremdung“ und ist zuwanderungsfeindlich. Allerdings weist der Referent auf die Tatsache hin, dass die geltenden Gesetze und Regelungen sehr viel besser sind als die „einwanderungsfeindliche Rhetorik“. Die reale Situation müsse stärker aus der allgemeinen Rechtslage in Italien als aus der dominanten politischen Rhetorik in der Lombardei beurteilt werden.
- In Katalonien ist die allgemeine und die Sozialgesetzgebung durchaus zuwandererfreundlich. Einwanderer haben Anspruch auf gleiche Sozial- und Erziehungsleistungen. Man versucht sie sogar für die Ziele der politischen Eigenständigkeit zu gewinnen. Insgesamt gibt es einen „positiven Diskurs zum Thema Einwanderung“ sowie eine „öffentliche Kultur der Einwanderung“. Dennoch gibt es auch hier eine ausländerfeindliche politische Bewegung, die „Plataforma“, die bislang nur auf Kommunalebene erfolgreich agiert hat, aber noch nicht im Regionalparlament vertreten ist.

4.) In allen betrachteten Regionen sind es vor allem die Kommunen, die sich mit Integrationsfragen beschäftigen.

5.) Eine ganz entscheidende Rolle spielen zivile Gruppen – NROs: kirchliche, humanitäre, private nachbarschaftliche Gruppen, die sich und mit viel Engagement (ehrenamtlich) um Integrationshilfen bemühen.

6.) Meinungsumfragen unter der Bevölkerung zur Integration gibt es in allen betrachteten Regionen: Sie fallen insgesamt eher positiv aus: Einwanderer werden aus ökonomischen Gründen gebraucht (z.B. wegen spürbarer Überalterung in der Lombardei und Katalonien). Distanz und Exklusionswünsche sind vorhanden, aber keine massive Ablehnung oder Rassismus.

# Integration Policy in Selected Countries



*Dr. Jan Niessen bei seinem Vortrag*

# Panel 3

## 1. INTEGRATION POLICY IN THE USA AND FRANCE (Prof. Dr. Mark J. Miller)

France and the US have long histories of incorporating international migrants that are important to understand. My endeavor is mainly to observe that, while French and American approaches to immigrant integration remain distinctive and evolve through time, the two states have encountered quite similar challenges and obstacles. Although neither the French nor the Americans may like it, they have much in common and both the French and American states have benefitted significantly from the economic, demographic, and other contributions of international migrants.

Only the broad outlines of the contributions of immigrants to French and American power can be sketched. Much the same applies to the analysis of the immigration-related challenges and problems encountered by the two states. In neither case has international migration been regarded as a kind of unalloyed benefit as some observers claim it to be.

### 1.1. Immigration Incorporation In The Long 19<sup>TH</sup> Century

The key observations to make about this period are several. The early American republic was a weak and vulnerable state. By 1914, it had become a significant power whose growing economic and industrial strength arose in considerable part due to successive waves of primarily European migrants, although significant numbers of Asians and Latino Americans, mostly Mexican migrants, arrived after 1870. Meanwhile, France remained a great power over the same period despite a precipitous decline in the birth rate. Third Republic governments pursued policies conducive to immigration and, especially after 1889, naturalization. In both states, anti-immigrant politics and violence figured importantly. Various migrant populations were viewed as significant threats.

What Aristide Zolberg has termed “the feedback loop”, immigrants voting in elections, played an important role in keeping the door to immigration to the US open long after the development of anti-immigrant nativism by the 1840s and 1850s. Politically significant opposition to immigration increased dramatically as Irish migrants were perceived by many Americans as constituting a threat. Indeed, a number of states and localities adopted measures to prevent settlement of Irish. These

measures were among those struck down by the US Supreme Court in the landmark Passenger Cases ruling of 1849 which held that the federal government possessed plenary power in immigration matters.

Anti-immigrant politics re-emerged as a powerful force in the 1880s and 1890s especially as immigration of Jews from Eastern Europe surged. Bills to curtail immigration were vetoed by successive US presidents, thereby allowing mass immigration from Europe to continue until 1914.

As in the US until the 1880s, immigration to Third Republic France was largely unregulated. Large immigration flows from the areas that became the Italian Republic ensued as did inflows from Belgium, the Iberian Peninsulas and elsewhere. Perceived socio-economic competition with French workers sparked outbreaks of violence. A key development came with the liberalization of French naturalization law in 1889. Italians and other foreigners could more easily acquire French citizenship and many did. Italians also intermarried with the French so that by 1914, the perceived threat posed by Italian immigrants had largely subsided. Hence, the untypical French case in which demographic concerns drive immigration policy was very much in evidence prior to 1914.

### 1.2. From 1914 To 1945

Belated and much contested US entry into the First World War in 1917 had major consequences for immigration to the US. The decision to go to war unleashed a tsunami of what Americans term patriotism but what others call nationalism. The sudden change in American politics allowed the passage of the Quota Acts of 1921 and 1924 which dramatically curtailed immigration from Europe until the 1950s.

The US interwar history stood in sharp contrast to interwar developments in France which became, for a time, the world’s leading land of immigration after 1918. The losses in World War I deepened the perceived demographic insecurity of France. The government quickly signed a bevy of treaties with the other states to facilitate immigration to France. These bilateral agreements did result in large-scale immigration, alt-

**Prof. Dr. Mark J. Miller**

*Studium der Politikwissenschaft in den USA. Dr. Miller ist Professor der Politikwissenschaft an der University of Delaware, wo er unter anderem Lehrveranstaltungen zur Internationalen Migration, arabischen und israelischen Politik sowie Europäischen Politik hält. Er arbeitete für die OECD (SOPEMI-Report) und war Herausgeber der International Migration Review (IMR). Seit 2008 Mitglied des „Immigration Council“ des „World Economic Forum“.*

though most international migration was spontaneous rather than organized. Despite the protections supposedly afforded to immigrants by the bilateral agreements, French employer cartels recruited foreign labor as they wished and a result was a perception of widespread exploitation of foreign workers.

By the 1930s, the political climate welcoming to immigration gave way to the restrictive measures and eventually organized repatriation of mainly Polish workers. These developments very much mirrored developments in the US in the 1930s.

The Quota Acts of 1921 and 1924 primarily affected immigration of Europeans. The door to immigration largely remained closed. But, in 1917, the US government began to authorize recruitment of Mexican workers primarily for employment in Southwestern agriculture. This was justified as a wartime emergency measure. But such recruitment persisted after the cessation of hostilities. By the 1930s, states and localities began to organize the repatriation of Mexican workers with the tacit approval of US federal authorities.

US entry into World War II led the US to seek renewal of bracero policy with Mexico. This time, the Mexican demanded and received a bilateral agreement to protect Mexican workers in the US. Again, bracero recruitment would endure long after the end of World War II. Between 1942 and 1964, when the second bracero period was unilaterally terminated by the US, about five million Mexicans were recruited for employment in the US. And the second bracero program became politically controversial as some US employers, especially in Texas, did not want to comply with the terms of the bilateral agreement. They continued to hire Mexican workers as before.

A major consequence of the bracero periods was that Mexican workers and US-employers came to depend on supposedly temporary employment opportunities in the US. This set the stage for massive Mexican emigration to the US later, much of which was unauthorized.

Immigrant integration in the interwar period in the two countries was notable for detached, quite remote involvement of

governments in questions of integration, although the relative ease of naturalization certainly loomed large. In both cases, it was above all civil society that helped integrate newcomers. Trade unions, political parties of the left and the Roman Catholic and other religious organizations played important roles. But military service and public institutional organizations also played roles. It is important to take note of the importance of organizations like political parties and unions in integrating immigrants in the past because those institutions would weaken in the future.

**1.3. 1945-1975: Les Trentes Glorieuses**

The losses of the war again heightened French fears of demographic insufficiency. The French government quickly created a new government organism, the National Immigration Office, and gave it a legal monopoly over introduction of foreigners to France. This was viewed as the appropriate response to the perception of widespread abuse of foreigners in the interwar period. Reinforcement of the role of the French state in migration matters was supposed to protect all parties involved in international migration, the migrants themselves, employers, the sending states and the French society at large.

However, France soon entered into a long period of what can be termed benign neglect of immigration matters that lasted until the early 1970s. Although the French government was to be in control of all aspects of foreign worker recruitment, many employers, as in the case of Texas, did not abide by the prescribed rules and regulations. Instead, they hired foreign workers directly and, quite rapidly, the French authorities began to legalize foreign workers routinely. Widespread unauthorized migration long was not viewed as problematic and was tolerated. The laissez-faire stance of the government led to springing up of shanty-towns called bidonvilles outside of major urban areas.

It was at this juncture that politicization of migration issues began. Almost overnight, the long obscure issue of immigrant integration became a concern. By 1976, the French government would create a ministry of Immigration Affairs and would announce a plan to better integrate immigrants.

In the US, a new federal immigration law of 1952 retained the discriminatory national origins visa allocation system stemming from the Quota Acts. Family units along with civil society actors were viewed as facilitating immigrant incorporation. State and federal governments did not perceive immigrant integration as an important concern.

By 1965, the political mood had changed, as support grew for reform of federal immigration law in 1965. The 1965 law finally ended the National Origins method of visa allocation and eventually opened up legal immigration to immigrants from around the world, including Africa and Asia. After 1965, non-Europeans constituted by far the bulk of legal immigrants. By the early 1970s, concerns over unauthorized migrants from Mexico grew.

#### 1.4. 1976 And Afterwards: French And Us Immigration In The Age Of Migration

The recession of the 1970s led to attempts by the French government to secure mass repatriation of thousands of Algerians legally resident in France. This attempt failed in the face of massive political opposition by the French Left and immigrants themselves. Instead, the French government would institute a cash bonus for voluntary repatriation policy, but it achieved meager results, especially among North African immigrants.

In 1981, a leftist coalition government came into office for the first time in the Fifth Republic. It quickly authorized a legalization but also a crackdown on illegal alien employment. Soon thereafter, the French economy weakened and, by 1983, the National Front broke through in municipal elections. It has since become a fixture in French politics and consistently espouses measures hostile to immigration and immigrant integration.

In recent decades, French governments of the center-right and center-left come and go. Often they announce measures intended to facilitate integration of immigrants. Little appears to change whoever governs. A self-imposed obstacle arises from the curious French reluctance to take special measures in favor of disadvantaged groups as somehow inconsistent with French republican values.

The integration challenges found by immigrants to France are well known and longstanding. Immigrants and French citizens

of North African, African and Middle Eastern background are disadvantaged in employment and housing. They encounter discrimination.

The post-9/11 hyper-securitization frenzy witnessed heightened worries over the appeal of radical Islam amongst French Muslims. These fears have largely proved unwarranted. Despite all the issues and challenges facing French and immigrant populations, very few persons of such background have been mobilized into extremist politics.

Emblematic of the misunderstanding was the sustained rioting in French urban and suburban areas in 2005 and, to a lesser extent, in 2007. The rioting had nothing to do with Islam. It had everything to do with provocative behavior by the then Minister of Interior and some unwise decisions concerning community policing. Rioting is not unusual in French politics. The riots should be interpreted as a plea for respect and inclusion. For all the worry about the future of immigrants in France, the bulk of social science research suggests a pattern of incremental integration. The vast majority of immigrants are law-abiding and supportive of democratic institutions. Gradually, they are becoming a factor in French politics like previous waves of immigrants to France.

As for the US, the most recent decades witnessed a prolonged, almost frozen, national debate over comprehensive immigration reform at the federal level. After the years of consultations, a federal commission recommended that the US Congress and President adopt employer sanctions, a legalization policy, a counterfeit-resistant employment eligibility document and that it not enlarge the modest temporary foreign workers admissions program.

The recommendations were presented to the incoming President Reagan. Several years ensued before a stopgap law was enacted which authorized several legalizations and made it illegal for employees to hire unauthorized aliens. But the law did not include a provision for a counterfeit-resistant employment eligibility document. Eventually, almost three million illegal aliens were legalized, but a credible regime of employer sanctions enforcement never materialized, although the first Obama administration eventually would make progress towards more credible enforcement.

Hence, long-festering problems and issues associated with irregular migration have endured. And the size of the estimated populations and irregular status migrants steadily expanded to reach a high point of twelve million circa in 2007.

The Reagan Administration along with the Canadian government created a free trade zone between Canada and the US in the 1980s. Eventually, the Mexican government would request entry into the free trade zone in the early 1990s. Both Mexican President Salinas and US President Clinton supported the formation of the North American Free Trade Agreement on the grounds that it would reduce irregular migration of Mexicans northward. However, at least one American scholar warned that NAFTA would eviscerate the traditional Ejido sector of the Mexican economy and lead to a mass exodus of Mexicans northward.

Meanwhile, yet another federal commission, the Commission of Immigration Reform (CIR), recommended steps to make enforcement of employer sanctions more credible. Its recommendations to the US Congress were ignored as the US Congress opted to erect border barriers and to dramatically increase border enforcement instead. One predictable outcome was an increase of migrants dying along the border. CIR also expressed concern about mounting evidence of inadequate integration of immigrants and recommended that the federal states take steps to foster immigrant integration at the state level. By and large, this recommendation also went unheeded although some states, such as New Jersey, would institute campaigns to promote naturalization after the federal government stopped payments of social security benefits to mainly poor and elderly resident aliens. By becoming US citizens, the adversely affected resident aliens could then continue to receive the supplementary benefits. The reigning principle is that illegal immigrants should receive no benefits from the US government.

In 2001, the new George W. Bush administration came into office with an ambitious agenda to improve US-Mexico ties mainly through comprehensive immigration reforms. A cabinet level team of Mexican and US officials, however, was unable to achieve a breakthrough before the attacks of September 11, 2001. What ensued was securitization of US immigration which badly diminished civil rights and led to abusive treat-

ment of some groups of Muslim immigrants in particular. The deepening polarization of American politics during the George W. Bush presidency doomed comprehensive immigration reform with perhaps long-term negative consequences for the Republican Party.

The Obama Administration also supported comprehensive immigration reform, but only tepidly. In the first term of the Obama presidency, the expedited deportations of “criminal aliens” surged, a delayed consequence of 1990s era legal changes that expanded the definition of what constituted a criminal alien and reduced discretion of immigration officials not to deport for humanitarian/family reasons. A principal outcome was division of immigrant families.

Nevertheless, in 2012, the Obama Administration adopted executive measures which favored younger irregular status migrants. Those meeting eligibility requirements would not be deported and became eligible for legal employment. While falling short of legalization as witnessed in 1987-1988, the measures quickly resulted in tens of thousands of approved applications which buoyed President Obama’s standing with the rapidly growing Latino electorate which voted massively in favor of the President in November, 2012. In the aftermath of re-election, President Obama pledged to make achievement of comprehensive immigration reform a top priority of his second term.

Regardless of whatever comprehensive immigration reform materializes or not, there is much to worry about in the American future. The growing inequality has exacerbated poverty which is the lot of many immigrants. Wages in blue collar occupations like construction that are strongly affected by immigration have long been stagnant. Most of the problems and issues witnessed in the French suburbs are present in the US too. And as witnessed in the dramatic and immense street demonstrations on May 1, 2006 across the US, migrant youth can mobilize in favor of inclusion and against continued exclusion. The parallels between France and the US appear more striking than the contrasts. Comparative migration history suggests that optimism about intergenerational immigrant integration is warranted, not unwarranted. The youths of North African immigrant heritage in France and those of Mexican and Guatemalan background in the US will end up like the Irish in the US.

### 1.5. What Can Germany Learn From France And The US About Migrant Integration?

First, it is incumbent to recall that migrant integration in Germany has progressed a great deal since the heyday of the Guestworker policy era. Due to decisions made in the late 1970s, Germany became a land of immigration very similar to but also different from France and the US. Indeed, this transformation forever changed Germany and stands as a testament to the entrenchment of democratic values in the Federal Republic. While the SPD campaigned in the federal election of 1976 with the slogan “Das Modell Deutschland”, it was clear

that Germany could only serve as a model democracy if settlement of long-residing, legally-admitted aliens was permitted and their human right to family life respected. This constituted a seachange in modern German history and will be recalled as the very anti-thesis of National Socialist era policies. Whatever else Germany can learn from France and the US pales in significance to Germany joining the club of genuinely democratic lands of immigration. The checkered histories of immigrant integration in France and the US include both aspects for Germany to emulate but also policies and practices for the Federal Republic to avoid.

## 2. IMMIGRANT INTEGRATION POLICIES IN GERMANY AND BRITAIN: WHAT’S NEW AFTER A DECADE (Prof. Dr. Christian Joppke)

In 1999, I reviewed what three Western democracies (among them Germany and Britain) were doing about “integrating” their immigrants, particularly “guestworker” immigrants in Germany and “postcolonial” immigrants in Britain (in a book called *Immigration and the Nation-State*, which also included the United States as a third case). A good way of assessing what Germany and Britain are doing in this respect now is comparing it with what they did then. This allows identifying big-stroke continuities and changes.

### 2.1. The View Of 1999

Some forty years after the onset of the great postwar immigrations, which were predominantly of guestworker and postcolonial extractions, it still seemed that these were finite historical episodes, not to be repeated. Well into the 1990s did German governments proclaim to preside over a “non-immigration” country, and variants of such claim also drove (“zero immigration”) French or (“firm but fair”) British and most other West European policies. Yes, explicit integration policies had been the hallmark of Europe already then (much in contrast to a largely policy-free integration process in the United States). But these policies targeted highly country-specific immigrant populations in often divergent ways – the idea of distinct “national models” framing the integration process stems from this time and context.

I further observed a “variety of outcomes” that could not be theorized within the two predominant academic integration paradigms on offer at the time, “citizenship traditionalism” (represented by the now classic *Citizenship and Nationhood* in France and Germany by Rogers Brubaker) and “membership postnationalism” (stipulated by Yasemin Soysal’s good-bye to national citizenship in her equally classic *Limits of Citizenship*).

In *Germany*, “traditionalism” and “postnationalism” were both “true”, in a way: the exit position of its integration saga was traditionally “thick” ethnic citizenship, though transported into the postwar era only indirectly, as mandate to reunify the divided nation and as obligation to incorporate its ethnic Diasporas imprisoned under Communism. Left and right alike abhorred making immigrants “citizens”, and integration meant largely embellishing the residence, welfare, even voting rights of immigrants – much like Soysal described it. However, reunification radically changed this constellation. It removed the legitimacy for ethnic citizenship (and the ethnic Aussiedler migrations channeled by it) and increased the pressure on making Turks “German”. The book was hardly out when Germany’s great citizenship reform of 1999-2000 ratified what I diagnosed as the inevitable coming of a “civic territorial citizenship regime”, with its historically novel nucleus of *jus soli* citizenship (a perplexing outcome for Brubaker’s “traditionalist” scheme).

**Prof. Dr. Christian Joppke**

*Studium der Soziologie in Berlin und Frankfurt/Main. Doktoratsstudium in den USA. Prof. Dr. Joppke war als Professor an Universitäten in Paris, Bremen, Vancouver, Florenz und Kalifornien tätig. Heute bekleidet er den Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie an der Universität Bern. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Immigration, Integration, Identität, Multikulturalismus, Religion, Islam.*

In *Britain*, everything was different. The bottom of its integration saga was an over-inclusive, or rather: non-existing “citizenship” worth the name. Until 1981, Britain only had an exceedingly thin Commonwealth citizenship that included “Borneo cannibals and noble Lords”. Britain then underwent two very different debates surrounding citizenship: one in a context of immigration control, which in the absence of an externally exclusive citizenship had to operate with racial proxies, especially the notorious “patriality” construct. This process culminated in the creation of a “British citizenship” with heavy *jus sanguinis* inflection, in the 1981 British Nationality Act. The second debate, which was about integration proper, was marked by a tension between racially inexplicit “citizenship universalism” as described by T.H.Marshall and racial explicitness, which was institutionalized in “race relations” law and policy. The latter gradually won the upper hand over color blindness, giving rise to a combination of state-level multiculturalism and a rather militant “anti-racism” at local level.

Despite these variations, there were two generalizations to make: integration proceeded everywhere in a “multicultural” mode. This was less in terms of explicit policy under that name than of *de facto* multiculturalism that rejected the notion of “assimilating” immigrants in the sense of state-enforced identity change. Moreover, everywhere, I argued, “integration” was conducted in terms of citizenship, though not in the stylized way of “traditionalism” or “postnationalism”, but of evolving “liberal”, inclusive citizenship.

## 2.2. ... And How It Looks In 2012

More than one decade later, a first change is that the view of postwar immigration in Europe as finite historical episode has become anachronistic. Certainly, the historical sources of either guestworker or postcolonial immigration have largely dried out. But, as everyone knows, immigration continued, even further increased, though through other venues (especially family unification and asylum-seeking). In tandem with this, there has been a huge diversification of migrant origins and profiles, aptly labeled “super-diversity” (Steven Vertovec). As awareness of the fact of recurrent and permanent immigration into Europe grew, “integration” evolved from low- to high-priority policy issue. The evolution from low- to high-priority issue was often whipped up by new right-wing parties that oppose immigration. These extre-

mist parties have become a constant on the European scene and they have contributed to a chronic politicization of migration and integration.

Secondly, in lieu of nationally distinct approaches to integration (“postnational” in Germany v. “race relations” in Britain), one can observe a convergence on a new “civic integration” policy that is language- and labor-market focused, with a dose of instilling civic knowledge and values on newcomers. Civic integration goes together with the rise of antidiscrimination laws and policies, which is driven by European Community law (because antidiscrimination goes beyond the purview of *immigrant* integration, it will not be further discussed here).

Thirdly, there has been a retreat from multiculturalism, with an ongoing debate whether this “retreat” is rhetorical only or indicative of real policy change. This invites a reflection of what kind of multiculturalism is actually rejected, and how these retreats may differ across countries.

In the remainder, I will concentrate on the last two trends, which appear to me as the two most important policy developments in the past decade.

**Civic Integration.** This policy was pioneered by the Netherlands in the late 1990s, and quickly became a model applied elsewhere in Europe, including the “big three”, France, Germany, and Britain. The idea behind it is that a centrifugal, diversifying immigrant society is in need of centrist state policies that bind newcomers into mainstream institutions, especially the labor market, but also into a liberal political culture. Its real novelty is to fuse the immigrant integration with the immigration control function, which previously had been processed in separate policies and regulatory regimes. This fusion is visible in tying permanent residence permits to successful and demonstrated civic integration, mostly in terms of passing a language and civic knowledge test. In “integration from abroad”, even a temporary visa is conditional upon demonstrating a modicum of civic integration before entering the destination country.

However, the new policy is not everywhere as harsh and control-minded as in the Netherlands. Both Britain and Ger-

many testify to this. Britain's policy originated in the context of nationality law (in terms of a "citizenship test" introduced in 2005), and was only later (in 2007) applied to the granting of permanent residence permits. Its rather mellow, more service- than control-minded features have to be seen in the context of Britain's new points system of selecting especially high-skilled immigrants, to whom only the new integration policy applies (low-skilled migration is channeled in terms of the EC free movement regime, which cannot be influenced by national policy). The British language requirement is among the easiest in Europe, and the civic knowledge component has an applied-culture inflection (how to pay bills, how to queue etc.) that may actually be useful for "acculturation".

Germany's Integrationskurse are heavily language-focused, reflecting that German language acquisition is a more serious issue due to the lower skill profile of Germany's newcomers (who tend to be predominantly family migrants). However, the policy is still not as harsh as in the Netherlands: if you fail the test or course requirement, you may lose social benefits but generally not your residence permit.

**Retreat from Multiculturalism.** Affirming the diagnosis of policy convergence, the leaders of Europe's "Big Three" have recently taken distance from "multiculturalism". As this occurred even in countries that never had an official multiculturalism policy, it raises eyebrows. German Chancellor Merkel's declaration that multiculturalism has "utterly failed" occurred against the backdrop of heavily mediatized "honor killings" and ethnic violence by Muslim youngsters, and a popular book (*Deutschland schafft sich ab*, by a prominent SPD politician), all of which suggested to further turn the screw of centrist, more control-minded civic integration policies.

British Prime Minister Cameron's vying to move from "state multiculturalism" to "muscular liberalism" reflected the failure of the anti-terrorism strategy by the late Blair government, which had consisted of funding radical Islam organizations in the hope that the latter in turn would help moderate the Muslim grassroots (so-called PREVENT). Now these organizations would have to pass a stricter "liberal values" test before receiving state funding, if any funding at all. While leaving local-level anti-racism and multiculturalism schemes largely intact (and in this sense merely rhetorical), "muscular liberalism" is a rabid application of the "civic integration" idiom that has now become the mainstream approach across Europe.

### 2.3. Limits Of Policy

Europe's new "civic integration" is accompanied by a daunting scientific-sounding arsenal of "measuring" policy effectiveness and integration outcomes. Considering the great hope and ambition invested in the policy, however, the outcomes are meager. Perhaps more time is needed. But perhaps the whole attempt to bring about "integration" by way of a policy targeting "immigrants" is misguided. This is because non-immigrant-specific structures, especially rigid labor markets and stratifying education systems, often militate against successful immigrant integration in Europe – America, for instance, fares better in both respects, without having an "integration policy". "Civic integration" may still be useful, but more as symbolic politics to convince natives that the state is "doing something" on immigration. Immigration continues to be as unpopular (if not ever more so) as it is inevitable, even necessary in Europe's aging societies. "Civic integration" may be a necessary, if limited, element in closing that gap.

**Prof. Dr. Dietrich Thränhardt**<sup>6</sup>

*Studium der Geschichte, Germanistik, Politikwissenschaft und Philosophie in München. Doktoratsstudium in Konstanz und Habilitation in Münster. Prof. Dr. Thränhardt ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Münster. Leiter verschiedener deutscher und internationaler wissenschaftlicher Forschungsprojekte. Seine Arbeitsschwerpunkte waren und sind: vergleichende Migrationspolitik, europäische Integration, kurdische Problematik, Israelisch-Arabischer Konflikt.*

### 3. DAS STRENGE GESICHT VON FRAU ANTJE: DIE NIEDERLANDE NACH DEM MULTIKULTURALISMUS

(Prof. Dr. Dietrich Thränhardt<sup>6</sup>)

#### 3.1. Der Koalitionsvertrag 2012: Neue Restriktionen

„Unsere Einwanderungspolitik ist restriktiv, gerecht und auf Integration gerichtet.“<sup>7</sup> So beginnt die Koalitionsvereinbarung zwischen den niederländischen Liberalen und Sozialdemokraten vom 29. Oktober 2012. Die Liste der geplanten neuen Restriktionen ist eindrucksvoll. Die Mindestaufenthaltszeit für Einbürgerungen, für die Beteiligung an Kommunalwahlen und für den Bezug von Sozialhilfe (*bijstandsuitkering*) wird von fünf auf sieben Jahre verlängert. Die Migrantinnen und Migranten werden für die Vorbereitung zum Einbürgerungsexamen selbst verantwortlich gemacht, es gibt keine staatlichen Hilfen mehr. Menschen, die die niederländische Sprache nicht beherrschen, bekommen keine Sozialhilfe mehr.<sup>8</sup> Das gilt für niederländische Staatsbürger ebenso wie für EU-Bürger und für Drittstaatler (und widerspricht dem EU-Recht). Die Niederlande wollen sich wie bisher in der EU dafür einsetzen, internationale Heiraten erst ab dem 24. Lebensjahr zu erlauben und andere Restriktionen möglich zu machen. Der Zuzug niederländischer Staatsbürger aus Aruba, Curacao und den anderen niederländischen karibischen Inseln soll eingeschränkt werden. Von Dänemark abgesehen bekommen die Niederlande damit das restriktivste Einwanderungs- und Integrationssystem in den nördlicheren Ländern der EU. Das Motto des Koalitionsvertrages „Brücken schlagen“ wird im Prolog auf Alte und Junge, Land und Stadt, Politikbetrieb und Volk, Hoch- und Niedriggebildete bezogen, aber nicht auf Migranten und Einheimische.

#### 3.2. Vom Multikulturalismus zum Xenophoben Populismus

Damit gehen die Niederlande einen weiteren Schritt auf ihrem weiten Weg von multikultureller Offenheit und der Anerkennung von Unterschiedlichkeit zu staatlich sanktionierter Anpassung und Ausgrenzung. Nach den Reformen von 1979/80

war der Multikulturalismus Gegenstand niederländischen Stolzes gewesen. Noch 1995 beschrieb die niederländische Regierung ihre multikulturelle Integrationspolitik als Vorbild für ganz Europa.<sup>9</sup> Nach den Brandanschlägen von Solingen 1993 startete ein niederländischer Diskjockey eine Postkartenaktion, in der 1,2 Millionen Niederländer dem damaligen Bundeskanzler Kohl eine Postkarte mit dem Text „Ich bin wütend“ schickten – im Vollgefühl moralischer Überlegenheit über das Nachbarland.

Die Niederlande definierten sich als „multikulturelles“ Land und planten eine Politik der Toleranz und der Legitimität von Unterschieden. Volle und gleichberechtigte Partizipation, Verbesserung der sozialen und ökonomischen Situation, Angleichung des Rechtsstatus von Ausländern und Verhinderung von Diskriminierung wurden offizielle Ziele. Die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer 1986 geriet zu einer Demonstration der Öffnung, als der christdemokratische Ministerpräsident Lubbers Moscheen und Hinduvereine besuchte. 1985 wurde die Einbürgerung vereinfacht, 1992-1997 prinzipiell die mehrfache Staatsangehörigkeit zugelassen. In diesen Jahren übertrafen die Niederlande mit ihren hohen Einbürgerungsraten alle anderen europäischen Länder. Die Parteien bemühten sich um Kandidaten mit Migrationshintergrund und nach einigen Jahren hatten nicht nur die linken Parteien, sondern auch die Konservativen und Liberalen auf allen Ebenen „allochtone“<sup>10</sup> Mandatsträger in ihren Reihen. Migrantorganisationen wurden finanziell unterstützt und islamische und hinduistische Riten und Institutionen vom Staat anerkannt.

Nach der Jahrtausendwende schlug die Euphorie in ebenso radikalen Pessimismus um. Pim Fortuyn veränderte im Jahr

<sup>6</sup> Für aktuelle Informationen und zehn Jahre Zusammenarbeit danke Anita Böcker, Nimwegen.

<sup>7</sup> Alles Folgende nach: Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA 29 oktober 2012, [www.pvda.nl/.../Regeerakkoord%202012.pdf](http://www.pvda.nl/.../Regeerakkoord%202012.pdf).

<sup>8</sup> „Wie de Nederlandse taal niet beheerst krijgt geen bijstanduitkering. Dit uitgangspunt wordt consequent toegepast: voor vreemdelingen uit derde landen, EU-onderdanen en Nederlanders.“

<sup>9</sup> Integratiebeleid etnische minderheden, Tweede Kamer 1993-1994, 23684, S. 14.

<sup>10</sup> Als „Allochtone“ werden alle Menschen mit ausländischer Herkunft bezeichnet, als „Autochtone“ die Einheimischen.

Als „nichtwestliche Allochtone“ werden in den Niederlanden alle Menschen mit türkischer, asiatischer, afrikanischer und lateinamerikanischer Herkunft bezeichnet, mit Ausnahme derer mit japanischer und indonesischer Herkunft.

2002 mit seinem Konglomerat aus islamophoben, politisch inkorrekten und unterhaltsamen Versatzstücken das politische Klima radikal. Er sprach sich gegen den Gleichberechtigungsartikel in der Verfassung und jegliche weitere Einwanderung von Mosleminnen und Moslems aus, ließ sich aber gleichzeitig über seine Kontakte mit Zuwanderern im „Darkroom“ aus. Er gerierte sich als Stimme des Volkes gegen das Establishment, gegen eine „linke Kirche“ von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Politikerinnen und Politikern sowie Journalistinnen und Journalisten und ihre politisch korrekte Haltung, die es der normalen Bevölkerung unmöglich gemacht habe, frei und offen ihre wirkliche Meinung zu äußern. Er war alles, was niederländische Politiker nicht sind: sensationell, unkonventionell, widersprüchlich, schrill, zelebrierte seinen Reichtum in exzentrischer Weise – eine ständige postmoderne Mediensensation.

Obwohl die „Liste Pim Fortuyn“ als Partei nach der Ermordung Fortuyns schnell scheiterte, blieben seine Themen erfolgreich. Nach der Ermordung Theo van Goghs, der den Islam mit seinem Film „Submission“ beleidigend angegriffen hatte, erreichte die Islamophobie 2004 einen Höhepunkt. Dutzende von Moscheen wurden angegriffen, einige Tage später folgten Angriffe auf christliche Kirchen. Seitdem ist die Debatte um den Islam und seine Vereinbarkeit mit Aufklärung und Moderne ständiges Thema in den Niederlanden. Ein populistischer Wahlerfolg folgte auf den anderen. 2010 errang Geert Wilders mit einer antiislamischen Kampagne einen spektakulären Wahlsieg mit 24 von 150 Mandaten, im September 2010 sahen Umfragen ihn als stärkste politische Kraft, ehe er 2012 auf 10,1% zurückfiel, aber immerhin noch die drittstärkste Partei dominierte.

Analysiert man den radikalen Umschlag des politischen Klimas, so lassen sich vier Momente identifizieren:

1. Die multikulturelle Politik hatte keine ökonomische Basis. Während des Übergangs zum Multikulturalismus gab es gleichzeitig große Entlassungswellen im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise um 1980. Um die schweren Einbrüche im Beschäftigungssystem nach der zweiten Ölkrise 1979/80 abzufedern, wurden viele Niederländer und besonders viele Migrantinnen und Migranten in die Arbeitsunfähigkeitsrente

(WAO) abgeschoben – eine komfortable Lösung für Arbeitgeber und Entlassene, die die Migrantinnen und Migranten aber als Gruppe mit dem Odium der wirtschaftlichen Untätigkeit belegte. Mit sinkender Verankerung in der Arbeitswelt sank auch die Verankerung in der Gesellschaft. Ergebnis waren große wirtschaftliche und soziale Diskrepanzen zwischen Einheimischen und „nichtwestlichen“ Einwohnerinnen und Einwohnern. Während im Jahr 1983 die Arbeitslosenquoten der Zielgruppen der Minderheitenpolitik zwei bis drei Mal so hoch wie die der einheimischen Niederländer gewesen war, war sie Anfang der 1990er Jahre bis zu fünf Mal höher. Die Erwerbsbeteiligung von marokkanischen und türkischen Einwanderinnen und Einwanderern sank in diesen Jahren entscheidend.

2. Von Anfang an hatte die niederländische Variante des Multikulturalismus stark die Unterschiedlichkeit betont – im Gegensatz etwa zum integrativen Multikulturalismus-Verständnis in Kanada. In den Konzeptionen war von „Identitätsgruppen“ und „Identitätsbelebung“ die Rede, und der Staat unterstützte einheitliche kulturelle Zusammenschlüsse der Einwanderungsgruppen auf der Basis der Herkunft. Der niederländische Migrationswissenschaftler Jan Rath kritisierte diese Politik schon 1991 als „Minorisierung“, also als Festlegung der Einwanderinnen und Einwanderer auf ihre kulturelle Andersartigkeit.

3. In der niederländischen Politik breitete sich Spannungslosigkeit aus. Im Jahr 2002 regierte seit acht Jahren eine Koalition aus Sozialdemokraten und Liberalkonservativen, damit schwand die traditionelle Rechts-Links-Spannung in der Politik. 2002 trat zudem die Regierung zurück, nachdem eine Kommission die Mitverantwortung der Niederlande für das Massaker von Srebrenica festgestellt hatte.

4. Schon seit 1991 war die Legitimität bestimmter Einwanderungsgruppen in Frage gestellt worden. In diesem Jahr erklärte der liberale Fraktionsvorsitzende und spätere EU-Kommissar Bolkestein, westliche und islamische Werte seien unvereinbar. Er forderte, die Minderheiten sollten sich stärker in die niederländische Lebensweise einfügen.<sup>11</sup> Damit begann eine Kette von Elite-Diskursen, die den Islam als gefährlich, andersartig und nicht integrationsfähig definierten. In einer internationa-

<sup>11</sup> Frits Bolkestein, Address to the Liberal International Conference at Luzern, Den Haag 1991.

len Umfrage wurde 1995 in den Niederlanden weniger Unterstützung für eine Politik des Multikulturalismus festgestellt als in Deutschland. Die Aussage, der Staat müsse Minderheiten helfen, ihre eigenen Sitten und Gebräuche zu erhalten, befürworteten die Niederländer nur mit 20%, die Deutschen dagegen mit 41%. Auch die Frage, ob Minderheiten ihre eigenen Sitten und Gebräuche erhalten oder ob sie sich anpassen und in der Mehrheitsgesellschaft aufgehen sollten, ergab in den Niederlanden mit 71% eine größere Präferenz für die Assimilation gegenüber 48% in Deutschland (Böcker/Thränhardt 2003).

### 3.3. Vom Fördern und Fordern

Seit 2003 wurden die Niederlande europaweit zum Vorbild für eine systematische staatliche Integrationspolitik, mit verbindlichen Integrationskursen einschließlich Tests, Einbürgerungstests, Sprachtests vor der Familienzusammenführung und Anhebung des Mindestheiratsalters für nachziehende Migrantinnen und Migranten auf 21 Jahre. Deutschland vollzog einen Teil dieser Maßnahmen nach, ging dabei aber weniger radikal vor (Michalowski 2007). Die Niederlande bauten zunächst ein breites staatlich finanziertes Programm von Kursen zum Sprachunterricht und zur Gesellschaftskunde auf, mit Betonung „niederländischer Werte“, an die die Migrantinnen und Migranten herangeführt werden sollten. In Frankreich, Deutschland und anderen Ländern wurden staatliche Integrationsprogramme konzipiert, die sich am niederländischen Beispiel orientierten.

In einer zweiten Reformphase wurden die wohlfahrtsstaatlichen Elemente der Integrationspolitik unter dem Einfluss xenophober Kampagnen gestrichen, insbesondere zog sich der Staat aus der Finanzierung der Sprach- und Integrationskurse zurück. Die Migrantinnen und Migranten sollten diese selbst finanzieren, wozu sie aber oft nicht in der Lage waren. Die Gemeinden mussten ihre Fördereinrichtungen abbauen, alles wurde privatisiert. Übrig blieben die Tests vor der Einreise, bei der Aufenthaltsgestattung und bei der Einbürgerung – insgesamt eine Belastung bei der individuell zu leistenden Integration. 2012/13 soll der Sprachtest vor der Einreise zum zweiten Mal verschärft werden. Eine neue Studie zu den Tests stellt demgegenüber fest, dass die Migrantinnen und Migranten ohnehin motiviert sind, die Landessprache zu lernen, und dass Zwangsmaßnahmen in dieser Hinsicht nicht helfen (Strik et al. 2010).

### 3.4. Ständige Reformen ohne Evaluierung

Einen institutionellen Hinweis auf die Kurzatmigkeit und Hektik der Veränderungen in den Niederlanden geben die wiederholten Verlagerungen von Zuständigkeiten der Ministerien. Zunächst war das Ministerium für Kultur und Soziales für die Integration zuständig. Mit der neuen „Minderheitenpolitik“ wurden die Kompetenzen 1980 auf das Innenministerium übertragen, das auch für die Kommunen zuständig war. Dahinter stand die Idee, dass die lokale Implementation entscheidend sei. Nach den Wahlen von 2002, durch die sich mit dem Erfolg der „Liste Pim Fortuyn“ das Parteiensystem verändert hatte, wurde das Justizministerium zuständig, das von der kampagnenhaft auftretenden Ministerin Rita Verdonk geführt wurde. Nach den Wahlen von 2006 transferierte eine Mitte-Links-Mehrheit die Integrationspolitik 2006 in das Ministerium für Wohnen und Großstädte – wieder mit dem Konzept, dass die Lösungen in den Kommunen gefunden werden müssten. 2010-2012 war wieder das Innenministerium zuständig und es wurden immer neue Sanktionen eingeführt, die den Zuzug in die Niederlande und die Zugänge zu einem gefestigten Status und zur Einbürgerung einschränken sollten. Die Regierungsmehrheit hing von der Unterstützung einer offen xenophoben Partei ab. 2012 wurde die Zuständigkeit wieder zwischen dem Sozialministerium (Integration) und dem Ministerium für Sicherheit und Justiz (Asyl, Einwanderung) aufgeteilt. In den letzten zwölf Jahren wurden bei jedem Regierungswechsel neue Strukturen und Zuständigkeiten geschaffen. Begleitet war dies von einem Klima extremer Politisierung. Für die Effektivität und Nachhaltigkeit der Maßnahmen war dies nachteilig. Der Staatsrat kritisierte, dass neue Regelungen eingeführt würden, ehe die Wirkung der vorherigen Reformen evaluiert worden sei (Groenendijk 2012).

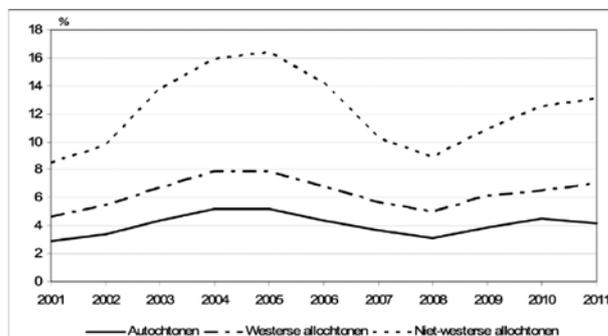
### 3.5. Soziale und ökonomische Diskrepanzen

1998 wiesen die Arbeitsmarktforscher Kiehl und Werner erstmals darauf hin, dass die Diskrepanzen zwischen Einheimischen und Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt in den Niederlanden beträchtlich größer seien als in Deutschland und Frankreich – ein Widerspruch zur damals weit verbreiteten Idealisierung der Niederlande als ein besonders tolerantes Land (Kiehl/Werner 1998). Doornik gelangte zu vergleichbaren Ergebnissen in Bezug auf den Bildungsbereich: die Drop-Out-Raten unter Migrantinnen und Migranten waren in

den Niederlanden erheblich höher als in Deutschland (Thränhardt 2002<sup>12</sup>). Nach der Jahrhundertwende erschienen weitere Studien, in denen institutionelle Kontexte und ihre Effekte auf die Integrationsqualität in unterschiedlichen Ländern verglichen wurden. Crul und Vermeulen stellten 2004 in einer vergleichenden Untersuchung zur zweiten türkischen Generation in sieben europäischen Ländern fest, dass die Arbeitslosigkeit unter türkischen Jugendlichen in Deutschland, der Schweiz und Österreich – Ländern mit einem dualen Ausbildungssystem – drei bis vier Mal niedriger war als in Frankreich, Belgien und den Niederlanden (Crul/Vermeulen 2004). Sie schlussfolgerten, dass allgemeine Regelungen und Politiken die Bildungs- und Arbeitsmarktlage von Jugendlichen mit Migrationshintergrund sehr viel stärker beeinflussen als Sonderprogramme. Die internationale Arbeitsorganisation fand 1998 in den Niederlanden statistisch relevante Diskriminierung bei der Arbeitsplatzsuche – im Unterschied zu Deutschland (Zegers de Bejil 1999). Penninx und Roosblad stellten fest, dass die niederländischen Gewerkschaften sehr viel weniger integrative Aktivitäten entfalteten als die deutschen (Penninx/Roosblad 2002).

Die Niederlande schneiden insgesamt im europäischen Vergleich in Bezug auf Arbeitslosigkeit und Bildung gut ab.

Schaubild Arbeitslose nach Herkunft:  
Einheimische, westliche und nichtwestliche Allochtone



Bron: CBS

Quelle und Schaubild: CBS, Niederländisches Statistisches Amt.

Gleichwohl sind auch heute noch die Diskrepanzen zwischen Einheimischen und Einwanderern, insbesondere zu „Allochtonen“ aus der Türkei, Marokko und der Karibik, in Bezug auf Arbeitslosigkeit und Bildungsabschlüsse größer als etwa in Deutschland. 2011 waren 4,2% der „Autochtonen“ arbeitslos, aber 13,1% der „nichtwestlichen Allochtonen“. In der Gruppe der 15-25jährigen waren es 7,7% der „Autochtonen“, aber 23,4% bei den „nichtwestlichen Allochtonen“. Die Diskrepanzen sind seit 2008 größer geworden (vgl. Schaubild).<sup>13</sup> „Allochtonen“ stellen etwa die Hälfte der Bezieher von Sozialhilfe, was 2011/12 zu einer öffentlichen Debatte führte.

Im Schuljahr 2010/11 verließen 2,6% der „autochtonen“ Schülerinnen und Schüler die Schule ohne Abschluss, aber 5,6% der „nichtwestlichen Allochtonen“, darunter 5,1% der Schülerinnen und Schüler mit türkischem Hintergrund, 6,1% mit marokkanischem, 5,8% mit surinamesischem und 7,4% mit Herkunft aus den niederländischen Antillen.<sup>14</sup>

Diese Output-Daten zeigen, dass nach wie vor große Diskrepanzen bestehen und dass die neue restriktive Politik des Drucks auf die Migrantinnen und Migranten nicht erfolgreicher war als die alte multikulturelle Laissez-faire-Politik. Die Daten werfen zugleich ein kritisches Licht auf den Migrant Integration Policy Index MIPEX und andere ähnliche Indizes, die sich nur auf gesetzliche Normen stützen und nicht auf Policy Outcomes achten. Auch die Wohnsegregation ist in den Niederlanden vergleichsweise hoch.

### 3.6. Entwertung der Staatsangehörigkeit und Inländer-Diskriminierung

Beide Politikphasen waren von einem immer wieder explizit ausgesprochenen Erziehungsgedanken getragen, der aus der moralistischen Tradition der Niederlande stammt. Sollte in der ersten Phase die Gesamtbevölkerung zu multikultureller Toleranz erzogen werden, so geht es heute um die Erziehung der Migrantinnen und Migranten zu „niederländischen Werten und Normen“. Gleichzeitig sollen sie ökonomisch leistungsfähig und selbstverantwortlich sein.

<sup>12</sup> Erster vergleichender Überblick

<sup>13</sup> <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/eu/publicaties/archief/2012/2012-jeugdwerkloosheid-europees-art.htm>  
<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/B6B9527F-64CF-41B7-8869-9266D9C76D27/0/pb12n006.pdf>.

<sup>14</sup> <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=71291ned&LA=NL>.

## LITERATUR

Zugleich ist das öffentliche Klima in den Niederlanden in den letzten Jahren von starker islamophober Agitation geprägt. Auch wenn der xenophobe Populist Geert Wilders bei den Wahlen 2012 einen Rückschlag erlitten hat, ist Skepsis gegenüber „nichtwestlichen“ Einwanderinnen und Einwanderern Mainstream geworden und prägt das tägliche Leben. Multikulturalismus ist in den Niederlanden von heute ein unmöglicher Begriff. Die neue Koalitionsregierung aus Liberalen und Sozialdemokraten scheut sich, ein positives Wort über Migrantinnen und Migranten zu verlieren, aus der Erfahrung der Vergangenheit heraus, als Populisten die frühere Koalition erfolgreich angegriffen haben, der die selben Parteien angehörten.

Die niederländische Staatsbürgerschaft wird schrittweise entwertet, immer mehr Einschränkungen gelten im Prinzip für alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, sind aber gegen die „nichtwestlichen Allochtonen“ gerichtet. Schon bisher war das Heiratsalter für internationale Verbindungen auf 21 Jahre festgesetzt. Auf Grund der EU-Verträge sind davon nichtniederländische EU-Bürger nicht betroffen, z. B. Deutsche in den Niederlanden. Die neue Koalition will dieses Heirats-Mindestalter auf 24 Jahre erhöhen. Der Zuzug aus den niederländischen Antillen soll beschränkt werden, obwohl es hier um niederländische Staatsbürger geht. Sozialhilfe soll es nur noch für Menschen geben, die Niederländisch sprechen.

Die Kunstbegriffe „Autochtone“ und „nichtwestliche Allochtonen“, die die alten Bezeichnungen wie Ausländerinnen und Ausländer sowie Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter ablösen und entdiskriminierend wirken sollten, sind zu einschneidenden Trennbegriffen geworden. Es hilft nur mehr begrenzt, wenn man niederländischer Bürger ist, man bleibt nichtwestlicher Allochtoner. Da viele der neuen Bestimmungen dem EU-Recht widersprechen<sup>15</sup>, können sie auf EU-Bürgerinnen und Bürger nicht angewendet werden. Deutsche oder Polen in den Niederlanden können also nach wie vor Drittstaatler heiraten und ohne Niederländisch-Kenntnisse Sozialhilfe beziehen. Das EU-Recht, das nicht so einfach zu ändern ist, garantiert ihnen Stabilität. Es wird mehr „Inländer-Diskriminierung“ geben, was aber im öffentlichen Diskurs kaum ein Thema ist, da dieser vor allem die „nichtwestlichen Allochtonen“ ausgrenzt.

Böcker, Anita und Thränhardt, Dietrich (2003): Erfolge und Misserfolge der Integration. Deutschland und die Niederlande im Vergleich. In: APUZ 26, 23.6.2003, S. 6.

Crul, Maurice and Vermeulen, Hans (2004): The Second Generation in Europe. International Migration Review. Special Issue. New York.

Groenendijk, Kees (2012): Kroniek inburgering 2010-2011: van integratiebeleid naar immigratiebeleid. In: Asielen Migratierecht 2012, Nr.1,36-48.

Kiehl, Melanie und Werner, Heinz (1998): Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten in der EU. In: IAB-Werkstattberichte Nr.7 vom 30.7.1998.

Michalowski, Ines (2007): Integration als Staatsprogramm. Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich. Münster: Lit Verlag.

Penninx, Rinus and Roosblad, Julia (2002): Trade Unions, Immigration and Immigrants 1960-1993. A Comparative Study of Attitudes and Actions in Seven West European Countries, Amsterdam.

Strik, Tineke et al. (2010): The INTEC Project: Synthesis Report Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship. A Comparative study in nine Member States on the national policies concerning integration and naturalisation tests and their effects on integration. Nijmegen.

Thränhardt, Dietrich (2002): Einwanderung und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden. In: Leviathan, 30. Jg. 2002, S. 220-249.

Zegers de Beijl, Roger (1999): Documenting Discrimination against Migrants in the Labour Market. A Comparative Study of Five Countries, Genf, S. 58 und 71.

<sup>15</sup> Vgl. Im einzelnen Kees Groenendijk, The October 2012 Dutch Coalition Agreement and EU migration law, Paper, Nijmegen 2012.

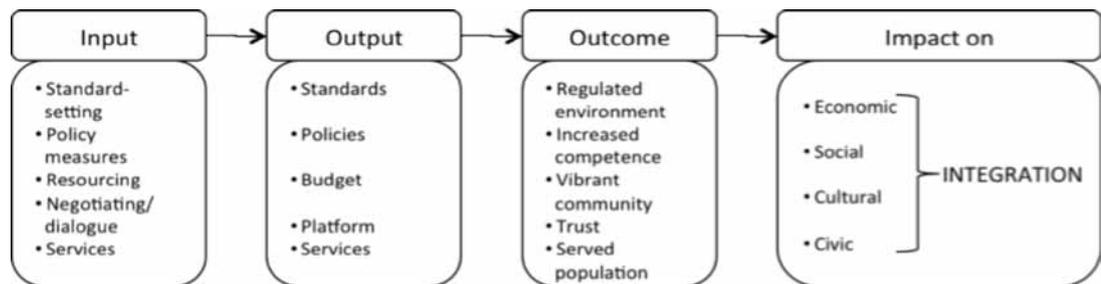
*»No new principle is ever immediately and completely victorious; the world must always tolerate various trends, various realities and dreams simultaneously. Who anyway would want to live in a period in which everything is organised in accordance with a single idea?«*

GOLO MANN

**4. COMPARING AND MEASURING INTEGRATION (Dr. Jan Niessen)**

This short paper first proposes how a definition of integration can be developed by a variety of actors, in such a way that it reflects these actors’ mandate and mission (1). It then argues that all integration may be local but that not all policies are local (2). Finally it gives an example how integration policies can be compared and measured using the MIPEX - the Migrant Integration Policy Index (3).

They can consider it as convergence of societal outcomes by closing gaps between the overall population and particular groups, including people with an immigrant background. They also can see it as accommodation of cultural differences and the assertion of core values by promoting inclusive citizenship. Integrating countries, regions and cities are those that remove obstacles to integration and support structures, organisations



**4.1. Developing An Integration Definition**

Many different terms and concepts are used in immigrant integration debates. This can be explained by the topic’s multi-dimensional nature, the manifold differences in national, regional and local contexts and the great variety of actors involved. At various times, integration policies have been summarised, compared and juxtaposed in single terms and models such as multiculturalism versus assimilation, the group rights model versus the individual rights model. The more pragmatic participants in the debates have pointed at the situation on the ground where differences between these approaches are less clear cut. City officials and students of urban policies have drawn attention to the changing composition of the population which gives rise to many practical and theoretical challenges. Over time, terms such as inclusion and cohesion, diversity and equality have gained terrain and began to dominate debates.

Governmental and non-governmental actors can coin integration in more socio-economic terms or in more cultural terms.

and individuals that facilitate it. In these circumstances inhabitants contribute to and benefit from prosperity and well-being on an equal footing. National and local actors often define integration in terms of the role they play in society, a country, a region or a city. Employers promote economic incorporation when they tap into the diverse workforce and immigrants’ businesses; voluntary and community organisations promote social inclusion when they mobilise and motivate citizens irrespective of their national or ethnic origin; service providers in health and education promote social cohesion when they serve a diverse population with particular attention to underserved groups. Political institutions and parties can engage all citizens and residents; build on their commitment, strengths and competences; and help them to overcome their vulnerabilities and tackle discrimination and exclusion.

Societies’ commitment to integration is expressed in policies of equal opportunities, equal treatment and equal access to services. Individuals’ commitment to integration is expressed in their resolve to develop their skills and competencies ne-

**Dr. Jan Niessen**

Studium der Soziologie in Amsterdam. Leiter vieler verschiedener internationaler Kampagnen (z.B. die Startlinie für ein Europäisches Antidiskriminierungsgesetz) und vergleichender Forschungsprojekte (z.B. MIPEX – Migrant Integration Policies Index). Dr. Niessen hat Berichte und Handbücher für den Europarat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament geschrieben. Heute ist er Direktor der Migration Policy Group (MPG) in Brüssel. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Migrationsgesetze, Antidiskriminierungsgesetze, internationale Migration, Integration.

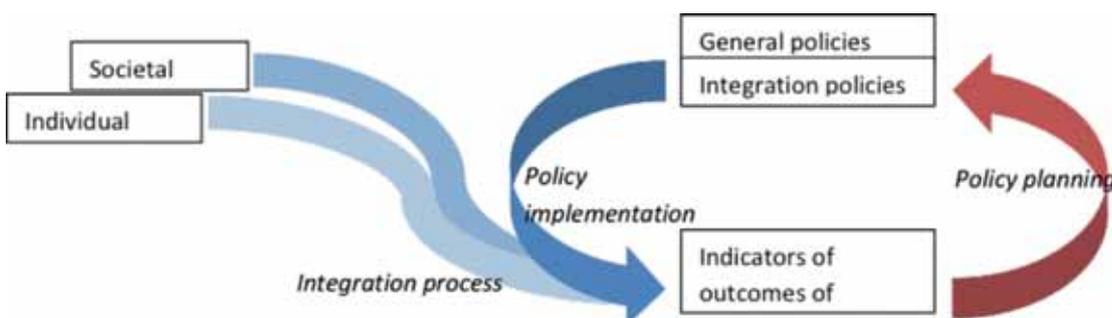


cessary for active participation. Progress can be measured in terms of openness and inclusion, namely the degree to which opportunities are offered and seized to be part of society. Defined along these lines, integration is a multi-faceted, long-term and rather open-ended process. It is about contributing to and benefiting from well-being by citizens and residents on an equal footing. Integration thus defined can be measured and policies to achieve participatory goals of well-being for all can be compared. These are two similar but distinct operations. Research can help to establish whether and to what extent integration outcomes can be attributed to policies.

**4.2. All Integration May Be Local But Are Policies That As Well?**

Integration is about changes in societies and city landscapes, in the lives of individuals and communities. It takes place where people live, interact and constantly adapt to changing situations. Local communities are safe havens and cities are

economic motors in a seemingly borderless world, in which persons, capital, goods, services, knowledge, information and ideas move around with varying degrees of freedom and speed. As a result it is becoming increasingly difficult for individuals to locate opportunities and confront challenges in one place alone. They have to be prepared to be more mobile and to move both long and short distances and for varying periods of time. Faster and cheaper means of transportation enable them to work and live in more than one place and travel frequently within and between countries and cities. Millions of people across the world work and communicate with each other without ever meeting in person. Cultural and scientific exchanges, as well as tourism, continue to increase in magnitude. Countries and cities of migration recognise and capitalise on the fact that migration is not necessarily linear but often becomes a circular process; that it is more than the geographical movement of people because it leads to the circulation



of social and financial capital and to cultural exchange; that it leads, in many cases, to the upward social mobility of immigrants and their families.

Public policies, as well as the policies of civil society and private sector organisations, can create favourable, less favourable or unfavourable integration conditions. The purpose of government is laid down in constitutions, national and international laws and policy statements. As regulator and policy-maker, governments adopt anti-discrimination and equality laws, undertake equality proofing of existing general policies and laws, allocate resources and implement policies facilitating equal access to employment, education, health and other public services, decision-making and citizenship.

The purpose of civil society and private sector organisations is usually described in acts establishing their legal status and in mission statements. The former provide organisations with a proof of existence and licence to operate as, for example, commercial firms, social enterprises, welfare and community

- The screening of by-laws and internal regulations on provisions preventing or facilitating the participation of specific groups of individuals
- Programs, projects and products that are designed to be beneficial to a diverse population
- The setting of clear targets for specific categories of people within the population.

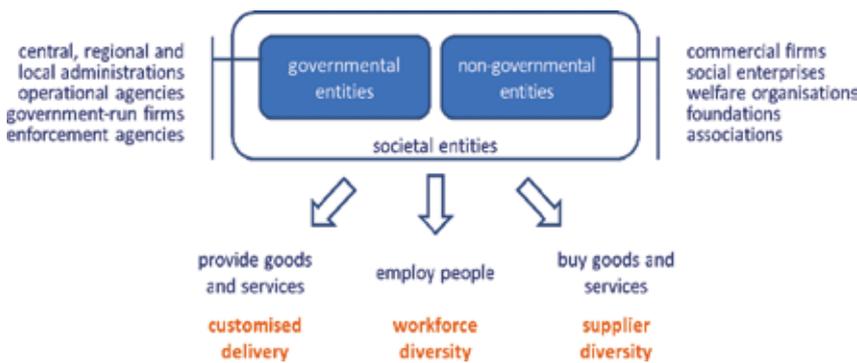
Despite the differences between public, civil society and private sector organisations, they have much in common, not only in what they can do to promote integration, but also in how they go about doing it. As societal entities they can promote integration in the way they operate and reflect the diversity of the population. For the public sector this is a democratic duty, for civil society and the private sector it is a matter of good citizenship. By including diversity considerations in their employment, procurement and service delivery practices, governments at all levels not only demonstrate their social commitment, but also set a powerful example that may attract followers in other sectors. Political parties are also societal entities.

Their role to promote the inclusion of immigrants cannot be limited to designing, adopting and reviewing the implementation of public policies. They should also promote the implementation of these policies by political institutions (such as, parliaments, city councils, implementing agencies, etc.) and by parties themselves together with their many affiliated organisations. Parties can and should be asked whether as organisations they reflect the diverse population they want or claim to represent. They can also be asked to demonstrate (a willingness to undertake) a systemic and pro-active approach to opening

up their organisations to people with a migrant background. This entails the application of diversity principles in electoral strategies, in recruitment and trainings for members, leaders, elected officials and employees and in the engagement of suppliers.

**4.3. Comparing Intergration Policies**

It is useful and necessary to distinguish between levels of governance and to formulate policy responses where they are



organisations, sports clubs, civic and political organisations, or cultural and scientific institutes. The latter describe an organisation’s aim, the means to achieve them and the values on which these goals are based. Their social commitment can find an expression in the implicit and explicit acknowledgement of society’s diversity, which inspires:

- Compliance with anti-discrimination and equality policies and laws

needed, to address problems and seize opportunities where they arise and originate. Ideally, these responses are complementary: addressing the economic, social, cultural and civic sides of integration; considering the local, regional, national and international dimensions of it; and dealing with its social and legal aspects.

Integration at local and regional levels is made much more difficult when the residence status of immigrants is not secured, their labour market mobility is restricted, they cannot live with their families, they do not have equal access to education, they cannot participate in decision-making or acquire citizenship; and when they are not protected against discrimination. Therefore, regional and city governments have a big interest in the creation of favourable conditions in all of these areas. However, many of these areas fall within the competence of national governments which can be inspired by international standards and practices.

The Migrant Integration Policy Index (MIPEX) provides local integration actors very useful contextual information. This web-based tool compares in great detail national integration policies in the above mentioned seven areas of more than thirty countries in Europe, North America, Australia, Japan and soon Korea, New Zealand and Mexico. Its third edition shows that integration policies change little by little despite the regular calls and plans for more dramatic changes. The economic crisis is not necessarily the driver behind current policy changes, but funding cuts may undermine their implementation, effectiveness and impact. MIPEX also finds strong positive correlations between the various policy areas. Most countries that do well (or poorly) in one area of integration do well (or poorly) in the others. Where European legislation applies, standards are higher and policies converge (most notable on anti-discrimination legislation).

MIPEX enables policy actors to establish to what extent national, regional and local policies are or can be made more complementary. MIPEX may also help them to influence national policy-making and base their interventions on solid evidence. The following summary of the MIPEX findings<sup>16</sup> may help these actors to establish where and how national policies have an impact on integration at the regional and local level.

Most immigrants in Europe and North America have a legal right to family reunion that is slightly favourable for them and their families' integration. Countries with restrictive definitions of the family tend to also impose burdensome conditions on the sponsor. Those with inclusive definitions often limit conditions out of respect for family life. Applicants must prove a 'stable and sufficient' income, often vague and higher than what nationals need to live on social assistance. Few countries impose language or integration conditions. But as more countries do, they are extending these to spouses before arrival. Families tend to acquire both a secure residence permit and equal rights, but, to get an autonomous residence permit, they face significant waiting periods and conditions.

Along with family reunion, long-term residence is a relative strength for countries' integration policies. Long-term residents can work, study, retire and live in the country just like nationals. Immigrants must pass many different eligibility requirements and conditions, of which some are more restrictive than others. Several permit-holders cannot apply, even when they live in the country for five years or more.

To find a job, not all foreign residents with the right to work have equal access to the full labour market, education system or employment services. For instance, only nationals and EU nationals in Europe enjoy equal opportunities in the public sector and better procedures to recognise their non-EU degrees. Most immigrants can use public employment offices. Targeted support is the major area of weakness in most countries. Rarely are these general services able to address specific needs, especially for migrant women and youths. Once migrants find jobs, they should enjoy the same working conditions and access to unions as nationals. These workers, who pay full taxes, are excluded from parts of the social security system.

Education emerges as a major area of weakness in the integration policies of most countries. Few school systems make professional assessments of what newcomer children learned abroad. Most children have at least an implicit right to attend kindergarten and compulsory education. They also access general measures to help disadvantaged students. They will benefit as much or as little as other students with the same social background. Still, immigrant pupils may also be struggling

<sup>16</sup> Based on the 2010 MIPEX edition published at <http://www.mipex.eu/>

in school for different reasons than their peers. Here, schools retain wide discretion on whether or not to address the specific needs of immigrant pupils, their teachers and parents, and monitor the results. Without clear requirements or entitlements, pupils do not get the support they need throughout their school career and across the country, especially in communities with many immigrants or few resources. Immigrants are entitled to support to learn the language, but frequently it is not held to the same standard as the rest of the curriculum. Hardly any country has systems to diversify schools or the teaching staff; most schools are therefore missing out on new opportunities brought by a diverse student body.

Most immigrants have few opportunities to inform and improve the policies that affect them daily. Eleven countries still have laws denying immigrants basic political liberties. In Europe, non-EU nationals can stand as municipal candidates in thirteen of the countries surveyed, vote locally in nineteen, regionally in seven, and nationally in two. Consultative bodies exist at local level in fifteen countries and at national level in eleven. They only provide halfway meaningful opportunities for immigrants to improve policies. About half of the countries fund immigrants' political activities, while a third inform them of political rights.

Dual nationality and *jus soli* are becoming the norms for countries of immigration. Most parts of the procedure still discourage or exclude many from trying. To apply, immigrants in Europe wait on average seven years in total because of some long-term residence requirements. Half of the countries make citizenship conditional upon income and high fees. Applicants are normally required to know the language, often at high or unclear levels. Tests rarely come with the support to pass them. After rather discretionary procedures, applicants can at least appeal and enjoy some protections from statelessness and withdrawal.

Finally, countries perform better on anti-discrimination than they do in most areas of integration policy. A wide range of actors in most areas of life cannot discriminate against a person on the grounds of race, ethnicity or religion. If it's for nationality or multiple grounds, immigrants have a harder – or no – chance. Generally, a victim seeking justice benefits from protections against victimisation, sharing the burden of proof, financial aid and interpreters. Equality NGOs could have stronger legal standings to represent victims, lead class actions and use situation testing.

The major areas of weakness are equality policies. States cannot guarantee that staff and service-providers are promoting equality in their daily work.

Too few equality bodies have the full legal standing and independence they need to help victims<sup>17</sup>.

The overall results for the 30 countries under review are summarized below.

<sup>17</sup> For in-depth reports on the implementation of European anti-discrimination law in 30 countries, see: [http://www.migpolgroup.com/publications\\_detail.php?id=363](http://www.migpolgroup.com/publications_detail.php?id=363)

Rank	Country	III*	Change since MIPEX	
			II**	
1	Sweden	83	▼ (-1)	
2	Portugal	79	▲ (+5)	
3	Canada	72	▲ (+1)	
4	Finland	69	■ (0)	
5	Netherlands	68	■ (0)	
6	Belgium	67	▲ (+4)	
7	Norway	66	▼ (-1)	
8	Spain	63	▲ (+3)	
9	USA	62	■	
10	Italy	60	▼ (-1)	
11	Luxembourg	59	▲ (+8)	
12	Germany	57	▲ (+1)	
	United Kingdom	57	▼ (-10)	
14	Denmark	53	▲ (+2)	
	<i>EU Average</i>	52	■	
15	France	51	■ (0)	
16	Greece	49	▲ (+10)	
	Ireland	49	▲ (+1)	
18	Slovenia	48	■ (0)	
19	Czech Republic	46	▲ (+4)	
	Estonia	46	▲ (+2)	
21	Hungary	45	▲ (+3)	
	Romania	45	■	
23	Switzerland	43	■ (0)	
24	Austria	42	▲ (+3)	
	Poland	42	▲ (+1)	
26	Bulgaria	41	■	
27	Lithuania	40	▲ (+1)	
28	Malta	37	■ (0)	
29	Slovakia	36	■ (0)	
30	Cyprus	35	■ (0)	
31	Latvia	31	▲ (+3)	



## 5. KURZBERICHT ZUR PANELDISKUSSION 3

### Panel 3: Integration Policy In Selected Countries

**Moderator:** Dr. Andreas Wüst

**Teilnehmer:**

Prof. Dr. Mark J. Miller

Prof. Dr. Christian Joppke

Prof. Dr. Dietrich Thränhardt

Dr. Jan Niessen

Given four presentations, time for discussion was quite limited.

In the discussion, some issue-specific remarks were made. Upon request, Jan Niessen pointed out that the Migration Policy Group is well aware of shortcomings of MIPEX, f.i. pertaining to refugee integration. However, some integration indicators have been carefully reviewed and partially revised over the years; this review process helps to get a clearer picture of immigrant integration across the countries included in MIPEX and for single countries as well.

One of the discussants raised doubts that data provided by an instrument like MIPEX is able to allow for valid comparisons, since quite different country-specific contexts are not taken into account. Two panelists responded that the results of integration monitoring may well be interpreted in light of contextual differences, but that the availability of MIPEX as such is beneficial for discussions and policy considerations on potential integration measures.

### Dr. Andreas Wüst

*Studium der Politikwissenschaft und Promotion in Heidelberg. Langjährige Forschungstätigkeit am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) der Universität Mannheim; Vertretungsprofessuren an den Universitäten Mannheim und Heidelberg. Er ist Mitglied im Rat für Migration (RfM). Dr. Wüst ist Leiter des Referats für Integrationsmonitoring und Integrationsforschung im Ministerium für Integration Baden-Württemberg.*

The panelists further agreed on some core elements of successful immigrant integration. In addition to structural integration, primarily education and job qualification, easy access to citizenship was seen as core element on the road to successful immigrant integration. Mark J. Miller and Christian Joppke consider these two elements being sufficient while Dietrich Thränhardt and Jan Niessen pointed out that more aspects, especially on social and political integration as well as anti-discrimination measures are important.

The panelists observe an overall convergence of integration policies across Europe, even though some countries (in specific: The Netherlands, see the contribution of Thränhardt) serve as examples for a clear policy shift. A general “retreat from multiculturalism” seems to be the wrong label for the various policy shift(s). Especially Germany is a good case for more liberal integration policies that go along with an explicit anti-multicultural rhetoric. Harald Bauder did however make clear that there still is a big difference in official multiculturalism in Canada and Australia compared to Europe where the sheer acceptance of multiethnic and multicultural societies should not be misinterpreted as political multiculturalism.

# Asylpolitik, Asylverfahren und Illegalität



*Dr. Norbert Cyrus bei seinem Vortrag*

Panel 4

## 1. ASYLANTRÄGE BEARBEITEN: BAMF UND OFPRA IM VERGLEICH (Dr. Johanna Probst)

### 1.1. Entscheidungsprozesse im Asylverfahren

Die Bearbeitung von Asylanträgen ist ein vielschichtiger Prozess, der im Zuge der Bestrebungen zur Errichtung eines *Gemeinsamen europäischen Asylregimes* (GEAR) noch an Komplexität zugenommen hat. Er wird von Akteurinnen und Akteuren mit unterschiedlichen Interessenslagen beeinflusst die – vom europäischen und nationalstaatlichen Gesetzgeber, über Ministerien, Richter, Anwälte, administrative Führungsspitzen, institutionelle Entscheidungsträger, Flüchtlingsunterstützungsvereine, informelle Netzwerke, bis hin zur Asylbewerberin bzw. zum Asylbewerber selbst – im Asylverfahren miteinander verwoben sind. Die direkte Begegnung zwischen einer Asylbewerberin bzw. einem Asylbewerber und einer/einem Sachbearbeiter/in, die/der anhand geltenden Rechts, verschiedener Unterlagen und der mündlichen Aussagen der Bewerberin bzw. des Bewerbers über deren/dessen Antrag entscheiden muss, erscheint als ein Kristallisationspunkt, in dem mehrere Stränge von Einflussfaktoren zusammenlaufen. Denn die Anwendung des Rechts durch Verwaltungsbeamte auf den Einzelfall ist, so der soziologische Konsens,<sup>18</sup> nie ein maschinell ablaufender Prozess. Im Gegenteil weicht das Handeln der/des Sachbearbeiter/in immer mehr oder weniger stark vom idealtypischen Handeln eines Bürokraten ab, welches Max Weber für den Fall der rational-legalen Herrschaft beschrieben hat (Weber 1956). In der Tat treten in der Interaktion zwischen Asylsuchenden und Sachbearbeitern während der Anhörung einige dem Asylsystem inhärente Widersprüche, Konflikte und Dilemmata zu Tage.

In Anlehnung an eine zwischen 2009 und 2011 durchgeführte empirische Studie,<sup>19</sup> soll hier die national-administrative Instanz des Asylverfahrens in vergleichender Perspektive betrach-

tet werden.<sup>20</sup> In der Gegenüberstellung der französischen Asylbehörde (*Office français de protection des réfugiés et apatrides* – OFPRA) und des deutschen *Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) wird deutlich, welche Faktoren neben der juristischen Grundlage im Entscheidungsprozess über Asylanträge eine Rolle spielen. Diese sollen im Folgenden anhand verschiedener Dimensionen der institutionellen Entscheidungsfindung besprochen werden.

### 1.2. Harmonisiertes Asylsystem? Ergebnisse des Deutschland-Frankreich Vergleichs

Das zur Bestimmung der schutzberechtigten Personen angewendete Recht hat verschiedene Ursprünge. Die internationale Genfer Konvention wurde in den letzten zehn Jahren durch eine Reihe europäischer Richtlinien ergänzt. Besondere Wichtigkeit kommt der 2004 erlassenen „Qualifikationsrichtlinie“<sup>21</sup> zu. Wenngleich das nationale Recht seit der Umsetzung der Richtlinien stark von europäischem Recht geprägt ist, stammen einige Regelungen immer noch aus der rein nationalen Gesetzgebung. So gehört zum Beispiel in Frankreich die Aufenthaltsgenehmigung aus medizinischen Gründen nicht in den Bereich des Asylrechts, wie es in Deutschland der Fall ist: Hier fällt dieser Aufenthaltsgrund in den Bereich der humanitären Schutzberechtigung. Dieser – wenngleich marginale – Unterschied muss u.a. beim deutsch-französischen Vergleich der Anerkennungszahlen berücksichtigt werden.

Auch im Bereich der Verfahrensregelung wurden nationale Praktiken weitestmöglich beibehalten. So ist das Asylverfahren in Frankreich nach dem zentralstaatlichen Prinzip organisiert: Das OFPRA<sup>22</sup> sowie das Asylgericht (CNDA) haben ihren zentralen Sitz in Paris, zu dem sich die Asylsuchenden

<sup>18</sup> Hier kann beispielhaft auf Schriften von Hans Albrecht Hesse oder von Jean Carbonnier verwiesen werden.

<sup>19</sup> Die Durchführung dieser Studie in BAMF und OFPRA wurde mit Verantwortlichen beider Institutionen verhandelt. Es wurden jeweils 24 (BAMF) und 17 (OFPRA) Interviews mit Sachbearbeitern, sowie jeweils 12 bzw. 10 Interviews mit ihren Vorgesetzten und Angestellten verschiedener Abteilungen und Fachreferate geführt. Die Interviews dauerten zwischen 60 und 90 Minuten. Hinzu kommen für jede Institution fünf direkte Beobachtungen von Anhörungen. Das empirische Material umschließt Beobachtungen von Gerichtsverhandlungen und einige Interviews mit Richtern und Rechtsanwältinnen.

<sup>20</sup> Hierbei werden außerhalb der Institutionen ablaufende Prozesse von der direkten Betrachtung ausgeklammert. Ihre Folgen können jedoch indirekt innerhalb der Institutionen beobachtet werden.

<sup>21</sup> Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtling oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes; Abl. L304/12 vom 30.9.2004 / Neufassung 2011/95/EU vom 13. Dezember 2011.

#### Dr. Johanna Probst

*Studium der Soziologie in Nancy und Straßburg, binationale Promotion in Straßburg und Marburg. Ihre Doktorarbeit hat das Thema „Asylanträge bearbeiten. Vergleichende Studie des Entscheidungsprozesses in der deutschen und der französischen Verwaltung“. Dr. Probst ist Forscherin an der „Université de Strasbourg“ im „Laboratoire Cultures et Sociétés en Europe“ (LCSE). Ihre Arbeitsschwerpunkte sind: Migration, Asylanträge, Administration der Zuwanderinnen und Zuwanderer, Europäische Annäherung, Diskriminierung, Rassismus, Ethnizität.*

zwecks Anhörung begeben müssen. In Deutschland hingegen sind Asylsuchenden einer der 22 Außenstellen des BAMF zugeordnet. Sie werden dort vorläufig untergebracht und im angeschlossenen Verwaltungsgebäude des BAMF angehört. Auch bezüglich der materiellen Versorgung der Asylsuchenden, die auf europäischer Ebene durch die „Aufnahmerichtlinie“<sup>23</sup> geregelt ist, beobachtet man große Unterschiede. In Deutschland sind mit den vom Staat zur Verköstigung und Unterbringung erbrachten Leistungen erhebliche Einschränkungen verbunden. Residenzpflicht und bevorzugte Versorgung durch Sachleistungen kontrastieren mit dem wesentlich freiheitlicheren französischen Modell. In Frankreich müssen sich die meisten Asylsuchenden mit Hilfe einer direkt ausgezahlten Summe von monatlich 330,30 € selber um Nahrung und Unterkunft kümmern.<sup>24</sup> Die Zahl der Plätze in Aufnahmeeinrichtungen liegt weit hinter der Anzahl von Asylsuchenden zurück. Dieses „Auf-sich-gestellt-sein“ geht allerdings mit einer vollständigen Freizügigkeit einher. Das (deutsche) „Fürsorge- und Kontrollmodell“ bildet also einen Gegensatz zum (französischen) „Laisser-faire-Modell“.<sup>25</sup>

Wenngleich das deutsche und französische Asylverfahren auf den ersten Blick als ähnlich organisiert erscheinen, lassen sich bei näherem Hinsehen erhebliche Unterschiede in der administrativen Abwicklung der Asylnachfrage feststellen, besonders bezüglich der Aufgaben- und Machtverteilung. Zunächst muss erwähnt werden, dass das OFPRA eine reine Asylbehörde ist, während das deshalb auch deutlich größere deutsche Bundesamt seit 2005 auch für den Bereich der Integration zuständig ist. Die Verbindung des OFPRA zum französischen Innenministerium erweist sich als wesentlich schwächer als es für das BAMF der Fall ist. Während letzteres klar der Weisung des

Innenministeriums unterliegt, einschließlich bezüglich der Bewertung asylrelevanter Problematiken, betont die französische Partnerbehörde eindringlich ihre ideologische Unabhängigkeit vom Ministerium. Weiterhin weist die institutionsinterne Hierarchie besonders auf unterer Ebene einige interessante Unterschiede auf. Die „Entscheider“<sup>26</sup> des BAMF unterliegen zwar der Weisung ihrer Vorgesetzten, arbeiten jedoch relativ autonom und unterschreiben ihre Bescheide selbst. Die Kontrolle ihrer Bescheide durch den „Qualitätsförderer“ kann mehr oder weniger streng ausfallen. Die Sachbearbeiter des OFPRA haben keine Unterschriftsbefugnis und müssen Entscheidungsvorschläge systematisch bei ihrem „Sektionschef“ vorlegen, der diese nach Prüfung und eventueller Abänderung paraphiert. Sie unterstehen also einer relativ strengen persönlichen Kontrolle durch den Chef. Im BAMF hingegen wird die Entscheidungskontrolle weniger durch einen Chef als über die sogenannten „Herkunftsländerleitsätze“ ausgeübt. Es handelt sich hierbei um von der Zentrale ausgearbeitete Texte, die die juristische Einordnung in bestimmten Herkunftsländern häufig auftretender Sachverhalte vorschreiben. Derartige Vorschriften gibt es im OFPRA nicht. Man kann also zwischen einer persönlichen, aposteriorischen (OFPRA) und einer unpersönlichen, apriorischen (BAMF) Form der Kontrolle unterscheiden.

Beschäftigt man sich eingehender mit dem sozioprofessionellen Profil der bereits erwähnten Gruppe der Sachbearbeiter, stellt man fest, dass sich dieses zwischen beiden Institutionen stark unterscheidet.<sup>27</sup> In der OFPRA ist diese Position hauptsächlich von relativ jungen Frauen aus sehr verschiedenen Fachrichtungen (internationales Recht, Politik-, Geschichts-, Sprach-, Literatur- und Gesellschaftswissenschaften ...) besetzt, die im Sachbearbeiterberuf ein durchschnittliches Dienstalter

<sup>22</sup> Eine Ausnahme bildet hier die Antenne in Basse-Terre (Gouadeloupe).

<sup>23</sup> Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten; Abl. L31/18 vom 6.2.2003.

<sup>24</sup> Diese Summe wird nur während des Verfahrens und nur im „normalen“ Verfahren (nicht im Eilverfahren) gezahlt. Abgelehnte Bewerber bekommen keinerlei staatliche Zuwendungen mehr.

<sup>25</sup> Der Historiker Gérard Noiriel bemerkt sehr treffend, dass Fürsorge in der Geschichte oft mit Kontrolle und Bevormundung einher ging. Er beschreibt die „Kontrolle durch Versorgung“ [„le contrôle par l'assistance“] als eine elementare Form der Herrschaft [„une forme élémentaire de domination“].

<sup>26</sup> Die Bezeichnung dieser Berufsgruppe hat sich in der Geschichte mehrmals geändert. Als „Entscheider“ werden heute jene Beamten bezeichnet, die in erster Instanz über Asylanträge entscheiden und hierzu eine Anhörung mit jedem Bewerber führen. In Frankreich werden diese Personen „officiers de protection instructeurs“ genannt. Ich verwende im Folgenden den zusammenfassenden Begriff „Sachbearbeiter“.

<sup>27</sup> Die folgenden Angaben beziehen sich auf das Jahr der Feldforschung, 2010. Es sei angemerkt, dass die demografische Struktur des BAMF in einem Änderungsprozess begriffen ist, der diese Angaben eventuell bald obsolet werden lässt.

von fünf Jahren haben. Letzteres ist bei ihren Kolleginnen und Kollegen im BAMF fast vier Mal so hoch (ca. 18 Jahre). Weiterhin sind die deutschen Sachbearbeiter ausschließlich Juristinnen bzw. Juristen oder Verwaltungsangestellte, oft recht nah am Rentenalter und überwiegend männlichen Geschlechts. Dieser Kontrast, insbesondere bezüglich des Ausbildungshintergrundes und des Dienstalters (sowie, damit verbunden, dem Zeitpunkt der Einstellung), erweist sich als erklärungskräftig im Bezug auf Unterschiede, die sich in der Berufspraxis und -einstellung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter von BAMF und OFPRA feststellen lassen (siehe Probst 2011).

### 1.3. Asylverfahren zwischen Fakten und Fiktion

Mehr als diese Differenzen sollen hier abschließend Gemeinsamkeiten und charakteristische Merkmale der Berufspraxis französischer und deutscher Sachbearbeiter skizziert werden. Die berufliche Tätigkeit beider ist, wie eingangs angedeutet, in einem politisch-humanitären Spannungsfeld verankert, in dem verschiedene Interessen und Werte aufeinander prallen. Sachbearbeiter sind in ihrer täglichen Arbeit diesen Spannungen ausgesetzt und tragen eine große Verantwortung. Um die Begründetheit eines Asylantrags einzuschätzen, müssen sie den vorgetragenen Tatbestand sowohl rechtlich einordnen als auch auf seine Glaubhaftigkeit hin prüfen. Die Frage der Glaubhaftigkeit ist im Laufe der Zeit bei der Antragsbearbeitung immer stärker in den Vordergrund getreten. Das heute zwischen Asylsuchenden und Sachbearbeitern (im OFPRA sowie im BAMF) herrschende Misstrauen scheint das Ergebnis eines langen Prozesses zu sein, in dem sich eine immer restriktivere Gesetzgebung und verschärfte Kontrollzugriffe durch die Behörden und eine immer ausgefeiltere Strategie der Asylsuchenden zum Umgehen der administrativen Hindernisse gegenseitig bedingen und stimulieren. Man beobachtet heute eine Situation, in der Sachbearbeiter – erfahrungsbedingt, wie sie selber sagen – ständig damit rechnen, von den Bewerberinnen und Bewerbern getäuscht und belogen zu werden. Zur genauen Prüfung der Asylvorträge ist ihnen zufolge ein detailliertes Wissen über die geopolitische sowie soziokulturelle Situation im jeweiligen Herkunftsland erforderlich. Die Glaubhaftigkeitsprüfung bewegt sich also in einer Grauzone zwischen Wissen und Glauben. Ihre Bedeutung wird von den Sachbearbeitern zuweilen so hoch eingeschätzt, dass die Frage

der rechtlichen Einordnung der vorgetragenen Fakten hinter der Frage nach ihrem Wahrheitsgehalt zurücktritt.

Das subjektive Moment, welches durch eine mehr oder weniger „strenge“ Glaubhaftigkeitsprüfung in der Antragsbearbeitung Einzug erhält, scheint schließlich einen erheblichen Einfluss auf die Anzahl positiver Entscheidungen zu haben oder gar als Instrument zur Steuerung der Anerkennungszahlen zu fungieren. Zwar wird ihre Verwendung als solches von Vertretern der Institutionen meist vehement bestritten, die französische wie deutsche Asylstatistik spricht jedoch eine andere Sprache: In der Tat scheint die Höhe der von den Behörden erreichten Anerkennungsquoten mit der Höhe der jährlichen Asylyugänge zu korrelieren.<sup>28</sup> Wie und warum sich Asylnachfrage und „Asylangebot“ in Europa gegenseitig bedingen, bleibt dahingestellt. Sicher ist nur, dass ein gemeinsames europäisches Asylsystem einen Weg aus der Sackgasse gegenseitigen Misstrauens finden muss und die rechtlich-administrativen Kategorien, nach denen über Aufnahme und Ausschluss entschieden wird, dringend überdacht werden sollten.

### LITERATUR

- Carbonnier, J. (2001): *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*. Paris: L.G.D.J.
- Hesse, H. A. (2004): *Einführung in die Rechtssoziologie*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Noiriel, G. (1998): *Réfugiés et sans-papiers: la République face au droit d'asile XIXe – XXe siècle*. Paris : Hachette.
- Probst, J. (2011): *Entre faits et fiction: l'instruction de la demande d'asile en Allemagne et en France*. *Cultures & Conflits*, N°84, pp. 63-80.
- Probst, J. (2012): *Instruire la demande d'asile. Étude comparative du processus décisionnel au sein des administrations allemande et française*. Dissertation im Fach Soziologie. Universität de Strasbourg / Philipps-Universität Marburg.
- Weber, M. (1956): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

<sup>28</sup> Diese These wird von verschiedenen Autoren vertreten [siehe z.B.: T. Holzer & G. Schneider (2002); J. Valluy (2004)].

Statistisches Material zu den Fällen Frankreich und Deutschland ist meiner Doktorarbeit zu entnehmen [Probst, J. 2012].

### **Denise Efionayi-Mäder**

*Studium der Verwaltungswissenschaft und Soziologie in Genf. Seit 1996 wissenschaftliche Mitarbeiterin sowie Projektleiterin im Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) an der Universität Neuchâtel (Schweiz). Heute stellvertretende Direktorin des SFM. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind: Flüchtlingsforschung, Asyl- und Migrationspolitik, neue Migrationsflüsse, undokumentierte Migrantinnen und Migranten, Gesundheitsförderung.*

## **2. ASYLPOLITIK UND MÖGLICHE (DES)INTEGRATIONSEFFEKTE (Denise Efionayi-Mäder)**

### **2.1. Integrieren bitte!**

Wie in den meisten EU-Ländern ist auch in der Schweiz Integrationspolitik seit einigen Jahren ein Dauerthema, das zeitweise sogar die Flüchtlingsfrage auf dem ersten Rang der migrationspolitischen Agenda ablöste. Zwar spielen erfahrungsgemäß symbolische und parteipolitische Vorstösse zur Förderung sozialer Kohäsion und gesellschaftlicher Integration in der öffentlichen Diskussion eine ebenso wichtige Rolle wie konkrete Umsetzungsmaßnahmen. Trotzdem wurden beim Bund und in vielen Kantonen gesetzliche Grundlagen geschaffen, Integrationsindikatoren erstellt und zusätzliche Mittel gesprochen, um Sprachkurse, Erstinformation, berufliche Kompetenzbewertungen oder Weiterbildungsmöglichkeiten zu fördern. Erklärtes Ziel dieser Maßnahmen ist es, die strukturelle und soziale Integration der Zuziehenden möglichst gleich zu Beginn zu fördern. Die Integrationspolitik setzt daher auch auf eine „Verbesserung der Integrationskapazität der Gesellschaft insgesamt“ (BFM 2011), wobei es darum geht, Zugangshindernisse für Zugewanderte in allen Lebensbereichen – Bildung, Arbeit, Gesundheitswesen usw. – abzubauen. Sie privilegiert erklärtermaßen das Primat der zuständigen Regelstrukturen, die sich am Bedarf der Zielgruppen und nicht an deren Migrationshintergrund zu orientieren haben. Dieser Ansatz leuchtet insofern ein, als diese Regelinstitutionen optimale Voraussetzungen für ein professionelles und effizientes Vorgehen im jeweiligen Tätigkeitsbereich bieten.

In diesem Sinn gehören zur Integrationspolitik vielfältige Vorkehrungen, die von der transkulturellen Öffnung von Behörden oder anderen Institutionen über die Förderung der Chancengleichheit oder Bürgerbeteiligung bis zur Bildungs- und Beschäftigungspolitik reichen, und selbstverständlich auch die Zuwanderungspolitik – etwa den Familiennachzug – umfassen. Obwohl Integrationsprogramme, die spezifisch für die Migrationsbevölkerung gedacht sind, in der Öffentlichkeit eher wahrgenommen werden als die weniger spektakulären

bzw. schwer identifizierbaren strukturellen Maßnahmen, stellen sie eben nur einen Bestandteil einer umfassenden Integrationspolitik dar. Deshalb sollte der Migrationsgrund oder Aufenthaltsstatus die Rahmenbedingungen des Integrationsverlaufs einzelner Personen oder Familien möglichst wenig tangieren. Diese Rechnung geht allerdings gerade bei Schutzsuchenden selten auf, da im Asylwesen vorerst die Frage im Vordergrund steht, ob sich jemand überhaupt für den Flüchtlings- oder subsidiären Status qualifiziert. Bis diese Frage jeweils geklärt ist, wird in der Regel von gezielten Integrationsmaßnahmen abgesehen, aber auch andere Rechte – etwa geographische und berufliche Mobilität, Familienzusammenführung, Weiterbildung – werden verweigert. Aus politischen Gründen befinden sich die betroffenen Personen in einer Ausnahmesituation, während die sämtlichen Maßnahmen, welche die Integrationsförderung dringend empfiehlt, aufgeschoben werden. Was bedeutet dies nun in der Praxis?

### **2.2. Fehlende Eckwerte zum Integrationsverlauf von Flüchtlingen**

Obwohl die Schweiz seit Jahren bemüht ist, die Asyl- und Beschwerdeverfahren zu beschleunigen, dauert die genannte Ausnahmesituation in vielen Fällen nicht nur Monate, sondern Jahre, bevor eine abschließende Beurteilung zur Anerkennung von Asyl oder Gewährung subsidiären Schutzes (vorläufige Aufnahme<sup>29</sup>) vorliegt. Während den vergangenen drei Jahren (01. 2010 bis 10. 2012) fiel ein positiver Entscheid bei rund einem Drittel aller Asylsuchenden<sup>30</sup> beziehungsweise bei über zwei Dritteln (71%), wenn man nur Asylgesuche berücksichtigt, auf die eingetreten wurde (nämlich 46% in diesem Zeitraum).<sup>31</sup> In den Jahren zuvor lag der Anteil positiver Entscheide teilweise höher, während der Anteil an Nichteintretens-Entscheidungen geringer war. Aus Erfahrungswerten lässt sich ableiten, dass ein Großteil der anerkannten Flüchtlinge oder Schutzbedürftigen vorher Jahre in einer Situation der aufgeschobenen Integration verbringen.

<sup>29</sup> In den meisten Fällen lässt sich die vorläufige Aufnahme mit dem subsidiären Schutz in der EU vergleichen, auch wenn die entsprechenden Vorkehrungen nicht deckungsgleich sind.

<sup>30</sup> In diesem Zeitraum wurde bei 17% der Asylgesuche Asyl (36% der ordentlichen Asylverfahren ohne Nichteintretens-Entscheide) und 15% (35%) eine vorläufige Aufnahme erteilt. Berücksichtigt wurden nur erstinstanzliche Entscheide.

<sup>31</sup> Im erwähnten Zeitraum wurde auf 54% der behandelten Asylgesuche nicht eingetreten, wobei es sich in rund 80% um sogenannte Dublinfälle handelte, die in das Erstasyland überstellt werden sollten.

Über die Auswirkungen des genannten „Provisoriums“ auf die Integrationsverläufe dieser Personen – vor und nach der Aufnahme – liegen in der Schweiz, wie leider auch in vielen anderen Ländern (Hatton 2004) kaum empirische Studien vor. Aufgrund von bruchstückhaften, aber in eine ähnliche Richtung weisenden Daten aus vorhandenen Statistiken und Studien lassen sich immerhin einige allgemeine Schlüsse ziehen. (Kamm et al. 2003; Lindenmeyer et al. 2008; Moret et al. 2007; Efonayi-Mäder et al. 2011; Eyer und Schweizer 2010; Wimmer und Piguet 1998):

- Die Erwerbsbeteiligung der betreffenden Personenkreise – anerkannte Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende – ist wesentlich niedriger als die der einheimischen sowie der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz; sie nimmt allerdings mit zunehmender Aufenthaltsdauer zu. Bei Asylsuchenden liefern die Auflagen im Zugang zum Arbeitsmarkt eine mögliche Erklärung. Diese kommt aber für Flüchtlinge und Personen unter subsidiärem Schutz nicht in Frage, da diese Personen weitgehend freien Zugang zum Arbeitsmarkt haben, wobei die geographische Mobilität teilweise eingeschränkt ist.
- Die Erwerbsbeteiligung ist ferner kantonale sehr unterschiedlich. Sie betrug beispielsweise bei vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Waadt 24% im Vergleich zu 47% in Luzern (31.12.2011). Sie schwankt aber auch zeitlich (Konjunktur) und je nach Herkunftsgruppe wesentlich (beispielsweise Eritrea 27% und Angola 48% am 31.12.2011).
- Aus Untersuchungen über die sri lankische und afrikanische (Somalia, Kongo, Eritrea usw.) Wohnbevölkerung, die grösstenteils im Rahmen eines Asylgesuchs in die Schweiz gelangt ist, geht hervor, dass das Einkommen durchschnittlich niedriger ist als in der übrigen ausländischen Bevölkerung. Entsprechend sind Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten höher. Dies hängt damit zusammen, dass dieser Personenkreis stark in Tieflohnbranchen vertreten ist, in denen auch die Arbeitslosigkeit generell höher ist (Gastgewerbe und andere Zweige des Dienstleistungsbereichs). Besonders Frauen sind bildungsmässig schlechter gestellt als Frauen in der übrigen Bevölkerung

(hoher Anteil von Personen mit höchstens einem Abschluss der obligatorischen Schule).

- Der wahrgenommene Gesundheitszustand ist insbesondere unter vorläufig aufgenommenen Personen schlechter als in der Allgemein- oder ausländischen Bevölkerung (Gabadinho et al. 2007; Guggisberg et al. 2011).

Vielfach wird die niedrige Erwerbsbeteiligung primär dem Profil der Flüchtlinge, ihrem Bildungsstand und mangelnder Berufserfahrung zugeschrieben. Bekannt ist ferner, dass traumatische Fluchterfahrungen die Gesundheit beeinträchtigen und sich negativ auf die Berufstätigkeit auswirken können. Hingegen ist bisher kaum erforscht worden, welche Rolle die Aufnahmebedingungen im Asylbereich für die (spätere) Integration von ehemaligen Asylsuchenden und ihren Kindern genau spielen. Es ist deshalb sinnvoll, sich diese Umstände genauer vor Augen zu führen.

### 2.3. Rahmenbedingungen in der Sozialhilfe

Asylsuchende können nach drei bis sechs Monaten Wartezeit und unter gewissen Bedingungen zum Arbeitsmarkt zugelassen werden. Allerdings ist in der Praxis nur ein Bruchteil von ihnen erwerbstätig (2011: 8.4%), wobei die kantonalen Unterschiede beträchtlich sind, was unter anderem mit der Arbeitsmarktstruktur und der jeweiligen Zulassungspraxis zusammenhängt. Die meisten Asylsuchenden beziehen daher Sozialhilfe; diese ist gegenüber den Richtsätzen für einheimische Personen<sup>32</sup> um ungefähr 40-60% abgesenkt. Sie wird vom Bund finanziert und variiert von Kanton zu Kanton, genauso wie die Abgabe- und Unterkunftsmodalitäten. Die monatliche Grundunterstützung für eine Einzelperson, die sämtliche Ausgaben außer Unterkunft und Krankenversicherung abdecken muss, beträgt in den meisten Kantonen zwischen CHF 400 bis CHF 500. Sie ist gemäss einer – nicht mehr aktuellen, aber im Trend noch gültigen – Untersuchung durchaus vergleichbar mit den kaufkraftbereinigten Sozialhilfefansätzen in europäischen Staaten, die ein ähnliches Asylsystem wie die Schweiz kennen. Diese abgesenkte Sozialhilfe ist für eine beschränkte Zeitdauer gedacht und deckt somit gerade das materielle Existenzminimum.

<sup>32</sup> Die meisten Kantone orientieren sich bei der Bemessung an den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), können aber durchaus abweichende Ansätze oder Modalitäten erlassen.

Die genannten Rahmenbedingungen in der Sozialhilfe gelten in den meisten Kantonen auch für vorläufig aufgenommene Personen, die allerdings im Unterschied zu Asylsuchenden weitgehend freien Zugang zum Arbeitsmarkt haben (Wichmann et al. 2011). Da die überwiegende Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer dauerhaft in der Schweiz verbleibt und seit 2008 auch im Fokus der Integrationsbemühungen steht, haben einzelne Kantone entschieden, diesen Personenkreis wie anerkannte Flüchtlinge in die „übliche“ Sozialhilfe überzuführen (beispielsweise Basel-Stadt, Luzern, Zürich).<sup>33</sup> Familienzusammenführungen sind für vorläufig aufgenommene Personen aber erst nach einer Wartefrist von drei Jahren möglich.

Abgewiesene Asylsuchende – einschliesslich der Personen mit rechtskräftigem Nichteintretens-Entscheid (NEE) – erhalten in der Regel keine Sozialhilfe, können aber eine Überbrückungshilfe beziehen, wie sie allen Menschen in Notlagen gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung zusteht. Diese Nothilfe ist beim zugewiesenen Kanton zu beantragen und beschränkt sich auf eine Schlafstelle sowie lebensnotwendige Sachabgaben (Mahlzeiten, Esspakete, Lebensmittelgutscheine, Kleidung, Hygieneartikel) im Wert von rund CHF 240-300 pro Monat. Die äusserst knappe Bemessung der Nothilfe wird damit begründet, dass sich die betreffenden Personen widerrechtlich in der Schweiz aufhalten und integrative Absichten in diesem Fall kein Thema sind.

Da die Sozialhilfe in der Kompetenz der Kantone liegt, sind nicht nur institutionelle Vorkehrungen und Ausgestaltung, sondern auch der Umfang der Unterstützung unterschiedlich. Das gilt in allen drei Regimes, aber in unterschiedlichem Maße: Während sich die meisten Kantone an die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) empfohlenen Standards halten, wenn es um die allgemeine Sozialhilfe geht, sind die kantonalen Differenzen bei der Asyl-Sozialhilfe und insbesondere bei der Nothilfe größer (Wichmann et al. 2011). Dies scheint paradox angesichts der Tatsache, dass der finanzielle Spielraum in den beiden letztgenannten Fällen zweifach beschränkt ist: erstens durch die abgesenkte Grundunterstützung ohne Integrationszuschläge und zweitens durch

die Abgeltungen des Bundes, der den Kantonen einheitliche Pauschalen ausstellt, die wiederum dem Mietpreis- und dem Prämienniveau für Krankenkassen angepasst sind. Während gewisse Kantone den Asylbereich aus eigenen Mitteln unterstützen, fallen in anderen „Gewinne“ ab, die allerdings schwer zu beziffern sind.

#### **2.4. Asylpolitische Spannungsfelder im Integrationsbereich**

Wie vergangene und gegenwärtige Vorstöße zur Revision des Asylrechts verdeutlichen, liegt die Priorität in diesem Politikfeld vielfach bei einer möglichst unattraktiven Ausgestaltung der Aufnahmebedingungen, während Integration anders als bei der übrigen Zuwanderung kaum ein Thema ist. Obwohl die soziale und wirtschaftliche Nicht-Integration von Asylsuchenden kein deklariertes Politikziel darstellt, werden Maßnahmen gefordert und gefördert, die sonst als integrationshemmend gelten, wie beispielsweise die Beschränkung der beruflichen und geographischen Mobilität, der Weiterbildung oder der verzögerte Familiennachzug. In politischen Debatten wird die Meinung vertreten, dass die Integration von Asylsuchenden einer wirksamen Asylpolitik grundsätzlich widerspricht. Inwiefern und unter welchen Umständen dies tatsächlich zutrifft, ist höchstens am Rand ein Thema. So wird beispielsweise die Frage, ob eine zusätzliche Absenkung der Sozialhilfe – wie sie im Parlament kürzlich zur Debatte stand – tatsächlich eine abschreckende Wirkung für potentielle oder bereits anwesende Asylsuchende entfaltet, ebenso wenig thematisiert wie allfällige Folgen für den (späteren) Eingliederungsprozess der anerkannten Flüchtlinge.

Zwei Gründe scheinen in diesem Zusammenhang ausschlaggebend zu sein: Einerseits gehen Entscheidungstragende gemäß eigenen Aussagen in den Medien davon aus, dass sich nur eine verschwindend kleine Minderheit der Asylsuchenden längerfristig in der Schweiz niederlassen wird. Erfahrungswerte widersprechen dieser Annahme, wie obige Verweise belegen, die allerdings erstinstanzliche Entscheide betreffen. Dies bedeutet, dass zu den erstinstanzlichen Schutzgewährungen (Asyl und vorläufige Aufnahme) zusätzliche Aufnahmen in der Berufungsinstanz, infolge einer Heirat oder aufgrund humanitärer Erwägungen hinzukommen. Andererseits wird in

<sup>33</sup> Andere Kantone wie beispielsweise Bern kennen eine zeitlich abgestufte Regelung, die eine Überführung in die übliche Sozialhilfe nach sieben Jahren vorsieht.

politischen Kreisen gemutmaßt, dass integrative Vorkehrungen die Rückkehrbereitschaft grundsätzlich unterlaufen und Anziehungsmomente darstellen. Selbst wenn diese Annahme in bestimmten Situationen zutreffen mag, greift ihre Verallgemeinerung eindeutig zu kurz und verhindert eine sachliche Erwägung alternativer Politikorientierungen, die den Antagonismus Integration versus Ausschluss überwinden.

### 2.5. Fazit

In Sachen Integrations- und Asylpolitik hat sich im vergangenen Jahrzehnt einiges getan; dies gilt für zahlreiche EU-Länder wie auch die Schweiz. Verschiedene Entwicklungen erwecken allerdings den Eindruck, dass sich zwischen einer durchdachten und nachhaltigen Politikgestaltung einerseits, wie beispielsweise der Förderung integrativer Rahmenbedingungen in den Regelinstitutionen (mainstreaming), und dem legislativen „Politikaktivismus“ im Asylbereich eine unüberbrückbare Kluft eröffnet. Letzter lässt sich vielfach von pauschalen Grundannahmen leiten, die einer kritischen Reflexion und empirischen Verifizierung nicht standhalten. Es bleibe dahingestellt, ob sich diese Tendenz letztlich durch eine Unkenntnis der zugegebenermaßen komplexen Zusammenhänge (im Asylwesen) erklären lässt oder eher durch eine einseitige Fokussierung auf eine möglichst öffentlichkeitswirksame Politik, die nach dem Motto funktioniert: es wird wenigstens gehandelt und zwar nach allgemein einleuchtenden Prinzipien.

Aus den asylpolitischen Debatten vollkommen ausgeblendet wird die (integrationspolitisch wiederum zentrale) Frage, wie sich geplante Maßnahmen längerfristig auf die Integration von anerkannten Flüchtlingen und anderen Personen auswirken, die im Land verbleiben. Wie Mulvey (2010) am britischen Beispiel deutlich macht, ist es irreführend zu denken, die Politikfelder Integration und Asyl ließen sich gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit klar auseinander dividieren. Das Gegenteil trifft zu: Die Wahrnehmung der Asylpolitik prägt auch die Haltung zur übrigen Zuwanderungs- und Integrationspolitik massgeblich. Die Rezeption der restriktiv bis negativ gefärbten Berichterstattung über Asylsuchende lässt sich nicht einfach ins Positive wenden, sobald sie Menschen betrifft, die nun als schutzbedürftig anerkannt werden.

Mit einem Tabu belegt ist außerdem eine sachliche Diskussion der effektiven Möglichkeiten und Grenzen staatlichen Eingreifens, wenn es beispielsweise um die (zahlenmäßige) Entwicklung der Asylgesuche geht. Dabei wäre eine transparente Kommunikation über die Limits der politischen Steuerung Voraussetzung, um sinnvolle Handlungsprioritäten setzen und falsche Erwartungen entkräften zu können. Widersprüchliche und nur vordergründig einleuchtende Zielsetzungen tragen wenig zur Glaubwürdigkeit und nachhaltigen Politikgestaltung bei. In diesem Sinn ist der Forderung der früheren Weltkommission für internationale Migration nach mehr Kohärenz in der Ausgestaltung der Migrationspolitik Ausdruck zu verleihen. Konkurrierende Prioritäten und kurzfristige Forderungen sollten klaren Zielformulierungen unterstellt werden, deren Perspektive über einzelne Politikfelder und verschiedene Verwaltungsebenen hinausreicht.

## LITERATUR

BFM (2011): Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration). Bern: Bundesamt für Migration.

Efionayi-Mäder, Denise; Pecoraro, Marco und Steiner, Ilka Anita (2011): La population subsaharienne en Suisse : un aperçu démographique et socioprofessionnel. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.

Eyer, Philippe und Schweizer, Régine (2010): Die somalische und eritreische Diaspora in der Schweiz. Bern: BFM.

Gabadinho, Alexis; Wanner, Philippe und Dahinden, Janine (2007): La santé des populations migrantes en Suisse : une analyse des données du GMM : le rôle du profil socioéconomique, sociodémographique et migratoire sur l'état de santé, les comportements et le recours aux services de santé. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM). Guggisberg, Jürg; Gardiol, Lucien und Graf, Iris (2011): Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung (GMM) in der Schweiz. Bern: Arbeitsgemeinschaft BASS, ZHAW, ISPM, M.I.S TREND.

Hatton, Timothy J (2004): „Seeking asylum in Europe.“ Economic policy, 19(38): 5-62.

Kamm, Martina et al. (2003): Aufgenommen – aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz. Bern: EKM EKR.

Lindenmeyer, Hannes et al. (2008): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen. Studie über erfolgversprechende Faktoren. Bern: Von KEK-CDC Consultants.

Moret, Joëlle; Efionayi-Mäder, Denise und Stants, Fabienne (2007): Diaspora sri lankaise en Suisse. Berne: ODM.

Mulvey, Gareth (2010): When policy creates politics: the problematizing of immigration and the consequences for refugee integration in the UK.. Journal of Refugee Studies, 23 (4).

Wichmann, Nicole et al. (2011): Gestaltungsräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.

Wimmer, Andreas und Piguët, Etienne (1998): Asyl und Arbeit : eine Studie zur Erwerbsintegration von Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Schweiz. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations.

### 3. IRREGULÄRE MIGRATION IN DEUTSCHLAND – ZUR KONTROVERSE ZWISCHEN ORDNUNGSPOLITISCHER UND MENSCHENRECHTLICHER SICHTWEISEN (Dr. Norbert Cyrus)

Die Frage, wie der gesellschaftliche Umgang mit irregulärer Migration gestaltet werden soll, ist politisch umstritten. Dabei stehen sich, sehr grob vereinfacht, eine ordnungspolitische und eine menschenrechtliche Sichtweise gegenüber (u.a. Cyrus 2004; Sinn et al. 2006; BMI 2007). Die ordnungspolitische Perspektive betrachtet irreguläre Migration vor allem unter dem Aspekt der Gefährdung öffentlicher Sicherheit und Ordnung. Mit einer konsequenten Politik der Kontrollen an den Staatsgrenzen und im Inland sollen irreguläre Migrantinnen und Migranten an der unerlaubten Einreise gehindert und irreguläre Aufenthalte aufgedeckt und beendet werden. Dagegen betont die menschenrechtliche Perspektive (grundlegend dabei: Bielefeldt 2006; Carens 2008), dass auch irreguläre Migrantinnen und Migranten unhintergehbare Menschenrechte besitzen, die durch die aktuell verfolgte Politik der Bekämpfung irregulärer Migration in Deutschland insbesondere in den Bereichen des Rechts auf Gesundheit (Mylius et al. 2011; Falge et al. 2009), des Zugang von Kindern zur Bildung (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2010; Laubenthal 2011) und des Schutzes von Beschäftigten vor Ausbeutung (Fischer-Lescano et al. 2012) verletzt würden. Zur Absicherung der Menschenrechte irregulärer Migrantinnen und Migranten werden daher rechtliche und institutionelle Veränderungen gefordert.

#### 3.1. Der ordnungspolitische Standpunkt

Der ordnungspolitische Standpunkt bestimmt seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland den politischen Umgang mit Zuwanderung. Das Bundesministerium des Innern (BMI), das für dieses Politikfeld zuständig ist, vertritt traditionell eine restriktive Linie der Durchsetzung aufenthaltsrechtlichen Regelungen mit umfassenden Maßnahmen zur Kontrolle und Beendigung unerlaubter Aufenthalte. Das BMI sieht keinen Bedarf für Schutzmaßnahmen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten, denn „Ausländer, die ohne entsprechenden Aufenthaltstitel nach Deutschland einreisen oder sich hier aufhalten, verletzen das geltende Recht und sind sich (...) in aller Regel völlig darüber im Klaren, welche Konsequenzen dies für ihre Lebensumstände in Deutschland haben wird. Sie sind in diesem Sinne selbst für ihre Illegalität verant-

wortlich. Aus dieser Position heraus können keine Ansprüche an den deutschen Staat oder die deutsche Gesellschaft abgeleitet werden“ (BMI 2001).

Die Argumentation ist deutlich und wurde vom BMI als Reaktion auf eine Eingabe an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages vorgetragen. Mit der Eingabe hatte ein Zusammenschluss von Personen aus Kirche, Wohlfahrtspflege und Wissenschaft auf die menschenrechtlich prekäre Situation von Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland aufmerksam gemacht und Maßnahmen zur Verbesserung der rechtlichen und sozialen Lage angeregt. Das BMI hatte dieses Anliegen auch mit Hinweis auf die „Einheitlichkeit der Rechtsordnung“ zurückgewiesen und sich auf die Unterstützung und Zustimmung der Bundesländer berufen: „Auch die Länder teilen die Auffassung, dass die Rechte zugunsten von „Illegalen“ ausreichend sind und diese Personen aus ihrer selbst verursachten rechtswidrigen Situation heraus keine Ansprüche an den Staat stellen können“ (BMI 2007, S. 6). Im Prüfungsauftrag Illegalität bekräftigte das BMI 2007 diese Auffassung und betonte mit Blick auf die Kritik an den Übermittlungspflichtigen öffentlicher Stellen: „Die Übermittlungspflicht kann unverändert beibehalten werden. Der Staat verfügt mit dieser Vorschrift über ein Mittel der Migrationskontrolle, das dazu beiträgt, dem Aufenthaltsrecht Geltung zu verschaffen. Eine abschreckende Wirkung ist beabsichtigt.“ (BMI 2007).

#### 3.2. Veränderungen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten

Vor dem Hintergrund dieser eindeutigen Positionierung des verantwortlichen Ministeriums ist es überraschend, dass inzwischen rechtliche Veränderungen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten vorgenommen wurden. Im Jahr 2009 wies der Gesetzgeber in der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsrecht“ vom 18. September 2009 ausdrücklich darauf hin, dass bei einer Notfallbehandlung irregulärer Migrantinnen und Migranten ein „verlängerter Geheimnisschutz“ besteht. Sozialbehörden haben in solchen Fällen die Kosten zu erstatten, ohne die personenbezogenen Daten der Patientinnen und Patienten an die Ausländerbehörden weiter zu leiten. Im Jahr 2011 hat der Gesetzgeber mit der

#### Dr. Norbert Cyrus

*Studium der Kultur- und Sozialanthropologie. Wissenschaftler am Hamburger Institut für Sozialforschung (HIS). Vorher Mitarbeiter am Interdisziplinären Zentrum für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen an der Universität Oldenburg, u.a. im EU-Forschungsprojekt „POLITIS“ und „WinAct“. Arbeitsschwerpunkte sind: Kultur und Sozialanthropologie der Arbeitsmigration, Soziologie irregulärer Migration, Illegalität, Menschenhandel, Methoden qualitativer Sozialforschung.*

Umsetzung Europäischer Richtlinien den Paragraphen 98 a in das Aufenthaltsgesetz neu eingefügt.<sup>34</sup> Danach sind Arbeitgeber irregulärer Migrantinnen und Migranten zur Zahlung vereinbarter Vergütung verpflichtet. Lohnforderungen aus unangemeldeter Beschäftigung können vor einem deutschen Arbeitsgericht eingeklagt werden. Ebenfalls im Jahr 2011 wurde die in § 87 Aufenthaltsgesetz festgelegte Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen an die Ausländerbehörden zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten eingeschränkt.<sup>35</sup> Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen sind danach von der Verpflichtung öffentlicher Stellen, Kenntnisse über einen irregulären Aufenthalt an die Ausländerbehörden zu melden, ausdrücklich ausgenommen worden.

In der Politik wird aktuell sogar über weiter gehende Maßnahmen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten diskutiert. Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration, Maria Böhmer, stellte im September 2012 Handlungsempfehlungen des Integrationsbeirats zum Umgang mit Flüchtlingen und Menschen ohne Aufenthaltsstatus vor.<sup>36</sup> Der Beirat hat u.a. empfohlen, die Übermittlungspflichten in der Gesundheitsversorgung weiter einzuschränken, um den allgemeinen Zugang zur medizinischen Regelversorgung insbesondere für Kinder und schwangere Personen ohne Aufenthaltsstatus zu gewährleisten. Weiterhin soll ermöglicht werden, dass für den Besuch statusloser Kinder in Kitas und Kindergärten Leistungen nach Sozialgesetzbuch VIII gewährt werden. Für Böhmer steht dieser Beschluss für ein Neues Denken und einen Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik. Diese und weitere Vorschläge rechtlicher Veränderungen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten werden auch von den Oppositionsparteien im Bundestag

mitgetragen (BT-Dr. 17/6167). Die SPD Bundestagsfraktion hat einen Gesetzesentwurf in den Bundestag eingebracht, mit dem die Übermittlungspflicht grundsätzlich auf die Strafverfolgungsbehörden eingeschränkt werden sollte (BT-Dr. 17/56). Weiterhin wird eine Herabstufung unerlaubter Einreise und Aufenthalt von einer Straftat zu einer Ordnungswidrigkeit vorgeschlagen.<sup>37</sup>

#### 3.3. Wie konnten die Veränderungen erreicht werden?

Wie konnten diese Veränderungen erreicht werden? Und wie werden die Veränderungen von der ordnungspolitischen Seite aufgenommen? Die erste Frage verlangt eine Erklärung, wie die vorgenommenen Veränderungen gegen die Überzeugung der in diesem Politikfeld eigentlich zuständigen und verantwortlichen Vertreter der ordnungspolitischen Sichtweise zustande kommen konnten. Ich sehe, angeregt durch den Ansatz der „pragmatischen Soziologie der Kritik“ (Boltanski et al. 2007; Boltanski 2010; Cyrus 2010), vier zusammen wirkende Faktoren. (1) Die menschenrechtlichen Anliegen wurden von einer breiten Allianz seriöser, von der Politik anerkannter ‚großer‘ Akteurinnen und Akteuren vertreten. Vor allem die katholische Kirche hat seit Ende der 1990er Jahre die menschenrechtlichen Anliegen mit dem Katholischen Forum Illegalität kontinuierlich bearbeitet und andere ‚große‘ Akteurinnen bzw. Akteure wie die Evangelische Kirche, die Wohlfahrtsverbände, aber auch Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Wissenschaft mobilisiert.<sup>38</sup> (2) Bei dieser advokatorischen Arbeit wurden polarisierende Forderungen und konfrontative Eskalationsstrategien bewusst vermieden. Die Anliegen wurden auf die eng gefassten Bereiche der Sicherstellung grundlegender Menschenrechte unabhängig vom Aufenthaltsstatus konzentriert. (3) Die vorgeschlagenen

<sup>34</sup> Die Vorschrift wurde eingefügt durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22.11.2011 (BGBl. I S. 2258) m.W.v. 26.11.2011.

<sup>35</sup> Ebda.

<sup>36</sup> Beirat der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: 2012, Flüchtlinge und Menschen ohne Aufenthaltsstatus – Handlungsempfehlungen des Beirats der Integrationsregierung, Berlin

<sup>37</sup> Einen Überblick bietet Cyrus 2010.

<sup>38</sup> Informationen zu diesen Aktivitäten bietet die Website [www.forum-illegalitaet.de](http://www.forum-illegalitaet.de)

Maßnahmen wurden als allgemeinwohlorientiert beschrieben. Zurück gewiesen wurde damit die Ansicht, dass irreguläre Migration ein Ausdruck krimineller Praktiken sei, durch die nicht zur Einreise legitimierte Personen sich in unfairer Weise individuelle Vorteile verschaffen (Stange 2006). Dagegen wurde in der menschenrechtlichen Argumentation betont, dass der soziale Rechtsstaat aufgrund selbst eingegangener Verpflichtung das Recht auf Gesundheit und des Zugangs zur Schulbildung und zum Rechtsschutz unabhängig vom Aufenthaltsstatus nicht nur auf dem Papier, sondern auch tatsächlich zu gewährleisten hat. Unterstützend wurden auch instrumentelle oder utilitaristische Argumente angeführt: Eine verzögerte Behandlung könne zu höheren Behandlungskosten und zur Verbreitung ansteckender Krankheiten führen. Und rechtliche Verletzlichkeit und mangelnde Konfliktfähigkeit bilden die Anreize für die Organisation illegaler Beschäftigung. Und Kinder seien besser in der Schule aufgehoben als auf der Straße. (4) Die menschenrechtlichen Anliegen wurden in verschiedensten Formaten präsentiert: Wissenschaftliche Forschungsberichte, rechtliche Expertisen, statistische Untersuchungen, eine Petition an den Bundestag, Kommentare zu Gesetzesentwürfen, Initiierung von Anfragen an die Regierung, ein öffentliches Memorandum oder ein gemeinsamer Brief mehrerer ‚großer‘ Organisationen an den Innenminister, eine jährliche öffentliche Tagung oder kontinuierliche Ansprache der zuständigen Funktionsträgerinnen und -träger in allen Bundestagsparteien. Mit diesen Formatierungen konnte der durch Nichtwissen und Nicht-wissenwollen bestimmte Umgang der Politik mit der sozialen Dimension irregulärer Aufenthalte aufgebrochen und die viel beschworene Tabuisierung der menschenrechtlichen Dimension durchbrochen werden. Die mehrjährigen und intensiven advokatorischen Bemühungen führten schließlich zu dem bereits dargestellten vollzogenen und vorgeschlagenen Maßnahmen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten.

### 3.4. Das ordnungspolitische Verständnis der Veränderungen

Damit stellt sich die Frage, wie diese Veränderungen von der ordnungspolitischen Seite aufgenommen werden. Ich hatte bereits dargestellt, dass das BMI weiter an der ordnungspo-

litischen Sichtweise festhält. Maßnahmen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten wurden und werden aus grundsätzlichen Erwägungen weiterhin als falsches Signal, als Anreizfaktor für irreguläre Migration betrachtet und abgelehnt. Der Schwerpunkt der politischen Beschäftigung mit irregulärer Migration liegt sowohl auf europäischer als auch auf deutscher Ebene vorrangig und nachdrücklich auf Schutz der Grenzen sowie Verhinderung, Aufdeckung und Beendigung irregulärer Aufenthalte (Carrera et al. 2010; Schneider 2012). Die inzwischen eingeführten Maßnahmen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten, die lange vehement abgelehnt wurden, werden dennoch nicht als Widerspruch oder Aufweichung des Vorrangs einer ordnungspolitischen Praxis gesehen. Dies verdeutlicht anschaulich die Rede des innenpolitischen Sprechers der CDU, Reinhard Grindel, der im Bundestag die Zustimmung seiner Fraktion zu den beschlossenen Maßnahmen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten begründete (Grindel 2011).

Mit Blick auf die Kostenerstattung durch die Sozialämter ohne Weitergabe von Patientendaten an die Ausländerbehörden erläuterte Grindel, dass „ wir schon nach geltender Rechtslage die Situation [haben], dass die Übermittlungspflicht durch den so genannten verlängerten Geheimnisschutz beschränkt ist.“ Mit dieser Argumentation erfolgt eine ordnungspolitische Normalisierung. Weiter gehende Vorschläge zur Einschränkung der Übermittlungspflichten im Gesundheitsbereich werden abgelehnt. Bei der Stärkung der Rechtssicherheit und Konfliktfähigkeit in der Beschäftigung handele es sich um die Umsetzung der europäischen Arbeitgebersanktionenrichtlinie. Diese verfolgt das Ziel der Bekämpfung irregulärer Migration, indem Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die irreguläre Migrantinnen und Migranten unangemeldet beschäftigen, bestraft werden sollen. Mit dieser ordnungspolitischen Instrumentalisierung wird eine weiter gehende Einschränkung der Übermittlungspflicht bei Arbeitsgerichten – die erst die tatsächliche Gewähr bietet, dass rechtsstaatlicher Schutz auch tatsächlich in Anspruch genommen wird – abgelehnt: „Nehmen wir nur den Gerichtsprozess im Falle eines Lohnstreits bei illegaler Beschäftigung. Es kann doch nicht sein, dass ein illegal

Aufhältiger seinen Arbeitslohn aus illegaler Beschäftigung vor Gericht eintreibt, sich dann erneut illegaler Arbeit zuwendet und die Ausländerbehörde von alledem nichts erfährt“. Auch bei der dritten Veränderung, der statuslosen Kindern den angstfreien Zugang zur Bildung eröffnet, wird eine ordnungspolitische Normalisierung betont: Die Änderung vollziehe nur gängige Praxen in Bundesländern nach. Ansonsten habe die CDU/CSU Bundestagsfraktion sich aus zwei Gründen zu der Änderung „durchgerungen, illegalen Kindern den Schulbesuch zu ermöglichen“. Man wollte dazu beitragen, dass statuslose Kinder die Zeit in Deutschland nutzen, um Fertigkeiten und Fähigkeiten zu erwerben, die ihnen bessere Bildungs- und Berufsperspektiven in ihren Herkunftsländern eröffnen. Damit würde auch den Eltern die Rückkehr in die Heimat leichter fallen, weil sich die Perspektive der Kinder verbessere. Zweitens solle vorgebeugt werden, dass die Kinder irgendwann eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung werden könnten. Kriminalpräventive Gründe sprächen für eine Öffnung der Schulen, denn „wer in der Schule ist, kann in der Zeit kein dummes Zeug anstellen“.

Ordnungspolitische Normalisierung und Vereinnahmung sind zugleich Ausdruck und Mittel, den Dominanzanspruch der ordnungspolitischen Sichtweise zu verdeutlichen. Weitergehende Vorschläge werden strikt abgelehnt, da „in diesem Fall die Illegalen selbst und nicht nur ihre Kinder Begünstigte einer Regelung wären, die nun wirklich gegen den Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung verstoßen würde“. Die Auffassung wird vom Bundesministerium des Innern geteilt. Im November 2012 wies das BMI die oben erwähnten Empfehlungen des Integrationsrates strikt zurück. Jede weitere Annäherung an die Rechtsstellung sowie die soziale und medizinische Versorgung legal hier aufhältiger Personen würde einen „unerwünschten Sogfaktor für illegale Zuwanderung schaffen und die Einheit der Rechtsordnung gefährden“ (zit. nach Woratschka 2012: S.4). Das „alte Denken“ des ausschließlich repressiven Umgangs mit irregulärer Migration besteht somit fort und hat, wenn man den Gesamtbereich des Politikfeldes irreguläre Migration betrachtet, tatsächlich auch nur in einem relativ kleinen und stark eingeschränkten Bereich an Boden verloren.

### **3.5. Die Kontroverse geht weiter**

Die Kontroverse zwischen ordnungspolitischer und menschenrechtlicher Sichtweise ist nach wie vor aktuell, ja aktueller denn je. Die Kontroverse hat sich aber, darauf verweisen die inzwischen vorgenommenen Veränderungen, weiter entwickelt. Dabei hat die öffentliche Kritik aber nicht nur eine fundiertere Begründung und breitere Zustimmung für Maßnahmen zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten erreicht, sondern auch eine gewisse Verschiebung im politischen Gewicht der Positionen. Das Bundesministerium des Inneren wird sich allerdings, aufgrund der primären Zuständigkeit für öffentliche Sicherheit und Ordnung durchaus nachvollziehbar, mit dem Thema irreguläre Migration wohl kaum anders als ordnungspolitisch befassen können. Um eine angemessene Berücksichtigung der sozialen und menschenrechtlichen Dimensionen irregulärer Migration zu erreichen, wäre daher die Zuständigkeit eines für Migration ganzheitlich zuständigen Ressorts anzustreben, das die menschenrechtlichen und ordnungspolitischen Belange ausgewogener zur Geltung bringen könnte.

## LITERATUR

- Bielefeldt, Heiner (2006): Menschenrechte „irregulärer“ Migrantinnen und Migranten. In: Alt, Jörg; Bommes, Michael (Hrsg.), *Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag, 81-94.
- Boltanski, Luc; Thevenot, Laurent (2007): *Über die Rechtfertigung. Eine Soziologie der kritischen Urteilskraft*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Boltanski, Luc (2010): *Soziologie und Sozialkritik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bundesministerium des Innern (2001): *Betr. Eingabe des Jesuiten-Flüchtlingsdienst*. Antwortschreiben vom 14.2.2001, [www.joerg-alt.de](http://www.joerg-alt.de)
- Bundesministerium des Innern (2007): *Illegal aufhältige Migranten in Deutschland. Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen*. Bericht des BMI zum Prüfauftrag *Illegalität*. Berlin: BMI, S. 6/39.
- Carens, Joseph (2008): *The Rights of Irregular Migrants*. In: *Ethics & International Affairs* 22 (2): 163-186.
- Carrera, Sergio; Merlino, Massimo (2010): *Assessing EU-Policy on Irregular Migration*. Brussels: CEPS.
- Cyrus, Norbert (2004): *Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland: Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen*. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration. Oldenburg.
- Cyrus, Norbert (2010): *Irreguläre Migration – Zum Stand der Diskussion menschenrechtlicher Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland*. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*. 30(2010)9; S. 317-321.
- Cyrus, Norbert (2010): *Perspektiven auf irreguläre Migration. Überlegungen zu einem interaktionstheoretischen Ansatz*. In: Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.): *Unsichere Zeiten. Herausforderungen gesellschaftlicher Transformationen*. Verhandlungen des 34. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Jena 2008. CD-ROM Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Falge, Christiane; Fischer-Lescano, Andreas; Sieveking, Klaus (Hrsg.) (2009): *Gesundheit in der Illegalität. Rechte von Menschen ohne Aufenthaltsstatus*. Baden-Baden: Nomos.
- Fischer-Lescano, Andreas; Kocher, Eva; Nassibi, Ghazaleh (Hrsg.) (2012): *Arbeit in der Illegalität: Die Rechte von Menschen ohne Aufenthaltspapiere*. Frankfurt am Main: Campus.
- Grindel, Reinhard (2011): *Bessere Bildungs- und Berufsperspektiven für Kinder von illegal in Deutschland Lebenden*. Rede zum Visakodex im Deutschen Bundestag am 7. Juli 2011. ([www.cducusu.de](http://www.cducusu.de))
- Laubenthal, Barbara (2011): *The negotiation of migrant's right to education in Germany: a challenge to the nation state*. In: *Ethnic and Racial Studies* 34 (8): 1357-1373.
- Mylius, Maren; Wiebke, Bornschlegel; Frewer, Andreas (Hrsg.) (2011): *Medizin für Menschen ohne Papiere*. Göttingen: V&R unipress.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2010): *Humanität und Staatsräson auf Kollisionskurs: Der Schulzugang von Kindern irregulärer Zuwanderer*. Ergebnisse einer Studie für die Stiftung Mercator, SVR-Info April 2010. Berlin: SVR.
- Schneider, Jan (2012): *Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration*. Nürnberg: BAMF.
- Sinn, Annette et al. (2006): *Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland: Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation*. Nürnberg: BAMF.
- Stange, Hans-Joachim (2006): *Maßnahmen zur Eindämmung irregulärer Migration und ihre impliziten Annahmen über Motive und Ursachen*. In: Alt, Jörg; Bommes, Michael (Hrsg.): *Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag, 139-147.
- Woratschka, Rainer (2012): *Böhmer will mehr Rechte für Flüchtlinge*, Tagesspiegel vom 6. Oktober 2012, S. 4.

**Prof. Dr. Albert Scherr**

*Studium der Soziologie in Frankfurt, Habilitation an der Universität Karlsruhe. Heute Direktor des Instituts für Soziologie an der Pädagogischen Hochschule Freiburg. Darüber hinaus Leiter des Wissenschaftlichen Instituts des Jugendhilfswerks Freiburg und Vorstandsmitglied im Komitee für Grundrechte und Demokratie. Seine Arbeitsschwerpunkte: Migration, Diskriminierung, Rassismus, Rechtsextremismus, qualitativ-empirische Forschung, soziologische Theorien und Theorien der Sozialen Arbeit.*

**4. KURZBERICHT ZUR PANELDISKUSSION 4**

**PANEL 4: ASYPOLITIK, ASYLVERFAHREN UND ILLEGALITÄT**

**Moderator:** Prof. Dr. Albert Scherr

**Teilnehmerinnen und Teilnehmer:**

Dr. Johanna Probst

Denise Efonayi-Mäder

Dr. Norbert Cyrus

In politischen und auch in wissenschaftlichen Diskursen wird der Umgang mit Flüchtlingen vielfach nicht als Bestandteil von Integrationspolitik in den Blick genommen. Hintergrund dessen ist die folgenreiche Unterscheidung zwischen dauerhaft Niedergelassenen sowie aus ökonomischen und/oder demografischen Gründen erwünschten Migrantinnen und Migranten einerseits, unerwünschter Migration andererseits, die aufgrund menschenrechtlichen und humanitären Verpflichtungen nicht umfassend reguliert werden kann. In einer einflussreichen Perspektive werden Flüchtlinge entsprechend vor allem als unerwünschte Migrantinnen und Migranten wahrgenommen, die eine Belastung für die Sozialsysteme darstellen, und sie werden zudem wiederkehrend unter den Verdacht gestellt, das Asylrecht zu missbrauchen.

Demgegenüber war das Panel darauf ausgerichtet, diese Aufspaltung des integrationspolitischen Diskurses zu problematisieren.

In den Beiträgen von Johanna Probst (Straßburg) und Denise Efonayi-Mäder (Neuchâtel) wurde deutlich, dass bezüglich des rechtlichen und administrativen Umgangs mit Flüchtlingen in Deutschland, Frankreich und der Schweiz erhebliche Unterschiede festzustellen sind. Dies gilt u.a. für die Bearbeitung von Asylanträgen sowie für den Zugang von Asylsuchenden und Geduldeten zu legalen und nicht-legalen Arbeitsmärkten, zum Gesundheitssystem und zu Sozialleistungen. Dominant ist gleichwohl in allen drei Ländern der Versuch, eine dauerhafte Niederlassung sowie eine gleichberechtigte gesellschaftliche Partizipation zu erschweren und dadurch Motive für eine Rückkehr in das Herkunftsland zu erzeugen.

Wie Johanna Probst zeigen konnte, sind auch erhebliche Zweifel daran begründbar, ob Entscheidungen über Asylverfahren ausschließlich auf einer angemessenen rechtlichen Prüfung des Einzelfalls resultieren. Die nachweisbare Korrelation zwischen der Zahl der Asylanträge und der Quote negativer Entscheidungen wirft die Frage nach dem Einfluss politischer Diskurse auf die Verfahren, insbesondere auf die Beurteilung der Glaubhaftigkeit der Antragstellerinnen und Antragsteller, auf.

Seit der erheblichen Einschränkung der Möglichkeit, in Deutschland Asyl zu beantragen durch die im Dezember 1992 beschlossene Grundgesetzänderung, hat die Problematik der undokumentierten („illegalen“) Zuwanderinnen und Zuwanderer an Bedeutung gewonnen. Wie Norbert Cyrus (Hamburg) aufzeigen konnte, ist auch im Umgang mit dieser Teilgruppe eine ordnungspolitische Perspektive, die auf die Verhinderung und Kontrolle unerwünschter Migration zielt, dominant. Gleichwohl ist es durch das Engagement von Nicht-Regierungsorganisationen gelungen, erhebliche Verbesserung des rechtlichen Status von Flüchtlingen ohne legalen Aufenthaltsstatus zu bewirken. Dies betrifft den Zugang von Kindern zu schulischer Bildung, die Behandlung von gravierenden akuten Erkrankungen sowie den Anspruch auf Bezahlung durch Arbeitgeber. Forderungen nach weiteren Verbesserungen, so etwa beim Zugang zu Kindertageseinrichtungen, werden inzwischen auch durch den Integrationsbeirat der Bundesregierung unterstützt.

Einen theoretischen Rahmen, um die Möglichkeiten integrationspolitischer Interventionen gegen einen ordnungspolitisch dominierten, faktisch desintegrativen Umgang mit Flüchtlingen zu analysieren, bietet die pragmatische Soziologie der Kritik. Denn das Selbstverständnis der Europäischen Union als den Menschenrechten verpflichtete Wertgemeinschaft kann nicht folgenlos ignoriert werden; dies eröffnet die Chance, die Legitimität instrumenteller Kalküle, die auf nationalstaatlich gefasste Interessen verweisen, in Frage zu stellen.

UNI  
FREIBURG



**WIR FEIERN IN  
DIE ZUKUNFT REIN.**  
Landesjubiläum Baden-Württemberg 2012

**ABI**  
ARNOLD  
BERGSTRÄESSER  
INSTITUT



**Baden-Württemberg**

MINISTERIUM FÜR INTEGRATION