

02/2016 Abschlussbericht zum Forschungsprojekt

Demokratie und Integration befördern:

Lernen aus internationalen Vergleichen

Gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

im Rahmen des Bundesprogramms

Demokratie **leben!**

Verfasser

Institut für Demokratieforschung
Georg-August-Universität Göttingen



Göttinger Institut für
Demokratieforschung

Gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

im Rahmen des Bundesprogramms

Demokratie *leben!*

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	7
2. Integration – ein <i>two-way process</i>	9
2.1 Instrumente und Indikatoren gelungener Integration	11
2.1.1 Mittel und Wegweiser	11
2.1.2 Soziale Beziehungen	12
2.1.3 Kompetenzen	13
2.2 Rechte von Flüchtlingen	13
2.3 Wer gehört zum <i>demos</i> ?	16
2.4 Liberale, republikanische und multikulturalistische Ansätze erfolgreicher Integrationspolitik	18
2.5 Integration durch (konflikthaften) Dialog	22
3. Die Fallbeispiele	25
3.1 Frankreich – Lehren aus einer wechselhaften Integrationsgeschichte	25
3.1.1 Vorüberlegungen	25
3.1.2 Geschichte und Grundlagen der Integration in Frankreich	28
3.1.3 Grenzen und Probleme der Integrationspolitik	36
3.1.4 Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Frankreich	44
3.1.5 Integrationsvektoren	53
3.1.6 <i>Best Practice</i> -Beispiele in Frankreich	69
3.1.7 Fazit: Lehren aus der französischen Integrationspolitik	83
3.1.8 Literatur zur Vertiefung	87
3.2 Großbritannien – auf dem Weg zu einer nationalen Integrationsstrategie	89
3.2.1 Einleitung	89
3.2.2 Die Entwicklung der britischen Migrations- und Integrationspolitik nach 1945	91

3.2.3 Der Beginn einer koordinierten Integrationspolitik unter New Labour	97
3.2.4 Integration durch Bildung und Zugang zum Arbeitsmarkt	103
3.2.5 Primäres Integrationsziel – der Aufbau von „cohesive communities“	106
3.2.6 Die schottische Integrationsstrategie	110
3.2.7 Fazit	113
3.2.8 Literatur zur Vertiefung	114
3.3 Israel – zwischen Rückkehrrecht und Grenzsicherung	117
3.3.1 Einleitung	117
3.3.2 Historischer Überblick über die „Migrations- und Integrationsgeschichte“	118
3.3.3 Politische Kultur in Bezug auf Neuankommende und deren Integration	121
3.3.4 Soziale Gräben und ihre Folgen für Demokratie und Gesellschaft	123
3.3.5 Rechtliche Rahmenbedingungen – das „Law of Return“	128
3.3.6 Folgen für Politik und Gesellschaft	129
3.3.7 Konkrete Integration	130
3.3.8 Fazit	135
3.3.9 Literatur zur Vertiefung	137
3.4 Schweden – die „humanitäre Großmacht“ am Scheideweg	139
3.4.1 Einleitung	139
3.4.2 Migration und Integration in Schweden	141
3.4.3 Asylpolitik in Schweden – aktuelle Entwicklungen und Aufnahmebedingungen	148
3.4.4 Asyl- und Integrationsdiskurse – der Umgang in Politik und Medien	151
3.4.5 Integrationspraxis in Schweden – Herausforderungen, Chancen und Beispiele	157
3.4.6 Fazit und Ausblick – das Ende der schwedischen Offenheit?	168
3.4.7 Literatur zur Vertiefung	171
3.5 USA – zwischen Teilhabe und Ausschluss	173
3.5.1 Geschichte und Entwicklung der Einwanderung	173

3.5.2 Von Kolonisten und „Chinatown“ – die frühe Einwanderungsgeschichte	174
3.5.3 Fluchtgrund: Krieg – die erste große Zuwanderungsbewegung	177
3.5.4 Bürgerrechtsbewegung, Vietnamkrieg und der Mariel Boatlift	180
3.5.5 Schwache Wirtschaft und Aufschwung der Immigrationsgegner – die 1980er Jahre	182
3.5.6 Der Schock von 9/11 und seine Folgen bis heute	184
3.5.7 „Undocumented Immigrants“ und das begehrte Latino Vote	185
3.5.8 Über den Unterschied von „Refugees“ und „Asylees“	189
3.5.9 Beispiele aktueller Konflikte und Integrationspraktiken	195
3.5.10 „Schleusen“ der Integration – das Modell der „Gateway Cities“	206
3.5.11 „Smart City“ – digitale Strategien für mehr Integration aus New York	210
3.5.12 Alleingang in Seattle – wie ein Bürgermeister seine Stadt veränderte	212
3.5.13 Minnesota als derzeitige „Integrationsschleuse“	215
3.5.14 Lernen von den USA?	218
3.5.15 Literatur zur Vertiefung	219
4. Fazit: Integrationspolitik – Dauerbrenner des gesellschaftlichen Diskurses	221
4.1 Integrationspraxis in den Beispielländern	222
4.1.1 Mittel und Wegweiser	226
4.1.2 Wer gehört dazu?	229
4.2 Best-Practice Beispiele und die Suche nach ihrem Sinn	232
Impressum und Kontakt	236

Demokratie und Integration befördern:

Lernen aus internationalen Vergleichen

1. Einleitung

Seit dem Sommer 2015 zeigt Deutschland zwei Gesichter, die unterschiedlicher nicht sein könnten: Tausende Ehrenamtliche setzen sich seit Monaten am Rande ihrer Kräfte für Flüchtlinge ein, die Spendenbereitschaft ist ungebrochen, Flüchtlinge sind an Bahnhöfen mit Blumen begrüßt worden und Kanzlerin Angela Merkel hat ein trotziges „Wir schaffen das!“ verkündet. Gleichzeitig wächst jedoch in großen Teilen der Gesellschaft die berechnete Frage über die Art und Weise, wie nahezu eine Million Neuankömmlinge nicht nur nach menschenrechtlichen Standards aufgenommen, sondern (so denn als Flüchtlinge anerkannt) auch mittel- und langfristig integriert werden können. Darüber hinaus hat sich in Verbindung mit einer schwindenden Zustimmung zum Kurs der Bundesregierung in einigen Bevölkerungsgruppen, die im Rahmen von Pegida-Demonstrationen und AfD-Kundgebungen, mit Hasskommentaren und Leserbriefen medienwirksam auf sich aufmerksam machen, eine grundsätzlich fremden- und islamfeindliche Grundstimmung ausgebreitet. Kurz gesagt: Die Integration von Flüchtlingen steht hier gar nicht erst zur Debatte, die Grenzen sollen geschlossen werden und diejenigen, die unbedingt bleiben müssen, sollen sich assimilieren. Aus Worten folgten hier viel zu oft Taten, wenn man den rasanten Anstieg der Kriminalitätsstatistik im Bereich fremdenfeindlich motivierter Gewalt heranzieht.

All dies ist eine Problemmakkumulation, die den Zusammenhalt der deutschen Gesellschaft vor eine harte Probe stellt. Während einerseits der Umgang mit den fremdenfeindlichen Entwicklungen – also die Vorbeugung und Bekämpfung rassistischen Gedankenguts und damit verbundener Diskriminierungen und Straftaten – aufseiten der begrüßenden Gesellschaft ein Schlüsselaspekt ist, stellt sich andererseits die Frage nach den Angeboten und Maßnahmen, die den Flüchtlingen dabei helfen sollen, im neuen Land nicht nur physisch anzukommen. Trotz in den letzten Jahren etablierter und häufig auch erfolgreicher Integrationsmechanismen und -projekte fragt sich ein großer Teil der Bevölkerung, ob diese allein die große Menge vor Kurzem eingewanderter Menschen bewältigen können. Ganz offensichtlich sind die staatlichen Strukturen derzeit mit basalen Integrationsleistungen wie etwa Sprachkursen oder stellenweise sogar mit der Bereitstellung eines witterungsfesten „Dachs

über dem Kopf“überfordert, zudem in großem Umfang auf ehrenamtliches Engagement und Spenden angewiesen. Besonders intensiv wird jedoch die langfristige Perspektive diskutiert; also wie eigentlich – sobald einmal das Asylverfahren eingeleitet oder gar beendet und der Flüchtlingsstatus und damit die Bleibeperspektive anerkannt ist – mit den neuen Mitbürgern verfahren werden wird: Wo und unter welchen Bedingungen dürfen und können sie arbeiten? Wie werden ihre Kinder, angesichts mangelnder Deutschkenntnisse, in die Schulen eingegliedert? Wo sollen sie wohnen und wer kümmert sich darum, dass sie Deutsch und die deutsche Kultur (kennen-)lernen? Wer unterstützt sie bei Job- und Wohnungssuche, beim ersten Krankenhausbesuch oder Elternabend in der Schule und bei Behördengängen? Hinter dem „Wie schaffen wir das?“ steht letztlich die allgemeine Frage, wie sich die deutsche Gesellschaft durch die Integration vieler Menschen aus anderen Kulturkreisen verändern wird und welche Folgen das für unser Zusammenleben haben wird.

Das sind nur einzelne Fragen, welche die Integration von neu (und darüber hinaus auch schon länger) eingewanderten Menschen betreffen. Um Antworten darauf zu finden, hat das Institut für Demokratieforschung im Rahmen der hier vorliegenden Studie den Blick auf fünf teils sehr unterschiedliche Länder geworfen, um dort nach Wegen und Methoden der Integration zu suchen. Beispiele aus Frankreich, Großbritannien, Israel, Schweden und den USA werden vorgestellt und in die jeweilige nationale Migrations- und Integrationsgeschichte sowie die aktuelle Debatte eingeordnet. Dabei – dies wird schnell auffallen – drehen sich die Fallstudien nicht nur um die Integration kürzlich anerkannter Flüchtlinge, sondern auch um Einwanderer, die z. T. schon in zweiter oder dritter Generation im jeweiligen Land sind und z. B. als Arbeitsmigranten oder im Rahmen des Familiennachzugs eingewandert sind. Dieses Vorgehen ist gewählt worden, weil Integration gerade nicht mit der Ankunft im Land und ersten Maßnahmen wie Sprach- und Kulturkursen gewährleistet, sondern ein z. T. generationenübergreifender Prozess ist. Darüber hinaus zeigen die Beispiele der Integrationsversuche von Personen, die u. U. inzwischen sogar über die Staatsangehörigkeit ihres neuen Heimatlandes verfügen, was bei der Integration – egal, welches Motiv ihr letztlich zugrunde liegt – schief gehen kann und wie schwierig es ist, gegen einmal gescheiterte Integrationsversuche und deren gesamtgesellschaftliche Folgen vorzugehen. Dementsprechend sollen hier erfolgreiche und weniger erfolgreiche Beispiele nicht nur vorgestellt, sondern auch in ihren jeweiligen Kontext gestellt und nicht zuletzt auch auf ihre Vergleichbarkeit mit dem deutschen Fall überprüft werden.

2. Integration – ein two-way process

von Danny Michelsen

Der Begriff der Integration verweist nach Richard D. Alba und Nancy Foner auf alle Prozesse, die die Möglichkeiten von Immigranten und deren Angehörigen vermehren, durch die Partizipation an den die Mehrheitsgesellschaft strukturierenden Institutionen (Schule, Arbeitswelt, Vereinswesen etc.) soziale Anerkennung zu erlangen.¹ Demnach impliziert das Konzept notwendigerweise eine Annäherung an den „Mainstream“ einer Gesellschaft. Deshalb kritisieren einige Autoren, die in Ländern wie Großbritannien oder Australien eine Abkehr von einem traditionell multikulturellen Umgang mit Differenz hin zu einem die Anpassung von Migranten an bestimmte Werte oder „Leitkulturen“ forcierenden „Integrationismus“ beobachten, dass das gegenwärtige Verständnis von Integration im Kern eine assimilatorische Politik impliziere, welche die Identitäten der Einwanderer marginalisiere.² Doch wird der Begriff Integration (im Unterschied etwa zu dem v. a. mit Frankreich assoziierten Assimilationismus) seit jeher mit einer eher neutralen oder, mit den Worten von Alba/Foner, „agnostischen“ Antwort auf die Frage verbunden, ob und in welchem Maße sich Migranten zu verändern haben, um als Mitglieder ihrer neuen Gesellschaft akzeptiert zu werden.³ Dass Integration nicht als ein Prozess einseitiger Assimilation, in dem die Migranten sich an die dominante Kultur anzupassen und ihren eigenen kulturellen Hintergrund zu verdrängen lernen, sondern als ein zweiseitiger Prozess verstanden werden sollte, der die reziproke Anerkennung und Partizipation am Integrationsprozess sowohl auf der Seite der Migranten als auch auf der Seite der aufnehmenden Mehrheitsgesellschaft hervorhebt, wird sowohl von Integrationsforschern hervorgehoben⁴ als auch vom Rat der Europäischen Union zur Basisnorm einer europäischen Integrationspolitik erklärt: „Integration is a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of the Member States.“⁵ An derselben Stelle wird jedoch von den Migranten die Anerkennung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention kodifizierten Freiheitsrechte eingefordert; ganz konkret bezogen auf die Geschlechtergleichheit, die Rechte von Kindern und die Religionsfreiheit.⁶

1 Vgl. Alba, Richard D./Foner, Nancy: *Strangers No More. Immigration and the Challenges of Integration in North America and Western Europe*, Princeton 2015, S. 5.

2 Siehe McPherson, Melinda: ‚I Integrate, Therefore I am‘. Contesting the Normalizing Discourse of Integrationism through Conversations with Refugee Women, in: *Journal of Refugee Studies*, Jg. 23 (2010), H. 4, S. 546–570.

3 Siehe Alba/Foner: *Strangers No More*, S. 7.

4 Vgl. Castles, Stephen et al.: *Integration: Mapping the Field*, London 2002, S. 12; Atfield, Gaby et al.: *Refugees' Experiences of Integration*, London 2007, S. 12.

5 Rat der Europäischen Union, zitiert nach: Joppke, Christian: *Beyond National Models. Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe*, in: *West European Politics*, Jg. 30 (2007), H. 1, S. 1–20, hier S. 3.

6 Ebd., S. 4.

Anders als manche liberale Theoretiker behaupten⁷, gibt es keinen Grund zur Annahme, dass diese beiden Ziele erfolgreicher Integrationspolitik (also die Stiftung *reziproker* Anerkennungsbeziehungen einerseits und die sanktionsbewährte Durchsetzung der *rule of law* andererseits) in einem Spannungsverhältnis stehen. Spannungen treten erst dort auf, wo eines dieser Ziele durch nationale Vorstellungen vom Guten unterminiert wird. Ein gutes Beispiel hierfür ist die gegenwärtige französische Integrationspolitik, die von einem spezifisch französischen Einheitsdenken („La République est une et indivisible“) ausgeht in dem die Kultur des ‚autonomen‘ Individuums der direkten Bindung des Individuums an den Gesellschaftsvertrag und an das Gemeinwesen untergeordnet ist⁸. Auch die *laïcité*-Doktrin wird im Lichte dieses identitären Republikkonzepts gedeutet: Religiöse Bekenntnisse selbst von Privatpersonen werden aus dem öffentlichen Leben verbannt, um die nationale Einheit nicht zu gefährden – auch wenn dadurch die Religionsfreiheit, wie im Falle des Kopftuchverbots für SchülerInnen, Schaden nimmt.⁹ Integration im Sinne eines *two-way process* lässt sich auf diese Weise nur schwer verwirklichen. Allerdings macht der französische Fall deutlich, dass die unübersehbare Konvergenz europäischer Integrationspolitiken¹⁰ nicht zu dem Urteil verleiten sollte, nationale Paradigmen¹¹ würden an Bedeutung verlieren.¹² Umgekehrt sollte aber der Blick auf Sonderwege nicht den Blick auf internationale Trends verdecken: So verweist Christian Joppke auf eine nach dem 11. September in allen westeuropäischen Ländern abnehmende Betonung der Anerkennung kultureller Differenzen als wichtiger Integrationsfaktor, die durch eine Reihe von „increasingly illiberal civic integration policies“ abgelöst worden seien – „illiberal“ meint hier die Verpflichtung von Migranten, sich nicht nur sprachliche, sondern auch Kenntnisse hinsichtlich der gemeinsam geteilten politischen „Werte“ und der Rechtsordnung des jeweiligen Aufnahmelandes anzueignen; diese Kenntnisse werden z. B. in Deutschland in „Integrationskursen“ vermittelt und müssen in obligatorischen Einbürgerungstests nachgewiesen werden, als Bedingung für die Gewährung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts einerseits und eine auf die Eindämmung der Einwanderung andererseits.

7 So Brian Barry, der wie viele angelsächsische Liberale argumentiert, dass nicht etwa ein vom Staat forciertes öffentliches Austausch zwischen diversen kulturellen Gruppen, sondern nur eine „Neutralisierung“ bzw. „Depolitisierung der Differenzen“ religiöser und kultureller Art jenen „gleichen Respekt“ vor diesen Differenzen zu schaffen vermöge, auf den sich ein liberaler Staat gründe; vgl. Barry, Brian: *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Cambridge 2001, S. 25 u. S. 127 f.

8 Favell, Adrian: *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Houndmills/London 1998, S. 176.

9 Kritisch dazu Laborde, Cécile: *Critical Republicanism. The Hijab Controversy and Political Philosophy*, Oxford 2008.

10 Vgl. Weinbach, Christine: *Europäische Konvergenzen: Zur Restitution von Staatsangehörigkeit in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, in: *Berliner Journal für Soziologie*, Jg. 15 (2005), H. 2, S. 199–218; vgl. auch Aleinikoff, Alexander/Klusmeyer, Douglas: *Citizenship Policies for an Age of Migration*, Washington 2002, S. 7; Favell: *Philosophies of Integration*, S. 242 ff.

11 So hat z. B. Rogers Brubaker in einem sehr einflussreichen Buch von 1992 das staatszentrierte und auf Assimilation gerichtete französische Konzept der Staatsbürgerschaft dem „ethnisch-kulturell geprägt[en] und an Differenz orientiert[en]“ deutschen Modell gegenübergestellt; Brubaker, Rogers: *Staats-Bürger. Deutschland und Frankreich im historischen Vergleich*, Hamburg 1994, S. 21 (das englischsprachige Original erschien 1994 unter dem Titel „Citizenship and Nationhood in France and Germany“).

12 So aber die Argumentation von Soysal, Yasemin: *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago 1994.

derung ungelerner Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten zielende Regulierung ökonomischer Zuwanderung andererseits. Gleichzeitig aber haben sämtliche europäischen Länder mit der Ausweitung der Antidiskriminierungsgesetze und der stärkeren Fokussierung auf die Arbeitsmarktintegration von Migranten einen „liberalen Kontrapunkt“ gesetzt, der die Autonomie des Einzelnen stärken soll.¹³

2.1 Instrumente und Indikatoren gelungener Integration

In einer Vergleichsstudie zu deutschen, französischen und britischen Regelungen der Staatsangehörigkeit konstatiert Weinbach, dass Reformen in allen drei Ländern spätestens seit den 1990er Jahren dasselbe Ziel verfolgt hätten: „Staatsangehörigkeit soll (wieder) als Bedingung für den Zugang zu staatsbürgerlichen Rechten und Garant für ihre Übernahme fungieren.“¹⁴ Der deutsche Fall ist ein gutes Beispiel für diese Konvergenz in Richtung Integration durch und zum Zwecke von Staatsbürgerschaft. Wurde die deutsche Staatsbürgerschaft lange Zeit nur ausnahmsweise auf Ausländer übertragen – weshalb Deutschland als Paradebeispiel für einen „Ermessensansatz“ (*discretionary approach*) galt –, so ist mit der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1993 der Weg zu einem „rechtsbasierten“ (*as-of-right*) Ansatz¹⁵ eingeschlagen worden.¹⁶

Wenn wir davon ausgehen, dass (die Aussicht auf) Staatsbürgerschaft nicht nur ein wichtiges Instrument, sondern auch das eigentliche Ziel von Integration darstellt, bietet sich hinsichtlich der Frage nach geeigneten Maßnahmen zur Förderung der Integration von Flüchtlingen an, auf ein Modell zurückzugreifen, das die Bedeutung von *citizenship* als normativem Fundament des Integrationsprozesses besonders hervorhebt. Dafür eignet sich ein von Alastair Ager und Alison Strang im Auftrag des britischen Innenministeriums entworfenes Modell, das allgemeine Indikatoren erfolgreicher Flüchtlingsintegration benennt. Ager/Strang stellen insgesamt zehn Integrationsindikatoren auf, die sie in vier Kategorien einteilen.

2.1.1 Mittel und Wegweiser

Die erste Kategorie wird mit dem Begriff „Mittel und Wegweiser“ (*means and markers*) zusammengefasst – weil Erfolge in dieser Kategorie sehr handfeste „positive integration outcomes“ darstellten.¹⁷ Das gilt v. a. für den Faktor Erwerbstätigkeit, weil dieser nicht nur ein Gefühl der Anerkennung schaffe und das Selbstvertrauen steigern, sondern auch ökonomische

13 Siehe Joppke: *Beyond National Models*, S. 5.

14 Weinbach: *Europäische Konvergenzen*, S. 201.

15 Zu dieser Unterscheidung vgl. Brubaker: *Citizenship and Naturalization: Policies and Politics*, in: ders. (Hrsg.): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham, Md. u.a. 1989, S. 99–127.

16 Vgl. Joppke, Christian: *Citizenship and Immigration*, Cambridge 2010, S. 45 f.

17 Ager, Alastair/Strang, Alison: *Indicators of Integration: Final Report*, London 2004, S. 3.

Unabhängigkeit und häufig eine Verbesserung der Sprachkenntnisse mit sich bringe.¹⁸ Die Europäische Kommission nennt daher die Partizipation von Migranten am Arbeitsmarkt „one of the best and most concrete ways to integrate in society“; angesichts der Tatsache, dass im Jahr 2010 der Anteil der Erwerbstätigen unter Nicht-EU-Bürgern in Europa zehn Prozent geringer gewesen ist als unter EU-Bürgern, sieht sie hier allerdings erheblichen Nachholbedarf.¹⁹ Der deutsche Gesetzgeber hat die Bedeutung der frühen Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen mittlerweile anerkannt und das in § 61 Abs. 2 AsylG vorgesehene absolute Arbeitsverbot für Asylbewerber seit 2013 von ursprünglich zwölf Monaten schrittweise auf nunmehr drei Monate reduziert. Zudem sind die Vorrangprüfung und die Residenzpflicht gelockert worden. Modellprojekte zur frühen Integration von Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt wie das u. a. vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) initiierte Programm „Early Intervention“²⁰ sind in diesem Zusammenhang ebenfalls positiv zu erwähnen. Ein Problem ist hier das gerade bei Flüchtlingen, die im Vergleich zu anderen Migrantengruppen im Durchschnitt sehr gebildet sind, verbreitete Problem der *under-employment* (d. h. sie gehen einer Arbeit nach, die nicht ihrer Qualifizierung entspricht) – das meist auf Probleme bei der Anerkennung von Bildungsabschlüssen zurückzuführen ist. Weitere wichtige Indikatoren sind ein angemessener Wohnraum in einem geeigneten Umfeld, die Integration insbesondere von Flüchtlingskindern in Bildungseinrichtungen und der gleichberechtigte Zugang zur Gesundheitsversorgung des Gastlandes.

2.1.2 Soziale Beziehungen

Ein zweiter Indikator sind die sozialen Verbindungen sowohl zu Einheimischen als auch zu Gruppen, welche die eigene kulturelle Identität teilen²¹: soziale Beziehungen (*bonds*), soziale Brücken (*bridges*) und soziale Verknüpfungen (*links*). Mit „sozialen Beziehungen“ ist das Verhältnis zur direkten sozialen Umgebung und die Einbindung in *peer groups*, mit denen sich die Migranten jeweils identifizieren (Glaubensgemeinschaften, Angehörige derselben Ethnie usw.), aber auch die Einbindung in Familien- und Nachbarschaftsstrukturen gemeint.²² Die Familie ist als Integrationsfaktor kaum zu überschätzen; was auch daran liegt, dass sie als Solidargemeinschaft in vielen nicht-westlichen Gesellschaften wesentlich mehr praktische Funktionen ausfüllt als in westeuropäischen Ländern. Ager/Strang führen z. B. Aussagen von jungen Flüchtlingen an, die ihre Familien zurücklassen mussten und Befürchtungen äußerten, keine Lebenspartnerin zu

18 Siehe Ager, Alastair/Strang, Alison: Understanding Integration: A Conceptual Framework, in: Journal of Refugee Studies, Jg. 21 (2008), H. 2, S. 166–191, hier S. 170 f.

19 Siehe EU-Kommission, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, S. 5, URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_en_act_part1_v10.pdf [eingesehen am 11.02.2016].

20 Vgl. dazu den Bericht von Volker Daumann et al.: Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung, Nürnberg 2015, URL: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf> [eingesehen am 11.02.2016].

21 Vgl. Ager/Strang: Understanding Integration, S. 177 ff.

22 Siehe ebd., S. 178; vgl. dazu auch dies.: Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas, in: Journal of Refugee Studies, Jg. 23 (2010), H. 4, S. 589–607, hier S. 598 f.

finden, da Heiratsangelegenheiten in ihrer Kultur traditionell von den Eltern geregelt würden.²³ Mit sozialen Brücken sind persönliche Beziehungen zu Gruppierungen außerhalb der eigenen ethnisch-kulturellen *peer group* gemeint; und soziale Verknüpfungen beziehen sich auf Kontakte zu staatlichen Institutionen.

2.1.3 Kompetenzen

Eine dritte Gruppe von Faktoren (*facilitators*) beschreibt Kompetenzen, die den Integrationsprozess unterstützen und die vom Staat forciert werden können, um Migranten das Erlernen dieser Kompetenzen zu erleichtern. Ager/Strang nennen hier zwei Bereiche: zum einen Sprachfähigkeit und kulturelle Kompetenzen. Das Erlernen der Landessprache wird sowohl von Politikern als auch von Integrationsforschern als *der* Schlüssel zu erfolgreicher Integration beschrieben; aber versteht man Integration wirklich als einen *two-way process*, so muss umgekehrt auf aufseiten der Mitarbeiter öffentlicher Einrichtungen die Sensibilität für die Hilfebedürftigkeit von Migranten bei der Verständigung gesteigert werden. Allerdings schätzen Flüchtlinge auch Kenntnisse über nationale und lokale Sitten und Rituale als wichtig für ihre Anerkennung durch die Mehrheitsgesellschaft ein.²⁴ Und zum anderen betrifft der zweite Bereich das Gefühl von Sicherheit und Stabilität, dessen Ausbildung natürlich primär durch die Unterbringung in Orten garantiert werden kann, die sich durch eine geringe Kriminalitätsrate und wenig Rassismus auszeichnen.

2.2 Rechte von Flüchtlingen

Die grundlegende vierte Kategorie schließlich verweist auf die Rechte von Flüchtlingen und auf die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit Flüchtlinge die Staatsbürgerschaft des Gastlandes erwerben können; wobei Staatsbürgerschaft nicht nur im Sinne von Staatsangehörigkeit, sondern in einem sehr viel weiteren Sinne als ein Set staatsbürgerlicher Rechte verstanden wird, das auch einklagbare soziale Rechte beinhaltet. Auf das Thema Staatsbürgerschaft soll gleich noch zurückgekommen werden; zuvor nur einige Bemerkungen zum allgemeinen Rechtsrahmen der Behandlung von Flüchtlingen, der von einer Reihe internationaler Abkommen gebildet wird, allen voran der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951, die neben dem Refoulement-Verbot (Art. 33) – die Unrechtmäßigkeit der Ausweisung von Flüchtlingen in Gebiete, in denen diese aufgrund ihrer Ethnie, Religion, Staatsangehörigkeit oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder aufgrund ihrer politischen Überzeugungen von Verfolgung bedroht sind – auch Mindeststandards für die rechtliche Gleichbehandlung von Flüchtlingen für den Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen definiert. Das Menschenrecht auf Asyl ist zudem in Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in Art. 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union kodifiziert. Mit der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags wurde die Bindung an flüchtlingsrechtliche Mindeststandards

23 Vgl. Ager, Alastair/Strang, Alison: *The Experience of Integration: A Qualitative Study of Refugee Integration in the Local Communities of Pollokshaws and Islington*, London 2004, S. 7.

24 Vgl. Ager/Strang: *Understanding Integration*, S. 182 f.

auch in europäisches Primärrecht überführt, in Gestalt von Art. 67 und 78 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.²⁵ Deutschland ist bekanntlich eines der wenigen Länder, in denen das Recht auf Asyl Verfassungsrang hat; allerdings ist der persönliche Geltungsbereich des Asylgrundrechts seit der Grundgesetzänderung von 1993 und der damit verbundenen Kodifizierung des Konzepts sicherer Drittstaaten zunehmend beschränkt worden. Aber bereits zuvor war dieses Grundrecht dadurch eingeschränkt worden, dass durch die Rechtsprechung „politische“ als „staatliche“ Verfolgung ausgelegt wurde – mit der Folge, dass Flüchtlinge aus Bürgerkriegsgebieten allenfalls auf subsidiären Schutzstatus hoffen konnten.²⁶ Das führte zu einer Aufspaltung der Rechtsformen des Aufenthaltsstatus für Flüchtlinge in prinzipiell drei Kategorien: Flüchtlinge werden als Asylberechtigte anerkannt, wenn sie vonseiten staatlicher Stellen in ihrem Heimatland nicht etwa nur eine Gefahr für Leib und Leben, sondern auch eine Verletzung ihrer Menschenwürde bzw. persönlichen Freiheit befürchten müssen;²⁷ die Zuerkennung von Flüchtlingsschutz auf Grundlage des weiteren Flüchtlingsbegriffs der Genfer Konvention („GFK-Flüchtlinge“) und die Gewährung eines subsidiären Schutzes, falls zwar kein Tatbestand für die Zuerkennung des Asyl- oder Flüchtlingsstatus, aber eines der in § 60 Abs. 2–7 genannten Abschiebeverbote, z. B. die Gefahr von Folter oder Todesstrafe oder anderer Verletzungen der EMRK, vorliegt.²⁸ Allerdings sind Schutzberechtigte spätestens seit der Verabschiedung der EU-Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie) den ersten beiden Gruppen rechtlich gleichgestellt – alle haben den gleichen Anspruch auf Kindergeld, Elterngeld, Unterhaltsvorschuss, Grundsicherung für Arbeitssuchende oder BAföG –; Unterschiede bestehen lediglich hinsichtlich der Befristung des Aufenthalts und der Zeit, die bis zur Gewährung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis vergehen muss.²⁹ Thomas Faist unterscheidet hinsichtlich des Rechtsstatus von Migranten innerhalb der EU drei Kategorien: *citizenship* (EU-Bürger als privilegierte Migrantengruppe), *denizenship*³⁰ (Arbeitsmigranten aus Nicht-EU-Staaten mit dauerhafter Aufenthaltsgenehmigung, anerkannte Flüchtlinge) und *alienship* (Migranten mit vorübergehender Aufenthaltsgenehmigung, Asylsuchende, *sans papiers*).³¹ Ein Nachteil dieser dreistufigen Typologie ist, dass sie die allzu unterschiedlichen Rechtsschutzverhältnisse innerhalb der letzten Kategorie zu verschleiern

25 Vgl. Bendel, Petra: Nach Lampedusa. Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand, Bonn 2013, S. 26; Markard, Nora: Kriegsflüchtlinge. Gewalt gegen Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten als Herausforderung für das Flüchtlingsrecht und den subsidiären Schutz, Tübingen 2012, S. 30.

26 Ausführlich zu dieser Entwicklung vgl. Titze, Annegret: Die deutsche Asylrechtsprechung und das internationale Flüchtlingsrecht. Kontinuität oder Neuanfang?, Berlin 2008, S. 22 ff.; van Ooyen, Robert: Der Begriff des Politischen des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 2005, S. 23 ff.

27 Hailbronner, Kay: Asyl- und Ausländerrecht, Stuttgart 2008, S. 349.

28 Ebd., S. 360; Markard: Kriegsflüchtlinge, S. 37.

29 Vgl. Tiedemann, Paul: Flüchtlingsrecht. Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen, Berlin 2014, S. 75 f.

30 Im Englischen wird so der Rechtsstatus von Migranten bezeichnet, die sich in der Grauzone zwischen Staatsbürgerschaft und dem Status von Ausländern bewegen; vgl. dazu das Buch von Hammar, Tomas: Democracy and the Nation State, Aldershot 1990.

31 Faist, Thomas: Immigration, Integration, and the Welfare State: Germany and the USA in a Comparative Perspective, in: Bauböck, Rainer et al. (Hrsg.): The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration, Aldershot 1996, S. 227–250, hier S. 240.

droht; denn v. a. anhand des Status „irregulärer Migranten“,³² dessen Analyse außerhalb des Untersuchungsrahmens unserer Studie liegt, wird deutlich, dass Hannah Arendts Analyse der Situation von Flüchtlingen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts als ein auf die „abstrakte Nacktheit des Menschseins“ zurückgeworfener Zustand absoluter Rechtlosigkeit³³ noch immer aktuell ist. Als die amerikanische Erstausgabe ihrer „Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft“ erschien – in demselben Jahr, in dem die GFK verabschiedet wurde –, gab es für Arendt noch keinen Anlass, zwischen den Rechtsansprüchen einzelner Flüchtlingsgruppen zu differenzieren; aus ihrer Sicht verwies der Status *aller* Flüchtlinge auf eine grundlegende Aporie der Menschenrechte: auf die Tatsache nämlich, dass diese nur in einer konkreten politischen Gemeinschaft verwirklicht werden können, weshalb im Zeitalter der Nationalstaaten „der Verlust der Heimat und des politischen Status identisch werden [konnte] mit der Ausstoßung aus der Menschheit überhaupt“³⁴. Dass die Menschenrechte – so auch das Recht auf Asyl – in der zweiten Jahrhunderthälfte eine Dynamik der nationalen und transnationalen Konstitutionalisierung³⁵ erleben würden, die zur Herausbildung eines umfangreichen Rechtsschutzes für anerkannte Flüchtlinge führen sollte, war „durchaus nicht ausgemacht“³⁶. Mag es daher zunächst so scheinen, als ob ihre Analyse auf die heutige Situation von Flüchtlingen nicht mehr anwendbar ist, so wird bei genauerem Hinsehen deutlich, dass Arendt von einem anspruchsvollen, republikanischen Konzept der Menschenrechte ausgeht, vor dessen Hintergrund nicht erst der Entzug elementarer Rechtsschutzgarantien, sondern bereits die Aussicht auf einen permanenten Status der Denaturalisierung, das Vorenthalten staatsbürgerlicher Rechte, das „Recht, Rechte zu haben“, untergräbt – denn dieses ist „gleichbedeutend damit, in einem Beziehungssystem zu leben, in dem man auf Grund von Handlungen und Meinungen beurteilt wird“; der Verlust staatsbürgerlicher Rechte bedeutet daher den „Verlust der öffentlich gesicherten Gemeinschaft überhaupt, der Fähigkeit zum Politischen, die, wie immer man sie deutete, seit Aristoteles ebenfalls als ein Kennzeichen des Menschseins überhaupt galten“.³⁷ Deshalb ist die Aussicht auf ein faires Verfahren der Naturalisierung – und die staatliche Förderung von Qualifikationsmaßnahmen, die die Erfüllung etwaiger Bedingungen für Einbürgerungen erleichtern sollen – als Voraussetzung für die gleichberechtigte Teilnahme am öffentlichen Leben ein Schlüssel für die erfolgreiche Integration von Flüchtlingen.

32 „[D]ie illegale, nach der Sprachregelung der Vereinten Nationen ‚irreguläre‘ oder nach angelsächsischer Diktion ‚nicht-dokumentierte Migration‘“ (Nuscheler, Franz: Internationale Migration: Flucht und Asyl, Wiesbaden 2004, S. 52.) bezieht sich hier auf den Status aller „Drittstaatsangehörige[n], die illegal auf dem Land-, See- oder Luftweg, einschließlich der Transitzone von Flughäfen, in das Gebiet eines Mitgliedstaats einreisen“. Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen, 19.07.2006, URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3A114525> [eingesehen am 11.02.2016].

33 Arendt, Hannah: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, Frankfurt a.M. 1958, S. 448.

34 Ebd., S. 444.

35 Vgl. z. B. Junker, Ingo: Die Konstitutionalisierung des Asylrechts durch den französischen Verfassungsrat, Baden-Baden 2002; Fröhlich, Daniel: Das Asylrecht im Rahmen des Unionsrechts. Entstehung eines föderalen Asylregimes in der Europäischen Union, Tübingen 2011.

36 Arendt: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, S. 446.

37 Ebd., S. 444; vgl. dazu auch Schulze-Wessel, Julia: Hannah Hannah Arendts politische Theorie des Flüchtlings, in: dies. et al. (Hrsg.): Ambivalenzen der Ordnung. Der Staat im Denken Hannah Arendts, Wiesbaden 2013, S. 69–93, hier S. 73 ff.

2.3 Wer gehört zum *demos*?

Im Zeitalter souveräner Nationalstaaten wurde Mitgliedschaft/Zugehörigkeit gleichbedeutend mit Staatsbürgerschaft gedacht – mit der Konsequenz, dass Migranten einheitlich als Fremde, als *outsider* betrachtet wurden. Deshalb plädieren Integrationsforscher heute für ein „dynamisches und stratifiziertes Verständnis von Mitgliedschaft“³⁸, welches den innerhalb der EU variierenden *membership conditionality structures (MCS)* gerecht werden müsse. Ein Problem solcher „dynamischer“ Mitgliedschaftskonzepte ist jedoch, dass sie von der normativen Prämisse ablenken, dass nach wie vor „eine Grundbedingung von Demokratie [...] die Identität von Staatsbürgern und daueransässiger Bevölkerung [ist]. Das Demokratieprinzip verbietet es, eine relevante Minderheit, die sich in einem demokratischen Verfassungsstaat niedergelassen hat, auf Dauer von der politischen Mitwirkung auszuschließen.“³⁹ Angesichts der Tatsache, dass das Demokratieprinzip aber gleichzeitig „das Ziehen von Grenzen und die Aufstellung von Zugehörigkeitsregeln voraussetzt“⁴⁰, stoßen wir hier auf eines der ältesten und vermutlich unlösbaren Probleme der Demokratietheorie, das in der Literatur meist als „boundary problem of the *demos*“⁴¹ bezeichnet wird und das angesichts der Bedeutung von Staatsbürgerschaft für die Integration von Flüchtlingen in theoretischen Diskursen über Integrationspolitik berücksichtigt werden muss. Das „boundary problem“ verweist Seyla Benhabib zufolge auf eine „doppelte Paradoxie“ demokratischer Legitimität: einerseits auf die widersprüchliche Vermittlung zwischen universellen Menschenrechten und dem Willen demokratischer Mehrheiten in partikularen Gesellschaften mit besonderen kulturellen und nationalen Identitäten; und andererseits auf das „Demokratien selbst innewohnende Paradox, nämlich nicht in der Lage zu sein, die Grenzen der Zugehörigkeit zu ihnen wiederum demokratisch zu bestimmen“⁴². Kollektive Selbstbestimmung setzt aber das Ziehen von Grenzen zwingend voraus, da ungebundene Entitäten keine bindenden Entscheidungen treffen können,⁴³ wodurch *denizens* und *aliens*, die zur Bevölkerung zählen und daher von den Entscheidungen des *demos* potenziell betroffen sind, von diesem *demos* ausgeschlossen werden. Dieser paradoxe Zustand lässt sich zwar nicht völlig auflösen, kann aber durch Neuverhandlungen der Grenzen des *demos* auf der Grundlage kosmopolitischer Normen „moderiert“ werden.⁴⁴ Solche Neuverhandlungen der Maßnahmen zur Integration von Migranten, poli-

38 Baldi, Gregory/Goodman, Sara W.: Migrants into Members. Social Rights, Civic Requirements, and Citizenship in Western Europe, in: *West European Politics*, Jg. 38 (2015), H. 6, S. 1152–1173, hier S. 1154.

39 Oberndörfer, Dieter: Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat: Ziele und Aufgaben, in: Bade, Klaus J. (Hrsg.): *Integration und Illegalität in Deutschland*, Osnabrück 2001, S. 11–29, hier S. 12.

40 Benhabib, Seyla: *Die Rechte der Anderen. Ausländer, Migranten, Bürger*, Bonn 2009, S. 171.

41 Owen, David: Constituting the Polity, Constituting the *Demos*: On the Place of the All Affected Interests Principle in Democratic Theory and in Resolving the Democratic Boundary Problem, in: *Ethics and Global Politics* Jg. 5 (2012), H. 3, S. 129–152, hier S. 148.

42 Benhabib, Seyla: Die philosophischen Grundlagen kosmopolitischer Normen, in: Robert Post (Hrsg.): *Kosmopolitismus und Demokratie. Eine Debatte*, Frankfurt a.M. 2008, S. 19–42, hier S. 41.

43 Siehe Somek: *Constituent Power in National and Transnational Contexts*, in: *Transnational Legal Theory*, Jg. 3 (2012), H. 1, S. 31–60, hier S. 39 f.; vgl. auch ders.: *The Cosmopolitan Constitution*, Oxford 2014, S. 209.

44 Siehe Benhabib: *Die philosophischen Grundlagen kosmopolitischer Normen*, S. 41.

tische Konflikte um diversifizierte Staatsbürgerschaft und den Umgang mit kultureller Differenz in europäischen Nationalstaaten wie Frankreich und Deutschland, die bislang wenig Erfahrungen mit multikulturellen Integrationsansätzen haben, nennt Benhabib „demokratische Iterationen“ und „jurisgenerative Debatten“. Mit dem Begriff der Iteration knüpft Benhabib an Derrida an, der damit einen Sprechakt meint, welcher „die Wiederholung mit der Andersheit verknüpft“⁴⁵; denn mit der Wiederholung eines Begriffs reproduzieren wir nicht einfach seine Bedeutung; wir variieren sie, schreiben sie fort: „Demokratische Iterationen sind demnach rechtliche, kulturelle und politische Debatten, in denen überkommene Normen, Begriffe und Rechtsauffassungen kritisiert und verteidigt, zitiert und variiert werden.“⁴⁶ Jurisgenerativ werden diese Debatten, wenn sie die Form einer „contested ,re-collection“⁴⁷ der ein Gemeinwesen prägenden konstitutionellen Normen annehmen.⁴⁷ Benhabib nennt dafür zwei Beispiele: zum einen die *affaire du foulard* (Kopftuchstreit) in Frankreich, die das Spannungsverhältnis zwischen dem Laizismus, der auf eine Privatisierung religiöser Differenzen zielt, und dem für eine demokratische Gesellschaft konstitutiven Recht jedes Bürgers, sich öffentlich zu seinem Glauben zu bekennen, sichtbar gemacht hat; und zum anderen die Annäherung des deutschen Staatsbürgerschaftskonzepts an das *ius soli*-Prinzip in den 1990er Jahren, die, so Benhabibs These, wesentlich durch die im Konflikt um das Kommunalwahlrecht für Ausländer hervorgetretene Inkongruenz zwischen *demos* und *populus* sowie die Reduzierung dieser Inkongruenz infolge der Kodifizierung europäischen Primärrechts angestoßen wurde. Hatte nämlich das Bundesverfassungsgericht das Ausländerwahlrecht 1990 noch mit der Begründung gekippt, dass mit dem Begriff „Volk“ im Sinne des Art. 28 Abs. 1 GG das deutsche Volk gemeint sei, dem Ausländer nicht angehörten, so musste das Gericht drei Jahre später das im Vertrag von Maastricht enthaltene unionsweite Kommunalwahlrecht für EU-Ausländer akzeptieren. Die Einsetzung dieser – der Idee postnationaler Mitgliedschaftsrechte verpflichteten – europäischen Norm habe zu einem Umdenken geführt, das letztlich in die rot-grüne Reform des Staatsangehörigkeitsrechts in den Jahren 1999/2000 gemündet sei. Die demokratischen Iterationen, die solche Vermittlungen zwischen kosmopolitischen Normen und nationalen Identitäten ermöglichen, zeigen, dass „Ausländer [...] zu Einwohnern [...], Einwohner zu Bürgern [werden können]. Demokratien brauchen durchlässige Grenzen.“⁴⁸ Man könnte diesen Gedanken noch erweitern und mit Jacques Rancière und Sheldon Wolin die „transgressive Missachtung von Grenzen“ als das Wesen *radikaler* Demokratie beschreiben.⁴⁹ Jedoch wäre diese Deutung zu einseitig; denn, wie gesagt, demokratische Verfahren

45 Derrida, Jacques: *Limited Inc*, Wien 2001, S. 24.

46 Benhabib: *Die Rechte der Anderen*, S. 176.

47 So Michelman, Frank: *Law's Republic*, in: *Yale Law Journal*, Jg. 97 (1988), H. 8, S. 1493–1537, hier S. 1513, auf den sich Benhabib hier bezieht.

48 Benhabib: *Die Rechte der Anderen*, S. 204.

49 Siehe Wolin, Sheldon: *Norm and Form. The Constitutionalizing of Democracy*, in: Euben, Peter J./Wallach, John/Ober, Josiah (Hrsg.): *Athenian Political Thought and the Reconstruction of American Democracy*, Ithaca 1994, S. 29–58, hier S. 47; Rancière, Jacques: *Der Hass der Demokratie*, Berlin 2012, S. 70 u. S. 76.

setzen eindeutige Zugehörigkeiten, also das Ziehen von Grenzen, voraus. Gerade darin besteht ja das von Benhabib angesprochene unauflösbare Paradoxon der *liberalen* Demokratie.

2.4 Liberale, republikanische und multikulturalistische Ansätze erfolgreicher Integrationspolitik

Hinsichtlich der Frage nach integrationspolitischen Maßnahmen zur „Moderation“ dieses Paradoxons wird in der Politischen Theorie eine Vielzahl von Ansätzen diskutiert, die häufig als „liberale“, „republikanische“ oder „multikulturalistische“ Positionen klassifiziert werden.⁵⁰ Bei einer allzu modellhaften Kontrastierung dieser Legitimationsnarrative gehen aber bisweilen deren interne Widersprüche verloren: So betont z. B. einer der versiertesten Vertreter liberaler Integrationspolitik, Christian Joppke, dass der Liberalismus immer zwei verschiedene Seiten gehabt habe: die Auszeichnung von Autonomie und Vernunft als einem präferierten *way of life* einerseits und die prozedurale Tolerierung der irreduziblen Vielfalt an Werten und Lebensweisen andererseits – weshalb der derzeit auf dem Vormarsch befindliche „Identitätsliberalismus“ (Joppke nennt u. a. das Kopftuch-Verbot in Frankreich) als „a less procedural, more substantive variant of liberalism that prescribes a shared way of life“ gedeutet werden könnte. In Wirklichkeit sei diese Variante aber zutiefst illiberal, weil sie gegen das zentrale Kriterium des Liberalismus verstoße: „that law and public policy can regulate only the external behavior of people, not their inner motivations“⁵¹. Diese Begrenzung staatlichen Zwangs auf die Regulierung des äußeren Verhaltens wurde bereits von Hobbes begründet; worum es Joppke hier aber eigentlich geht, ist Kants Idee der gleichen Freiheit von Willkür als einem rein „rechtlichen Zustand“, der „gar nichts mit dem Zwecke, den alle Menschen natürlicher Weise haben (der Absicht auf Glückseligkeit), [...] zu tun“ habe, sondern der nur mit der „Einschränkung der Freiheit eines jeden auf die Bedingung ihrer Zusammenstimmung mit der Freiheit von jedermann“ nach einem von partikularen Zwecken unabhängigen allgemeinen Gesetz erreicht werden könne.⁵² Aus liberaler Sicht soll sich das staatliche Handeln ausschließlich am Rechten, an universell gültigen moralischen Prinzipien, und nicht an bestimmten Vorstellungen vom Guten oder konsequentialistischen Begründungen (z. B. mit der Staatsräson) orientieren. Restriktive Integrationsinstrumente, durch die – wie im Fall des niederländischen Staatsbürgerschaftstests⁵³ – Loyalitäten geprüft werden, welche über das Bekenntnis zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit hinausgehen, indem die Treue zu bestimmten guten Lebensstilen und Verhaltensweisen abgefragt wird, oder die – wie

50 Vgl. z. B. van Oers, Ricky: *Deserving Citizenship. Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Leiden 2014, S. 19–40; Lewicki, Aleksandra: *Social Justice through Citizenship? The Politics of Muslim Integration in Germany and Great Britain*, Basingstoke 2014, S. 27 ff.

51 Joppke: *Citizenship and Immigration*, S. 138 u. S. 140.

52 Kant, Immanuel: *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis*, in: ders.: *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik I*. Werkausgabe Band XI, hrsg. von Wilhelm Weischedel., Frankfurt a.M. 1977, S. 125–172, hier S. 144 f.

53 Vgl. van Oers: *Deserving Citizenship*, S. 128 f.

im Fall des Kopftuchverbots – das Menschenrecht auf Glaubensfreiheit unverhältnismäßig einschränken, werden daher von Liberalen strikt abgelehnt – weshalb sie in der Konsequenz gar nicht so selten dieselbe Position einnehmen wie die Vertreter multikultureller Integrationspolitik. Dennoch wählen beide Seiten ganz unterschiedliche Begründungen.

Letztere argumentieren mit dem Respekt vor der Differenz, die eine jeweils *besondere* Achtung gegenüber den kulturellen Identitäten der Anderen impliziert; Liberale wie Ronald Dworkin argumentieren dagegen mit „*equal concern and respect*“⁵⁴ der neutralen Gleichbehandlung aller privaten Identitäten. Die liberale Formel des „gleichen Respekts“ vor verschiedenen kulturellen Lebensweisen impliziert, dass deren Praktizierung und Konservierung den Individuen selbst überlassen werden soll – ohne dass dem Staat zusteht, in diesem Bereich tätig zu werden.⁵⁵ Liberale Kritiker des Multikulturalismus wie Joppke haben daher vorgeschlagen, mit John Locke an einer seit der Zeit der europäischen Glaubenskriege im 16./17. Jahrhundert eingeübten „Strategie der Privatisierung“ zur Lösung von Konflikten in multireligiösen und -ethnischen Gesellschaften festzuhalten: strikte staatliche Neutralität, während ein System gleicher Rechte allen Bürgern erlaubt, ihre religiösen Rituale im Privaten zu pflegen, solange sie nicht gegen Grundrechte anderer verstoßen.⁵⁶ Für Will Kymlicka, einem liberalen Vertreter multikultureller Integrationspolitik, ist dagegen der gleiche Respekt vor unterschiedlichen kulturellen Identitäten eine „voraussagbare und zu rechtfertigende Reaktion auf die Tatsache, daß der liberale Staat kulturell nicht neutral ist und auch nicht sein kann“⁵⁷. Kymlicka zufolge sollte er es auch gar nicht sein; denn um einzelnen Einwanderergruppen die Partizipation an den Institutionen der Mehrheitsgesellschaft zu erleichtern, muss der Staat ihnen nicht nur die Option einräumen, sondern sie zudem *aktiv dazu befähigen*, ihre kulturellen Identitäten zum Ausdruck bringen zu können. Oft wird dies in multikulturalistischen Theorien damit begründet, dass die kulturellen Kontexte konstitutiv für die individuelle Autonomie seien, da wir unsere Identität stets in Interaktion mit den Menschen (und deren Sitten) entwickeln würden, die wichtig für uns seien – den „signifikanten Anderen“, wie Charles Taylor, einer der bekanntesten „moderaten“ Vertreter des Multikulturalismus, im Anschluss an George H. Mead erklärt.⁵⁸ Neben dieser eher kommunikativen Prämisse können aber auch klassisch liberale Argumente eine multikulturalistische Integrationspolitik rechtfertigen: Kymlicka betont nämlich zurecht, dass die expressive Dimension individueller Glaubens- und Handlungsfreiheit, die in der freien Praktizierung religiöser und kultureller Traditionen zum Ausdruck kommt, gegenüber dem anderen liberalen Gebot

54 Vgl. z.B. Dworkin, Ronald: *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Oxford 1996, S. 17.

55 Siehe Joppke: *Beyond National Models*, S. 4.

56 Siehe Joppke, Christian: *The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy*, in: *British Journal of Sociology*, Jg. 55 (2004), H.2, S. 237–257, hier S. 239 ff.

57 Kymlicka Will: *Multikulturalismus und Demokratie. Über Minderheiten in Staaten und Nationen*, Hamburg 1999, S. 83.

58 Siehe Taylor, Charles: *Die Politik der Anerkennung*, in: ders. et al.: *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*, Frankfurt a.M. 1993, S. 13–78, hier S. 22; vgl. Schubert, Sophia: *Zwischen Universalismus und Relativismus. Die multikulturalistische Demokratietheorie*, in: Lembcke, Oliver et al. (Hrsg.): *Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1: Normative Demokratietheorien*, Wiesbaden 2012, S. 387–416, hier S. 392 u. S. 396.

neutraler Gleichbehandlung nicht vernachlässigt werden dürfe – es sei denn, mit der Praktizierung kultureller Identitäten wäre die Verletzung von Grundrechten verbunden. Kymlicka schlägt neun Maßnahmen multikultureller Integrationspolitik vor:

1. gezielte Förderung bestimmter Minderheitengruppen, indem diesen ein gewisser Anteil an politischen, ökonomischen und akademischen Institutionen zugesichert wird (*affirmative action*),
2. Einführung differenzorientierter Lehrpläne, v. a. in Geschichte und Literatur,
3. Berücksichtigung religiöser Feiertage in Schulen und Betrieben,
4. Einschränkung allgemeiner Kleidervorschriften,
5. antirassistische Unterrichtseinheiten,
6. Normen zur Vermeidung von Belästigung am Arbeitsplatz und in der Schule,
7. Finanzierung ethnischer Kulturfestivals und Forschungsprogramme,
8. muttersprachliche Dienstleistungsangebote für erwachsene Einwanderer,
9. zweisprachiger Unterricht für die Kinder von Einwanderern.⁵⁹

Kymlicka argumentiert, dass diese Maßnahmen gerade nicht – wie ein häufiger Vorwurf lautet – zu ethnischer Marginalisierung und Segregation führen würden; die Gefahr der Separierung gehe vielmehr von dem Assimilationsmodell liberaler Neutralität (Kymlicka spricht auch vom „Konformitätsmodell reiner Anpassung“) aus: „So könnten beispielsweise Einwanderergruppen sich gezwungen fühlen, aus dem öffentlichen Schulsystem auszusteigen und eigene, separate Schulen einzurichten, wenn ihre religiösen Überzeugungen bei den schulfreien Tagen und den Kleidervorschriften keine Berücksichtigung finden.“⁶⁰ Joppke kritisiert das multikulturalistische Konzept der Anerkennung, weil es erstens die Tatsache ausblende, dass „es logisch unmöglich ist, alle Kulturen als gleich anzuerkennen“⁶¹, da es Kulturen gebe, welche die weltanschauliche Neutralität des liberalen Staates mit zu starken Wahrheitsansprüchen belasteten, die nicht alle gleichermaßen gültig sein könnten. Und zweitens sei die Anerkennungsbeziehung „unilateral“ ausgerichtet: „In keiner Theorie des Multikulturalismus ist der explizite Akt der Anerkennung reziprok; stattdessen ist ein Akt gemeint, der von der Mehrheit gegenüber der Minderheit ausgeht.“⁶² Damit ignoriert Joppke aber bewusst die gemäßigten Ansätze multikulturalistischer Demokratietheorie, die den Diskurs weitgehend bestimmen. So hebt z. B. Charles Taylor deutlich hervor, dass die „unechte, homogenisierende Forderung nach Anerkennung einer grundsätzlichen Gleichwertigkeit“ nicht ernsthaft erhoben werden kann: Zwar habe jede Kultur „einen Rechtsanspruch darauf, daß wir uns bei der Beschäftigung mit ihr von der Annahme leiten lassen, sie besitze einen Wert. Aber es ist nicht sinnvoll, zu behaupten, sie

59 Kymlicka: Multikulturalismus und Demokratie, S. 69.

60 Ebd., S. 83.

61 Ebd., S. 242.

62 Ebd.

habe einen Rechtsanspruch darauf, daß wir am Ende zu dem Urteil gelangen, sie sei tatsächlich wertvoll oder genauso wertvoll wie irgendeine andere Kultur.“⁶³

Die Idee ist vielmehr, so der kanadische Politikwissenschaftler James Tully, dass „den Forderungen nach Anerkennung gleiche Beachtung zugesprochen werden sollte, damit festgestellt werden kann, ob sie Respekt verdienen“⁶⁴. Diese Prüfung erfolgt jedoch wechselseitig und im Rahmen einer demokratischen Willensbildung – was bedeutet, dass eine Gruppenidentität nur als solche Anerkennung findet, „wenn sie von anderen die gleiche Art der Zustimmung erhält“⁶⁵. Diese anerkennungstheoretische Position verbindet Tully mit einem republikanischen Konzept von Staatsbürgerschaft, das neben deren rechtlicher v.a. deren Aktivitäts- und Identitätsdimension hervorhebt. Demnach werde Zugehörigkeit (*belonging*) nicht über ein Bekenntnis zu „geteilten Werten“, ja nicht einmal zu fundamentalen Gerechtigkeits- und Verfassungsprinzipien definiert – da deren legitime Anfechtbarkeit ein wesentliches Merkmal demokratischer Gesellschaften sei⁶⁶ –; vielmehr setze eine differenzorientierte staatsbürgerliche Identität lediglich die Orientierung an dem „erste[n] und vielleicht einzige[n] verallgemeinerbare[n] Prinzip der demokratischen Deliberation“⁶⁷ voraus: die Öffnung für die andere Seite, gemäß der Maxime „one should always [...] listen to the other side (*audi alteram partem*) because it is always possible to speak on either side of a case (*in utramque partem*)“⁶⁸. An diese Verpflichtung seien wir jedoch nur unter der Voraussetzung gebunden, dass der Andere diese Pflicht ebenfalls anerkennt – denn: „unilateral demands are unreasonable and should be ignored by the other members of the society. That is, legitimate recognition is always mutual.“⁶⁹ Eine Norm ist also genau dann vernünftig, wenn ihr Inhalt nicht darauf hinausläuft, möglicherweise von dieser Norm betroffene Diskursteilnehmer daran zu hindern, ihre Perspektiven in ihrer eigenen Sprache zum Ausdruck zu bringen.⁷⁰ Wenn die Teilnehmer annehmen können, dass die Anderen ernsthaft darum bemüht sind, ihre Argumente aus ihrer eigenen Perspektive abzuwägen, fördert dies die individuelle Selbstachtung, die alle Bürger benötigen, um ihre zivilen Freiheiten sinnvoll wahrnehmen zu können.⁷¹ Diese von Tully beschriebene Art der Perspektivenmodifikation rechnet, im Gegensatz etwa zur Habermas'schen Diskursethik und zu liberalen Neutralitätskonzepten, nicht mit der Abstraktion von partikularen Gründen

63 Taylor: Politik der Anerkennung, S. 66 u. S. 70.

64 Tully, James: Ein neues Verständnis von Bürgerschaft und Zugehörigkeit in multikulturellen und multinationalen Gesellschaften, in: ders.: Politische Philosophie als kritische Praxis, Frankfurt a.M. 2009, S. 47–78, hier S. 62.

65 Ebd., S. 67.

66 Siehe Tully, James: Public Philosophy in a New Key. Band 1, Cambridge 2008, S. 146 f.

67 Tully, James: Die Unfreiheit der Modernen verglichen mit ihren Idealen der konstitutionellen Demokratie, in: ders.: Politische Philosophie als kritische Praxis, S. 107–147, hier S. 131.

68 Tully, James: Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity, Cambridge 1995, S. 115. Quentin Skinner charakterisiert mit dieser Maxime den normativen Kern des italienischen Renaissance-Republikanismus; vgl. Skinner, Quentin: Reason and Rhetoric in the Philosophy of Hobbes, Cambridge 1996, S. 15.

69 Tully, James: Struggles over Recognition and Distribution, in: Constellations, Jg. 7 (2000), H. 4, S. 469–482, hier S. 474.

70 Siehe Tully: Political Philosophy in a New Key, S. 197 f.

71 Siehe Tully: Strange Multiplicity, S. 189 f.

zum Zweck der Übernahme eines unparteilichen Standpunktes; sie „erschöpft sich vielmehr in einer Zurücknahme des Anspruchs auf Verallgemeinerung der eigenen Perspektive“, die aber als Argumentationsgrundlage keineswegs aufgegeben wird.⁷²

2.5 Integration durch (konflikthaften) Dialog

Mit Tullys zivilrepublikanischem Staatsbürgerschaftskonzept wird der eigentliche Schlüssel für erfolgreiche Integration im Sinne eines *two-way process* sichtbar: Neben Wohnraum, Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Flüchtlinge braucht es – gerade dort, wo Flüchtlinge in nicht urbanen, ethnisch homogenen Gebieten untergebracht werden – lokale Foren, in denen „Einheimische“ und Flüchtlinge aus den unterschiedlichsten Herkunftsländern in einen Dialog treten können, der durchaus offen und kontestatorisch organisiert sein sollte. Das ist umso wichtiger, als Flüchtlinge, die in qualitativen Studien zu Wort kommen, die Gesprächskultur westlicher Länder oft als sehr formalisiert und wenig inklusiv wahrnehmen, wodurch sie sich von der Mehrheitsgesellschaft isoliert fühlen.⁷³ Gerade in ländlichen Regionen Ostdeutschlands sind Kirchen oft die ersten und einzigen Einrichtungen, die Flüchtlingen durch deren Einbindung in Gemeinschaftsarbeiten die Möglichkeit geben, sich mit der einheimischen Bevölkerung in einem mehr oder weniger gleichrangigen Verhältnis auszutauschen. Daneben ist aber wichtig, auch säkulare Begegnungszentren einzurichten und/oder interreligiöse Dialoge durch regionale Kooperationen zwischen den Glaubensgemeinschaften zu organisieren. Dies sind natürlich sehr abstrakte Überlegungen. Uns ist bewusst, dass Integration nach der Maxime *audi alteram partem* kostspielig, v. a. aber zeitaufwendig, eben „ressourcenintensiv“ ist. Das Sich-Einlassen auf konflikthafte Dialoge ist aber kein Selbstzweck, sondern dient, so Luhmann, nicht zuletzt „dem Wiedergewinn von Erwartungssicherheit“⁷⁴. Gerade dies, sollte man meinen, liegt im ureigenen Interesse staatlicher Integrationspolitik.

72 Westphal, Manon: Jenseits des Konsens-Ideals: Deliberation in der agonalen Demokratie, in: Schmalz-Bruns, Rainer/Landwehr, Claudia (Hrsg.): *Deliberative Demokratie in der Diskussion. Herausforderungen, Bewährungsproben, Kritik*, Baden-Baden 2014, S. 305–337, hier S. 323.

73 Vgl. Rutter, Jill et al.: *From Refugee to Citizen: 'Standing On My Own Two Feet'. A Research Report on Integration, 'Britishness' and Citizenship*, London 2007, S. 108; Aspinall, Peter/Watters, Charles: *Refugees and Asylum Seekers: A Review From an Equality and Human Rights Perspective*, Manchester 2010, S. 96.

74 Luhmann, Niklas: *Konflikt und Recht*, in: ders.: *Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zu Rechtstheorie und Rechtssoziologie*, Frankfurt a.M. 1981, S. 92–112, hier S. 99.

3. Die Fallbeispiele

Frankreich

3.1 Frankreich – Lehren aus einer wechselhaften Integrationsgeschichte

(von Daniela Kallinich, Anne-Kathrin Meinhardt und Teresa Nentwig)

3.1.1 Vorüberlegungen

„Frankreichs Integrationspolitik ist gescheitert“⁷⁵ – „Die Integration in Frankreich funktioniert!“⁷⁶. Beide Aussagen werden in aktuellen Analysen der französischen Integrationspolitik formuliert – und keine der beiden zu Unrecht, wie die folgenden Seiten zeigen werden. Dabei erscheint durchaus sinnvoll, bei Fragen der Integrationspolitik einen Blick in unser Nachbarland zu werfen. Denn: „Einwanderung [ist] ein konstitutiver Bestandteil des heutigen Frankreichs“⁷⁷. Die *Integration* der Zugewanderten ist allerdings lange Zeit kein Thema gewesen – weder für die Gesellschaft noch für die Politik. Nur dann, wenn die Wirtschaft aus dem Tritt geriet, wie in den 1930er Jahren oder besonders am Ende der *Trente Glorieuses*⁷⁸, wurde die Frage danach, wer wie und unter welchen Bedingungen zu Frankreich gehöre, zum Dauerbrenner in der gesellschaftlichen Debatte. Arbeitslosigkeit, der Bedeutungsverlust bestehender Integrationsinstanzen und die Erkenntnis, dass all die Menschen, die in der Vergangenheit eingewandert waren, bleiben würden, haben diese Entwicklung ab Mitte der 1970er Jahre befördert und bieten damit einen reichen Fundus an Beispielen mehr oder weniger gelungener Versuche, die Integration großer Bevölkerungsgruppen zu erleichtern. Frankreichs Einwanderung hat sich dabei in den letzten zwei Jahrhunderten aus verschiedenen Quellen gespeist; wobei zum einen Arbeitssuche und Familiennachzug und zum anderen Flucht vor Verfolgung die wichtigsten Ursachen für dauerhafte Einwanderung darstellten. Ersteres dominierte über Jahrzehnte zahlenmäßig, ist aber zuletzt aufgrund einer restriktiven Einwanderungspolitik weitestgehend und bis auf den Familiennachzug und Sonderregelungen für speziell Qualifizierte (*immigration choisie*⁷⁹) eingeschränkt worden. Angesichts

75 Vgl. dazu Wiegel, Michaela: Debatte in Frankreich über Integrationsmodell, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.12.2013. Die Ansicht, dass das französische Integrationsmodell gescheitert sei, vertritt auch der bekannteste französische Islamwissenschaftler Gilles Kepel, zuletzt in seinem Mitte Dezember 2015 erschienenen Buch „Terreur dans l’hexagone. Genèse du djihad français“ („Terror im Hexagon. Die Entstehung des französischen Dschihad“).

76 Haut Conseil à l’intégration: La France sait-elle encore intégrer les immigrés?, Paris 2011, S. 5.

77 Dewitte, Philippe: Deux siècles d’immigration en France, Paris 2003, S. 8.

78 Bezeichnung für die französischen Wirtschaftswunderjahre zwischen 1945 und 1975.

79 Dt. etwa: ausgewählte Immigration.

der aktuellen Flüchtlingskrise hat sich die „Heimat der Menschenrechte“ ihrer Tradition und Verantwortung als sicherer Hafen für politische und religiöse Flüchtlinge zumindest teilweise gestellt und sich – nach hartem Ringen – bereit erklärt, 24.000 Flüchtlinge aus Syrien, Eritrea und dem Irak aufzunehmen.⁸⁰ Dabei machen humanitäre Gründe heute nur ca. zehn Prozent der vergebenen Aufenthaltstitel aus – weit hinter dem Familiennachzug oder einem Studium in Frankreich.⁸¹

Der Umgang Frankreichs mit seinen Einwanderern⁸² fußt traditionell auf einem speziellen Verständnis der *citoyenneté*⁸³, welches sich seit der Französischen Revolution entwickelt hat und das insbesondere die Zustimmung zu den Werten der Republik beinhaltet. Hieraus resultiert auch die großzügige Vergabe der Staatsbürgerschaft in Verbindung mit dem *ius soli*: Wer die Grundwerte der französischen Republik lebt, kann Franzose werden – eine Regel, die (unter Auflagen) im Prinzip bis heute gilt. Das bedeutet, dass Nationalität bzw. „Französischsein“ traditionell nicht ethnisch definiert werden⁸⁴ und dass „Französischsein“ einem Willensakt gleichkommt. Dies führt u. a. dazu, dass jährlich relativ viele Staatsbürgerschaften⁸⁵ verliehen werden.⁸⁶

Während zu Beginn der französischen Einwanderungsgeschichte vor ca. 200 Jahren bis zum Zweiten Weltkrieg die Vorstellung dominierte, dass sich diejenigen, die ins Land kamen und bleiben wollten, assimilieren würden, gab es diesbezüglich nach 1945 eine Verschiebung. Insbesondere ab den 1970er Jahren dominierte der Begriff der *intégration* die Überlegungen über die Organisation des Zusammenlebens. Während zunächst ein multikulturalistischer Ansatz verfolgt (der 2011 vom damaligen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy als endgültig gescheitert bezeichnet wurde) und das „Recht auf Unterschiedlichkeit“⁸⁷ propagiert wurde, gab es ab den 1990er Jahren einen erneuten Verständniswandel: Von nun an dominierte die Angst vor Kommunitarismus.

Zuletzt haben sich zwei neue Entwicklungen beobachten lassen: einerseits das Ziel, die *mixité sociale*, also die soziale Durchmischtheit (die jedoch nicht nur ethnisch, sondern auch

80 Mitte Februar 2016 hat die Regierung allerdings bekannt gegeben, keine weiteren Flüchtlinge aufnehmen zu wollen.

81 Vgl. Ministère de l'Intérieur: L'Admission au séjour – les titres de séjour, in: immigration.interieur.gouv.fr, 15.01.2016, URL: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Statistiques/Tableaux-statistiques/L-admission-au-sejour-les-titres-de-sejour> [eingesehen am 12.02.2016].

82 Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden in der Regel nur die männliche Form verwendet (Bewohner, Migrant u. Ä.). In jedem Fall sind dabei Personen beiderlei Geschlechts gemeint.

83 Dt.: Staatsbürgerschaft.

84 Siehe Bizeul, Yves: Einwanderung und Integration. Das republikanische Modell auf dem Prüfstand, in: Kimmel, Adolf/ Uterwedde, Henrik (Hrsg.): Länderbericht Frankreich, Bonn 2012, S. 239–257, hier S. 244.

85 Im Schnitt zwischen 90.000 und 110.000 pro Jahr; vgl. Insee: Acquisitions de la nationalité française en 2014, in: insee.fr, o. D., URL: http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF02161 [eingesehen am 14.02.2016].

86 Dieses liberale Verständnis verändert sich derzeit im Nachgang der Attentate des Jahres 2015; wobei im Februar 2016 darüber entschieden worden ist, zukünftig allen Franzosen mit doppelter Staatsbürgerschaft nach einer rechtskräftigen Verurteilung in einem Terrorverfahren den französischen Pass zu entziehen. Zu der kontroversen und langen Debatte darüber vgl. die ausführliche Berichterstattung und die Debattenbeiträge in der Tageszeitung *Le Monde*.

87 Dies äußerte sich z. B. darin, dass Schulunterricht im Rahmen des ELCO-Programms in den jeweiligen Muttersprachen der Kinder angeboten wurde. ELCO steht für *Enseignements de langue et de culture d'origine* („Unterrichtung ausländischer Sprache und Kultur“).

sozial gemeint ist) der französischen Republik zu fördern, um sozialen Ungleichheiten und Segregation vorzubeugen und damit das Zusammenleben zu verbessern;⁸⁸ und andererseits eine äußerst kritisch zu sehende Fokussierung des Integrationsproblems auf den Islam, die zu einer „Dominanz der islamfokussierten Definition“⁸⁹ von Einwanderung geführt hat. Diese Tendenz hat sich zuletzt angesichts der Attentate im Jahr 2015 bestätigt und führt zu einer Grundstimmung in einigen Teilen der Gesellschaft, die mehr als kritisch gegenüber bereits anwesenden und neuen Migranten aufgestellt ist – auch und gerade wenn es sich dabei um Kriegsflüchtlinge handelt.⁹⁰ Dieses Stimmungsbild wird auch durch den wachsenden Druck bedingt, den der rechtsextreme Front National (FN) auf die Parti Socialiste (PS) und die Republikaner ausübt, sodass das Konzept des *assimilationnisme* unter den Politikern zuletzt immer mehr Anhänger gefunden hat.⁹¹ Gleichzeitig – und dies soll nicht unterschlagen werden – besteht in der Politik aber durchaus ein Bewusstsein für bestehende Diskriminierungen und die prekäre Lage bestimmter Gruppen, woraus folgt, dass in der Regel keine vollständige Assimilation gefordert wird.⁹²

Rechtliche Rahmenbedingungen – Staatsbürgerschaft⁹³

1. In Frankreich gilt das Territorialprinzip (*ius soli*). Dieses besagt, dass Kinder, die in Frankreich von ausländischen Eltern geboren worden sind, mit Vollendung ihres 18. Lebensjahres automatisch die französische Staatsbürgerschaft erhalten, sofern sie mindestens fünf Jahre nach ihrem elften Lebensjahr in Frankreich gelebt haben. Zudem müssen sie bei der Einbürgerung ihren festen Wohnsitz im französischen Gebiet nachweisen.
2. Schon ab einem Alter von 16 Jahren kann ein in Frankreich geborenes Kind ausländischer Eltern seinen französischen Pass erhalten, wenn es die zuvor genannten Kriterien erfüllt. Dann aber muss die Staatsbürgerschaft explizit, jedoch ohne Zustimmung der Eltern, beantragt werden.
3. Falls eine französische Staatsbürgerschaft für ein in Frankreich geborenes Kind schon ab dem Alter von 13 Jahren gewünscht ist, muss es seit seinem achten Lebensjahr in Frankreich gelebt haben. Die Eltern können dann – nur unter Zustimmung des Kindes – die französische Nationalität beantragen.
4. Spezielle Bestimmungen betreffen adoptierte und aufgenommene Kinder.
5. Eltern von französischen Bürgern, die seit mindestens 25 Jahren in Frankreich leben, können einen Antrag auf die französische Nationalität stellen.
6. Zugezogene Personen, die unverheiratet sind, müssen andere Voraussetzungen erfüllen, um den französischen Ausweis zu erhalten. Erst mit ihrer Volljährigkeit können sie einen Antrag stellen. Sie müssen dann mindestens fünf Jahre in Frankreich gelebt haben und dürfen keine Sozialleistungen bekommen. Zudem muss seit 2011 ein Sprachniveau in Französisch von B1 (gemäß dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen) nachgewiesen werden können. Schließlich werden die Antragsteller verpflichtet, eine Charta über die Rechte und Pflichten von Staatsangehörigen zu unterzeichnen, womit sie bestätigen, die französischen Gesetze und Werte anzuerkennen.

Ausnahmen:

- Die fünfjährige Wohnzeit in Frankreich muss in besonderen Fällen nicht erfüllt werden. Dazu zählt auch, wenn man den Status eines Flüchtlings in Frankreich erhalten hat.
- Personen über sechzig Jahre, Menschen mit Behinderung sowie anerkannte Flüchtlinge müssen keinen Sprachnachweis erbringen.

88 Konkret bezieht sich dies besonders auf die Schul- und Stadtpolitik; vgl. Sabeg, Yazid/Xuan, Hélène: La mixité sociale en France:   quel prix?, in: Revue d'économie financière, Jg. 85 (2006), H. 5, S. 239–249.

89 Tiberj, Vincent: Frankreich und sein Verhältnis zur Vielfalt, in: library.fes.de, März 2012, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/id/08954.pdf> [eingesehen am 11.02.2016], S. 3.

90 Ein knappes Drittel der Bevölkerung sieht den Islam demnach undifferenziert als Bedrohung; vgl. z. B. Ifop: Le rapport des Français à l'islam en France, in: ifop.fr, November 2015, URL: http://www.ifop.fr/media/poll/3218-1-study_file.pdf [eingesehen am 14.02.2015].

91 Vgl. Montvalon, Jean-Baptiste de: La banlieue reste un sujet   risque pour les politiques, in: Le Monde, 07.11.2015.

92 Vgl. Bizeul: Einwanderung, S. 250.

93 Zum Folgenden vgl. Engler, Marcus: Staatsangehörigkeit, in: Bundeszentrale für politische Bildung, 30.04.2012, URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/135118/staatsangehoerigkeit> [eingesehen am 07.12.2015]; Munch, Bertrand: Acquisition de la nationalité française, o. D., in: service-public.fr, URL: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N111> [eingesehen am 07.12.2015].

Familiennachzug

Mit **Franzosen verheiratete Antragsteller** müssen ein **Sprachniveau** im Französischen von B1 (gemäß dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen) nachweisen können. Allerdings können sie schon **vier Jahre** nach der Hochzeit einen Antrag stellen (sie dürfen **erst fünf Jahre** nach der Hochzeit ihren Antrag stellen, sofern sie nicht nachweisen können, dass sie mindestens drei Jahre nach der Hochzeit legal und ununterbrochen in Frankreich gelebt haben oder dass sie – im Fall einer Auslandszeit – im offiziellen Register der im Ausland lebenden Franzosen gemeldet gewesen sind). Um die französische Staatsbürger-

schaft zu erhalten, müssen sie außerdem einen **kontinuierlichen Aufenthalt in Frankreich** vorweisen und dürfen sich **nicht getrennt** haben bzw. der Ehepartner darf nicht die französische Nationalität verloren haben. Ein weiteres Kriterium betrifft Verurteilungen: Sie dürfen nicht wegen eines Verstoßes gegen die nationalen Grundgedanken oder eines terroristischen Aktes oder zu mindestens sechs Monaten Gefängnisstrafe ohne Bewährung **verurteilt worden** sein (bei einer Wiedereingliederung in die Gesellschaft oder bei einem Ausbleiben der Verurteilung treten diese Vorgaben nicht in Kraft).

3.1.2 Geschichte und Grundlagen der Integration in Frankreich

Frankreich – *terre d'asile*

Die Migration nach Frankreich hatte bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts begonnen, sodass es sich früh zum wichtigsten Einwanderungsland Europas entwickelte.⁹⁴ Angebot, Nachfrage sowie ein migrationsfreundliches Nationalverständnis in Verbindung mit einem liberalen Asylrecht trafen hier zusammen: Während sich die Menschen in den Nachbarländern auf die Suche nach Alternativen machten, fehlten in Frankreich angesichts der stagnierenden Bevölkerungszahlen und der politischen Lage in der Industrialisierung Arbeitskräfte. Die USA waren weit entfernt, in vielen Ländern schränkten Restauration und autoritäre Machthaber die Freiheiten ein, viele waren von Verarmung bedroht, sodass Frankreich für politische, religiöse und wirtschaftliche Flüchtlinge, aber auch für zahlreiche Künstler und Intellektuelle zum neuen Eldorado, zu einer *terre d'asile*⁹⁵ wurde.

Mit der Offenheit für Flüchtlinge aller Art gingen aber von Beginn an auch Aufstände einher, die von Ausländerfeindlichkeit angetrieben waren. Je nach Epoche richtete sich dieser Fremdenhass auf unterschiedliche Gruppen. Immer wieder spielte dabei die Frage der „illoyalen Konkurrenz“ eine Rolle, sodass das Verhältnis französischer und

Immigré

Ein *immigré* (dt.: Eingewanderter/Zuwanderer) ist eine Person, die im Ausland geboren wurde und derzeit in Frankreich lebt. Ausschlaggebend sind Geburtsort und Nationalität. Die Bezeichnung ist unabhängig davon, ob er die französische Staatsbürgerschaft hat oder nicht.

Etranger

Ein *étranger* (dt.: Ausländer) ist jeder, der nicht über die französische Staatsbürgerschaft verfügt.

Sans-papiers

Als *sans-papiers* werden alle ausländischen Personen bezeichnet, die sich in Frankreich ohne gültigen Aufenthaltstitel aufhalten. Hierbei handelt es sich um eine von den Betroffenen selbst gewählte Beschreibung ihrer eigenen Situation.

Clandestins

Clandestins ist die administrative Bezeichnung für sämtliche ausländischen Personen, die sich in Frankreich ohne gültigen Aufenthaltstitel aufhalten.

94 Zur Einwanderungsgeschichte Frankreichs vgl. im Folgenden, wenn nicht anders gekennzeichnet, u. a.: Weil, Patrick: *La France et ses étrangers*, Paris 2004 und Dewitte: *Deux siècles d'immigration*.

95 Dt.: Asylant; zitiert nach Laubenthal, Barbara: *Der Kampf um Legalisierung. Soziale Bewegungen illegaler Migranten in Frankreich, Spanien und der Schweiz*, Frankfurt/New York 2006, S. 57.

eingewanderter, oftmals nordafrikanischer Arbeiter häufig problematisch war. So wurden die Wurzeln für das noch heute in Teilen der Gesellschaft präsen- te – und besonders vom FN in jüngster Zeit reaktivierte – negative Bild der Nordafrikaner in der französischen Gesellschaft gelegt. Denn neben den schon genannten Gründen war auch die Kolonialisierung ein indirekter Grund für den stetigen Zu- strom von Einwanderern.⁹⁶

Arbeitsmarkt und Armee – zwei entscheidende Integrationsinstanzen

Einwanderer spielten in der Zeit des Ersten Weltkriegs als Arbeiter und Soldaten eine wichtige Rolle – eine Erfahrung, die sich langfristig in die Wahrnehmung und Identität des Landes eingeschrieben hat.⁹⁸ Bereits im Vorfeld hatte die Befürchtung, nicht über genügend Arbeitskräfte und Soldaten zu verfügen, zu einer Vereinfachung des Staatsbürgerschaftsrechts geführt, mit dem Ergebnis, dass ab 1889 alle in der „zweiten Generation“ in Frankreich Geborenen die französische Staatsbürgerschaft erhielten – und diesbezüglich auch keine Wahl hatten. Seit dieser Zeit gab es auch erste Versuche, anhand von Ausweispapieren einen Überblick über die Einwanderer im Land zu behalten. Nach dem Ersten Weltkrieg nahm die Einwanderung nach Frankreich aus großen Teilen Europas, nun auch aus dem Osten sowie (ungeregelt) aus den nordafrikanischen Kolonien weiter zu, sodass Frankreich Ende der 1930er Jahre noch vor den USA das Land mit dem höchsten Einwandereranteil war.⁹⁹

„Zweite (oder dritte) Generation“

Als „zweite (oder dritte) Generation“ bzw. Nachkommen von Zuwanderern werden diejenigen bezeichnet, die selbst in Frankreich geboren worden, aber deren Eltern bzw. Großeltern Zuwanderer sind. Sie haben keine individuelle, jedoch eine familiäre Migrationsgeschichte. Im öffentlichen Diskurs bezieht sich dieser Begriff insbesondere auf die Nachkommen der Arbeitsmigranten aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg.

Beurs

Als *beurs* wurden ursprünglich die Jugendlichen bezeichnet, die als Kinder von Algeriern in den *cités*⁹⁷ lebten. Im Laufe der Zeit erhielt der Begriff eine neue Konnotation: Fortan zeigt er die ihnen gegenüber verwurzelte Missachtung und die gelebten Ungleichheiten ihrer Familien.

Die Entwicklung der Einwanderungszahlen in Frankreich

Aktuelle Daten aus der Migrationsstudie „Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France“¹⁰⁰ aus dem Jahr 2015 besagen, dass heute ca. zehn Prozent der erwachsenen Bevölkerung in Frankreich Ausländer sind.¹⁰¹ Damit liegt der Anteil auf einem neuen Höchststand. Zwar weist die Geschichte Frankreichs im letzten Jahrhundert Schwankungen der Migrationskurve auf; die Zehn-Prozent-Marke ist allerdings noch nie erreicht worden.

96 Vgl. Bizeul: Einwanderung, S. 241.

97 Dt.: Hochhaussiedlung.

98 Vgl. Dewitte: Deux siècles d’immigration, S. 24 f.

99 Vgl. Weil: La France, S. 23.

100 Dt. etwa: „Wege und Herkunft. Untersuchung zur Diversität der Bevölkerungsgruppen in Frankreich“.

101 Vgl. Beauchemin, Cris/Lhommeau, Bertrand/Simon, Patrick: Histoires migratoires et profils socioéconomiques, in: Beauchemin, Cris/Hamel, Christelle/Simon, Patrick (Hrsg.): Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France, Paris 2015, S. 33–60, hier S. 37.

Entwicklung des Ausländeranteils an der Gesamtbevölkerung in Frankreich

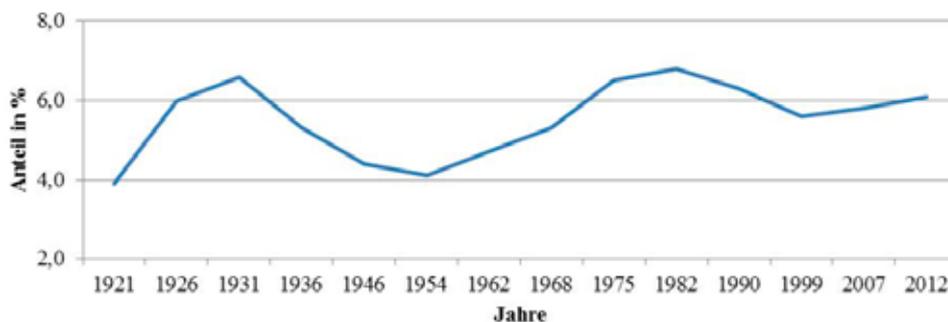


Abb.: Eigene Darstellung nach Institut national de la statistique et des études économiques.¹⁰²

Die Grafik zeigt die Entwicklung des prozentualen Anteils der Ausländer an der Gesamtbevölkerung in Frankreich. Es gab im Verlauf immer wieder Schwankungen – seit Beginn des neuen Jahrtausends ist ein erneuter Anstieg zu erkennen.

Insbesondere die Kohle- und Stahlindustrie im Norden und Osten des Landes, aber auch die Landwirtschaft nahmen neue Arbeiter mit offenen Armen auf; wobei seit Beginn des 20. Jahrhunderts bilaterale Verträge zwischen Frankreich und anderen europäischen Ländern und ab Mitte der 1920er Jahre eine Agentur bestanden, welche die Arbeitsmigration regeln sollten. Gleichzeitig entwickelte sich auch die Rechtslage weiter, sodass Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen zur Voraussetzung wurden. Solange die Wirtschaft boomte, war die Verwaltung bei der Vergabe der Arbeitsgenehmigungen und Aufenthaltstitel sehr freigebig. Von einer integrationsfördernden Politik war zu dieser Zeit allerdings nicht die Rede, lebten die meisten ausländischen Arbeiter doch mit der Perspektive, in ihre Heimat zurückzukehren, an den Rändern der Städte.¹⁰⁴ Während die Franzosen häufig von der fehlenden Assimilationsfähigkeit der Arbeiter überzeugt waren und diese darüber hinaus als Konkurrenten empfanden, zogen sich diese in ihre Landsmannschaften zurück. Allerdings wird dieses Bild des Kommunitarismus davon aufgeweicht, dass sich viele der ausländischen Arbeiter in Sportvereinen und Gewerkschaften engagierten und letztlich die Zeit ihren Teil zur Assimilation beitrug.¹⁰⁵

102 Siehe Institut national de la statistique et des études économiques: Évolution de la part des populations étrangères et immigrées jusqu'en 2012, in: insee.fr, URL: http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=Natfef02131 [eingesehen am 18.02.2016].

103 Die Gründe für die Schwankungen der Migrationszahlen sind bereits im Kapitel zur Historie der französischen Migration erläutert worden.

104 Häufig unter unerträglichen Bedingungen und isoliert von der französischen Mehrheitsgesellschaft.

105 Vgl. Bizeul: Einwanderung, S. 240.

Die Erfahrungen des Ersten Weltkrieges hatten – trotz grassierender theoretischer Werke über die Unterschiedlichkeit der Rassen – das Bild der aus den Kolonien stammenden Menschen verändert und den grassierenden Alltagsrassismus durch ein paternalistisches Verhalten gegenüber neuen Mitbürgern ersetzt – wobei dieses nach wie vor von einer kolonialistischen, weil erziehenden, kultivierenden Perspektive geprägt war.¹⁰⁶ Gleichzeitig wurden allerdings die Versprechungen gegenüber den Soldaten aus den Kolonien nicht eingelöst, die mit dem Erhalt der französischen Staatsbürgerschaft angelockt worden waren; daraus entwickelten sich erste Unabhängigkeitsbewegungen für die Kolonien.

Das vorläufige Ende der liberalen Einwanderungspolitik

Allerdings gab es während der 1930er Jahre auch liberale Akzente in der Gesetzgebung, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit, die französische Staatsbürgerschaft zu erlangen. Auch das Asylrecht für politische Flüchtlinge wurde nicht infrage gestellt. Kein Wunder also, dass zwischen den beiden Weltkriegen politische und religiöse Flüchtlinge je nach nationaler Situation und insbesondere mit dem Aufkommen der Diktaturen in Wellen nach Frankreich kamen.¹⁰⁷

Dabei zeichnete sich angesichts der Wirtschaftskrise der 1930er Jahre und ihrer Folgen für den Arbeitsmarkt bereits ab, was auch fünfzig Jahre später – am Ende der *Trente Glorieuses* – zur Regel werden sollte: Waren Ausländer als Arbeiter in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität geduldet, gar aus ökonomischen Gründen akzeptiert, veränderte sich das Klima in Rezessionszeiten stark. Rechtsextreme und antisemitische Bewegungen gewannen, wie nahezu überall in Europa, an Bedeutung, die (ebenfalls arbeitslosen) Einwanderer wurden zu Sündenböcken stilisiert. Hierauf reagierte dann auch die Politik: Angesichts steigender Arbeitslosenzahlen wurde die – weiterhin starke – Einwanderung gebremst; erstmalig gab es Gesetze, die mithilfe von Quotensystemen einheimische ausländische Arbeiter auf dem Arbeitsmarkt vorzogen; 1934 wurde die Arbeitermigration „offiziell“ beendet. Zudem gab es im Laufe der 1930er Jahre bei bestimmten Berufsgruppen wie Ärzten und Anwälten Schließungstendenzen. Darüber hinaus wurden Rückreiseanreize geschaffen und 1935 erste Ausweisungen v. a. von polnischen Arbeitern vollzogen; zudem verschärfte man die Praxis der Verlängerung von Aufenthaltstiteln insbesondere für Arbeitslose. Durch all diese Maßnahmen wurde das Klima für ausländische Arbeitskräfte fühlbar ungemütlicher.

Der Aufstieg der Diktaturen in den anderen europäischen Ländern sorgte auch in Frankreich für eine Verschärfung der Gesetzeslage: Erstmals wurden 1939 Lager für „unerwünschte Ausländer“ eröffnet; gleichzeitig flohen binnen kürzester Zeit mehr als 500.000 Spanier vor der neuen Diktatur Francos nach Frankreich. Mit dem Kriegsbeginn verschlechterte sich die Stimmung gegenüber Ausländern weiter, was zu einer Ausbreitung des Begriffs des „unerwünschten Ausländers“ auf Spanier, geflohene Deutsche, Österreicher und Italiener führte.

106 Siehe Dewitte: *Deux siècles d'immigration*, S. 32.

107 Vgl. ebd., S. 43 ff.; Weil: *La France*, S. 29.

Insgesamt 600.000 Ausländer wurden noch vor Kriegsbeginn interniert und zu Arbeitsdiensten verpflichtet; Teile von ihnen – v. a. deutsche politische Flüchtlinge – wurden mit Beginn des Vichy-Regimes an das nationalsozialistische Deutschland ausgeliefert. Die Niederlage Frankreichs zog damit auch einen vorläufigen Schlussstrich unter die traditionelle Immigrations- und Integrationspolitik: Der Status als Flüchtling verlor im „Land der Menschenrechte“ seine Schutzfunktion.

Auch im Zweiten Weltkrieg wurden zahlreiche Bewohner der Kolonien für Arbeitsdienste rekrutiert. Soldaten aus den französischen Kolonien spielten ebenso wie Eingewanderte eine wichtige Rolle in der Armee und später im Widerstand, in dem sich Angehörige aller in Frankreich vor dem Krieg lebenden Nationalitäten und Menschen aus den Kolonien engagierten. Die Bedeutung des gemeinsamen Kampfes gegen den Feind war für die gegenseitigen Integrationsbemühungen in den folgenden Jahren äußerst wichtig und führte dazu, dass zahlreiche Arbeitsmigranten der Vorkriegszeit tatsächlich die französische Staatsbürgerschaft anstrebten – und auch erhielten. Einwanderungsbewegungen, die mehrere Jahrzehnte zuvor begonnen hatten, fanden so durch die letztendliche und zwischenzeitlich kaum für möglich gehaltene Integration ihren Abschluss.

Nach dem Zweiten Weltkrieg – Rückkehr zur liberalen Einwanderungspolitik

Die Übergangsregierung nach dem Krieg versuchte so schnell wie möglich, die politischen Entscheidungen des Vichy-Regimes in Bezug auf die Behandlung von Ausländern hinter sich zu lassen. So wurde noch 1944 den politischen Flüchtlingen der Vorkriegszeit – auch aus feindlichen Ländern – ihr Flüchtlingsstatus wieder zuerkannt, sofern sie sich nicht der Kollaboration verdächtig gemacht hatten. Damit konnte Frankreich im Kalten Krieg seiner Rolle als *terre d'asile* wieder gerecht werden und nahm Intellektuelle, Künstler und Politiker auf, denen in ihren Heimatländern jenseits des Eisernen Vorhangs Verfolgung drohte.

Der anstehende Wiederaufbau in Verbindung mit der niedrigen Geburtenrate und dem Rückgang der Bevölkerungszahlen machte direkt nach dem Krieg eine erneute Einwanderung von Arbeitskräften notwendig, sodass noch 1945 erstmals eine Behörde zur Organisation der Einwanderung geschaffen wurde. So entwickelte sich nach dem Zweiten Weltkrieg eine neue Welle von Einwanderern, die – nach der letztlich gelungenen Integration der Vorkriegsmigranten – eine neue Herausforderung für die Integrationsfähigkeit des Landes darstellten – war doch deren Situation bei ihrer Ankunft ähnlich prekär wie die ihrer Vorgängergenerationen. Auch sie lebten unter unerträglichen Bedingungen und waren Opfer des Wohnungsnotstandes. Obwohl Wiederaufbau und wirtschaftlicher Aufschwung auch ihrer Hände Arbeit zu verdanken waren, zählten sie zu denen, die am wenigsten davon profitierten, sodass sich ein breiter gesellschaftlicher Graben zwischen den Lebensbedingungen der neuen Migranten und dem Rest der Gesellschaft entwickelte.

Unter den neuen Arbeitsmigranten waren auch zahlreiche Angehörige der Kolonien; wobei insbesondere die hohe Zahl schlecht (aus)gebildeter Migranten aus Algerien zu Buche schlug, die unter menschenunwürdigen Bedingungen die niedrigsten Aufgaben auf dem französischen Arbeitsmarkt übernahmen. Sie lebten an den Stadträndern in slumartigen *bidonvilles*¹⁰⁸; wobei es noch Jahre dauern sollte, bis der Staat die Misere dieser Arbeitskräfte zu seiner Aufgabe machte und über den Bau von Wohnheimen (*foyers*) versuchte, die Lebensbedingungen der Arbeiter mit Migrationshintergrund zu verbessern.¹⁰⁹

Moderne *bidonvilles* an der Nordseeküste

Obwohl der Staat über Wohnungsbauprogramme versucht hat, die Lage der Flüchtlinge zu verbessern, betrifft dies v. a. diejenigen, die sich legal im Land befinden. Noch heute allerdings gibt es mit den *sans-papiers* (und in geringerem Ausmaß mit den anerkannten Flüchtlingen) eine Bevölkerungsgruppe, deren Lebensbedingungen z. T. miserabel sind. Das Extrembeispiel für die schlimmen, ja menschenverachtenden Verhältnisse ist der sogenannte Dschungel von Calais.¹⁰⁹ Dort hielten sich Ende Oktober 2015 rund 6.000 Flüchtlinge¹¹⁰ in einem Lager auf, das für seine menschenunwürdigen Bedingungen bekannt war. Nachdem sich durch die Berichterstattung der Medien, die Kritik von Hilfsorganisationen und des sogenannten *défenseur des droits*¹¹¹, einen Appell aus der Kulturwelt¹¹² und das Einschreiten des Verwaltungsgerichts in Lille Handlungsdruck aufgebaut hatte, hat sich die Situation in Calais inzwischen zwar verbessert. Doch Anfang Februar 2016 war nicht nur der Unmut vieler Einwohnerinnen und Einwohner groß¹¹³ – auch die Kaufleute befanden sich „am Rande einer Nervenkrise“¹¹⁴. Denn Touristen und Bewohner der Umgebung meiden die Stadt. So ist bspw. der

Anteil der britischen Touristen von zwanzig Prozent im Jahr 2014 auf acht Prozent 2015 gesunken. Und die Umsätze der Gastwirte haben um vierzig bis 45 Prozent abgenommen. Sie alle sind zudem überzeugt, dass ihre Immobilien inzwischen unverkäuflich sind, nachdem die Preise bereits in den vergangenen Jahren nach unten gegangen waren.¹¹⁵

Gewiss: Die Situation in Calais ist ein Extremfall und ein Vergleich zwischen regulären, vom Staat errichteten Flüchtlingswohnheimen und teilweise illegalen, von den Behörden vernachlässigten Camps wie dem in Calais nur begrenzt möglich. Aber sollte der Flüchtlingsstrom nach Deutschland nicht abreißen und sollten einzelne Städte auch hier mit der Unterbringung tausender Flüchtlinge konfrontiert werden, dann ist nicht auszuschließen, dass es in einzelnen Stadtteilen zu ähnlichen Entwicklungen (Einkaufszentren werden von den Einheimischen gemieden; Grundstückspreise sinken; die Attraktivität des Viertels für Investoren nimmt ab u. Ä.) kommt, wenn dort mehrere Flüchtlingswohnheime zugleich gebaut werden.

Allerdings sollte in Frankreich die nahezu ungebremste Immigration nicht lange andauern. Bereits Mitte der 1970er Jahre mit dem sich abzeichnenden Ende der *Trente Glorieuses* und dem Ende der Vollbeschäftigung wurde die Arbeitsmigration stark gebremst. Der Löwenanteil der Zuwanderung machte von nun an die Familienzusammenführung aus; zwar

108 Dt.: Barackensiedlungen, Elendsviertel.

109 Die Mehrheit der dort lebenden Migranten will nach Großbritannien weiterreisen. Der übrige Teil hat in Frankreich Asyl beantragt oder sogar bereits den Status eines Flüchtlings erhalten; vgl. Couvelaire, Louise: A Calais, ils humanisent la „jungle“, in: M. Le magazine du Monde, 19.12.2015; Gmeline, Vladimir de: Calais, l'anarchie à ciel ouvert, in: Marianne, 30.10.2015; Pascual, Julia: Calais, dernière étape pour quitter la France, in: Le Monde, 13./14.09.2015. Die hier vorliegenden Informationen beruhen auf dem Stand vom 16.02.2016.

110 Vgl. Pascual, Julia: A Calais, deux ONG attaquent l'Etat pour non „respect de la vie“, in: Le Monde, 27.10.2015. Im Februar 2016 war die genaue Zahl der Migranten, die in Calais leben, unbekannt. Während die zuständige Präfektur sie auf 3.700 schätzte, waren die im Lager tätigen Organisationen überzeugt, dass dort eher rund 4.500 Migranten lebten; vgl. Baumard, Maryline: La „jungle“ calaisienne se resserre, in: Le Monde, 03.02.2016; dies.: L'Etat va raser la moitié de la „jungle“ de Calais, in: Le Monde, 13.02.2016.

111 Dt. etwa: Bürgerbeauftragter.

112 Vgl. dazu Fabre, Clarisse: Artistes et intellectuels protestent contre „l'indignité“ de la jungle, in: Le Monde, 23.10.2015; dies.: A Calais et ailleurs, les artistes entendent réveiller les politiques, in: Le Monde, 29.10.2015.

113 In Calais existieren mehrere Gruppen, die sich gegen die Präsenz der Migranten richten und sich in der letzten Zeit radikalisiert haben. Die wichtigsten sind Sauvons Calais („Lasst uns Calais retten“) und Les Calaisiens en Colère („Die Bürger von Calais in Wut“); vgl. dazu ausführlich Baumard, Maryline/Monnot, Caroline: A Calais, la tentation du pire, in: Le Monde, 09.02.2016.

114 Baumard, Maryline: Les commerçants de Calais au bord de la crise de nerfs, in: Le Monde, 04.02.2016.

115 Vgl. ebd.

sollten keine neuen Einwanderer mehr kommen, jedoch sollten für die Anwesenden die Lebensbedingungen und die Integration verbessert werden. Dies ging mit einer Liberalisierung der Bestimmungen für die Anwesenden einher: Einbürgerungen wurden vorgenommen, das Aufenthaltsrecht vereinfacht und auch Ausländern die Möglichkeit zur Selbstständigkeit gegeben. Damit verblieb aber für viele Flüchtlinge das Asylrecht als letzte Möglichkeit, sich in Frankreich niederzulassen. Während dieses auch von zahlreichen Wirtschaftsflüchtlingen genutzt wurde, diente es ebenso wie in den Jahrzehnten zuvor zahlreichen politischen und Kriegsflüchtlingen aus dem südasiatischen Raum (*boat people*), Kurden, Jugoslawen, Afghanen und Menschen anderer Länder als Chance. Aus heutiger deutscher Sicht erscheint die Beobachtung, dass die Zahl der Asylanfragen in den 1980er Jahren „explodiert“¹¹⁶ sei, da 60.000 Menschen um Asyl gebeten hatten, zwar übertrieben, doch führte dies zu einer Reform des Asylrechts, das u. a. schnellere Bearbeitungszeiten sowie die Einführung eines „Zwischenstatus“ beinhaltete und letztlich zu einem zwischenzeitlichen Rückgang der Zahl der Asylsuchenden während der 1990er Jahre führte. Aus dieser Reform entstanden dann Mitte der 1990er Jahre die sogenannten *sans-papiers*-Bewegungen von Personen, deren rechtlicher Status weder der eines „echten“ Flüchtlings war noch der einer Person, die ausgewiesen werden konnte.

Allerdings führten diese Maßnahmen nicht unbedingt zu einer besseren Integration derer, die seit dem Krieg ins Land gekommen waren, und ihrer Nachkommen. Vielmehr bahnte sich eine Verschärfung der Segregation an, gab es doch einen Ansturm der Familien mit Migrationshintergrund auf die hastig neugeschaffenen Sozialwohnungssiedlungen in den Vorstädten. Teile dieser *banlieues* profitierten jedoch zwischen 1975 und 1985 von einer „kulturellen Explosion“, die häufig von den jungen Frauen getragen war – *noch* hatten weder die Bewohner noch die Orte ihr negatives Image¹¹⁷. Das Vereinsleben war aktiv und die soziale Durchmischung *noch* intakt.

Doch entstanden in dieser Phase auch die Wurzeln für das, was heute als soziale Segregation oder dramatischer als „Ghettoisierung“ bezeichnet wird – machte doch die bisherige soziale Durchmischung der durchaus utopischen Wohnsiedlungen spätestens in den 1980er Jahren einer Homogenisierung „nach unten“ Platz, die sich v. a. auf (nord-)afrikanische Großfamilien und „abgehängte“ Franzosen fokussierte. Arbeitslosigkeit, Diskriminierungen, schlechte Wohnbedingungen und ein immer schlechter werdendes Image prägten von nun an das Leben derer, die sich nicht leisten konnten, ihre *cité*, wie die Wohnkomplexe von den Bewohnern genannt werden, Richtung ländliche Vororte zu verlassen.

Angesichts der wachsenden Arbeitslosigkeit wurden die Bewohner dieser Problemviertel gemeinsam mit allen anderen Einwanderern erneut zu Sündenböcken in einem Land, dessen Wirtschaft erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg von einer Rezession betroffen war – und

116 Dewitte: *Deux siècles d’immigration*, S. 92.

117 Vgl. Beaud, Stéphane/Maslet, Olivier: *Des „marcheurs“ de 1983 aux „ meutiers“ de 2005. Deux générations sociales d’enfants d’immigrés*, in: *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, Jg. 61 (2006), H. 4, S. 809–843, hier S. 822.

sich seither davon auch nicht nachhaltig erholt hat. Ähnlich wie in den 1930er Jahren wurden Parallelen zwischen zu viel Arbeitslosigkeit und zu vielen Ausländern gezogen – ein Trend, der vom Front National befeuert wurde und gleichzeitig dessen Aufstieg seit dem Beginn der 1980er Jahre befördert hat. Seit dieser Phase hat das Problem der Integration der Migranten v. a. aus Nordafrika die politische Agenda nicht mehr verlassen; wobei erst in den 1990er Jahren ein größerer Stimmungsumschwung in der Bevölkerung gemessen wurde.¹¹⁸

Die Reaktionen der unterschiedlichen Regierungen auf das nun diagnostizierte „Problem der Integration“ waren vielfältig: Relativ erfolglose Rückführungsprogramme wichen schnell der Erkenntnis, dass diejenigen, die sich mit ihren Familien eingerichtet hatten, auch bleiben würden. Allerdings wurden die nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen rechtlichen Rahmenbedingungen – je nach Couleur der amtierenden Regierung – schrittweise verschärft oder auch wieder gelockert. Insgesamt lässt sich jedoch ein Trend beobachten, wonach die Rechte von Einwanderern Stück für Stück limitiert wurden – was sich nach der Jahrtausendwende noch verschärfte; wobei die Möglichkeit des Verlusts der Staatsbürgerschaft, die im Februar 2016 verabschiedet worden ist, den letzten Höhepunkt in einer langen Reihe von Gesetzesverschärfungen darstellt. Auffällig ist dabei, dass auch Lebensbereiche, die überwiegend Immigranten betreffen, reformiert und strikter gesetzlich geregelt wurden – was ein Licht auf die Verschiebung des Fokus auf den Islam wirft. Im Jahr 2015, als eine Welle von Flüchtlingen Europa erreichte, wurden mit der Reform zum Asylgesetz allerdings für Flüchtlinge Erleichterungen und geringfügige Vorteile geschaffen (siehe Kap. 3.1.4).

Rechtliche Rahmenbedingungen – Gesetzeschronologie

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts hat es diverse Gesetzesänderungen in Bezug auf Immigration in Frankreich gegeben (Informationen zum Asylrecht siehe Kap. 3.1.4):

1) *La loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité* 2003

Mit dieser Verschärfung der Eintritts- und Aufenthaltskonditionen wurde ein digitales Papier zur Identifikation der Ausländer notwendig. Außerdem wurde die Dauer der maximalen Abschiebehaft knapp verdreifacht (auf nun 32 Tage), die Sanktionen für illegale Fluchthelfer erschwert und festgelegt, dass die *carte de résidence*¹¹⁹ erst nach zwei Jahren statt bisher einem Jahr ausgestellt werden kann.

2) *Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics*

In den öffentlichen Schulen ist jegliches Zeichen religiöser Zugehörigkeit verboten. Die Laizität, das Prinzip der Trennung von Staat und Kirche, ist in Frankreich verfassungsrechtlich festgeschrieben.

3) *La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration*

Für den Familiennachzug muss der Immigrant fortan 18 Monate legal in Frankreich gelebt haben. Um die Aufent-

haltserlaubnis zu erhalten, muss bereits ein Visum für drei Monate vorliegen und der „*Contrat d'accueil et d'intégration*“¹²⁰ unterzeichnet worden sein. Außerdem sind der Respekt gegenüber den französischen Prinzipien¹²¹ und ausreichende französische Sprachkenntnisse notwendig. Studenten bekommen leichter eine *carte de séjour temporaire étudiant*¹²³, Arbeitnehmer eine *carte de travailleur temporaire* für ein Jahr oder die Dauer des Arbeitsvertrages.

Bei abgelehntem Antrag auf Aufenthaltserlaubnis ist das Verlassen des französischen Territoriums Pflicht. Nach Eheschließung mit einem Franzosen kann der Antrag auf Aufenthaltserlaubnis erst nach drei Jahren gestellt werden.

4) *La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*

Bei Familiennachzug werden für die nach Frankreich kommenden Personen ein Sprachtest und ggf. ein Sprachkurs von zwei Monaten verpflichtend. Zudem gab es für gut zwei Jahre probeweise die Notwendigkeit eines DNA-Tests, um die familiäre Verbindung der Immigranten aufzuzeigen.

¹¹⁸ Vgl. Bréchon, Pierre/Tchernia, Jean-François: *La France à travers ses valeurs*, Paris 2009.

5) *La loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*

Dieses Gesetz verbietet die Verschleierung des Gesichts im öffentlichen Raum. Ausnahmen sind bei offizieller Genehmigung aufgrund der Gesundheit oder der Notwendigkeit im Beruf, im Sport, bei Veranstaltungen oder in der Kunst u. Ä. möglich.

Auch wenn mit dem Gesetz nirgendwo das Tragen von Burkas explizit verboten wird, richtet es sich doch indirekt gegen diese Art der Verschleierung.

6) *La loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*

Mit diesem Gesetz werden u. a. europäische Vorschriften umgesetzt. Aber auch sonstige Erweiterungen wurden vor-

genommen: So regelt der „Contrat d'accueil et de solidarité“ von nun an den Erhalt der Staatsbürgerschaft. Hinzu kommt, dass jeder, der sie erhält, die *charte des droits et des devoirs du citoyen français*¹²⁴ unterschreiben muss. Bei besonderem Andrang von Immigranten können Wartezonen errichtet werden. Auch gab es mit dem Gesetz Verschärfungen der Ausreisebestimmungen und für Helfer von illegalen Migranten. Schließlich wurde die Abschiebehaft erneut verlängert (auf maximal 45 Tage).

7) *La réforme de la géographie prioritaire 2014*

Im Zuge der Stadtpolitik (*la politique de la ville*) wurde die Stadtgeografie vereinfacht, indem die *quartiers prioritaires*¹²⁵ entstanden. Nach dem Kriterium der Armut wurden Stadtpolitikbereiche zusammengeschlossen, um soziale Schwierigkeiten in den Problemvierteln besser bekämpfen zu können.

3.1.3 Grenzen und Probleme der Integrationspolitik

Parallel mit dem Wachstum fremdenfeindlicher Einstellungen und erlebter Diskriminierungen gewann die „zweite Generation“ der afrikanischen Einwanderer unter dem Label *beurs* an Sichtbarkeit, kulturellem Einfluss und politischer Bedeutung.¹²⁶ Hatte bis zum Beginn der 1980er Jahre noch das Bild des eingewanderten Fabrikarbeiters in der Öffentlichkeit vorhergeherrscht, gab es in dieser Phase eine Verschiebung hin zu den *jeunes issus de l'immigration*¹²⁷, die von nun an die öffentliche Wahrnehmung des Themas beherrschen sollte.

Dies äußerte sich 1983 insbesondere mit dem medial intensiv begleiteten *marche pour l'égalité et contre le racisme*¹²⁸. Die jungen Menschen, die Französisch sprachen, in der französischen Schule mit den Werten des Landes, besonders der Gleichheit, aufgewachsen waren und in der Regel auch die französische Staatsbürgerschaft innehatten, kämpften mithilfe dieses Protestmarsches für die Rechte ihrer ausländischen Eltern und gegen wachsende rassistisch begründete Diskriminierungen. In diese Zeit fiel auch die Gründung der später noch genauer beleuchteten Organisation SOS Racisme (siehe Kap. 3.1.6), die schnell zum Aushängeschild einer ganzen politisierten Generation junger Menschen mit Migrationshintergrund wurde. Besonders relevant war dies auch, weil sie den Staat dazu zwang, im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung aktiv zu werden: „Seitdem dreht sich die Debatte um die Nachkommen der Zuwanderer und den Kampf gegen Diskriminierungen, darüber hinaus in den letzten Jahren um die Beförderung der Diversität.“¹²⁹

119 Dt.: Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltskarte.

120 Dt.: Aufnahme- und Integrationsvertrag.

121 Wie bspw. Demokratie, Laizität und Gleichheit.

122 Dt.: vorübergehende Aufenthaltserlaubnis für Studenten.

123 Dt.: vorübergehende Aufenthaltserlaubnis für Arbeitnehmer.

124 Dt.: Charta der Rechte und Pflichten des französischen Staatsbürgers.

125 Dt.: vorrangig zu behandelnde Stadtviertel.

126 Vgl. Derder, Peggy: *Idées reçues sur les générations issues de l'immigration*, Paris 2014, S. 14–16.

127 Dt.: Jugendliche mit Migrationshintergrund.

128 Dt.: Marsch für die Gleichheit und gegen den Rassismus; vgl. dazu Beaud/Maslet: Des „marcheurs“ de 1983 aux „émeutiers“ de 2005.

129 Haut Conseil à l'intégration: *La France sait-elle encore intégrer les immigrés?*, S. 96.

Während der *marche pour l'égalité et contre le racisme* und seine jungen, medienwirksamen Vertreter in den 1980er Jahren gut in der Öffentlichkeit und im linken Lager der Politik – allen voran bei der PS – ankamen, entstand aufgrund von Aufständen in den verschiedenen Vororten schon ab 1981 langsam auch ein negatives Bild der Jugendlichen in den *banlieues*. Dort hatte eine Negativspirale eingesetzt, die auf wachsender Arbeitslosigkeit und dem Gefühl, nicht dazuzugehören, beruhte, und auf welche die Jugendlichen und ihre Familien u. a. mit ihrem Protestmarsch aufmerksam machen wollten. Waren die Arbeitsmigranten der *Trente Glorieuses* noch über ihre Arbeitsstelle, Gewerkschaften und Parteien organisiert gewesen, verloren diese Integrationsinstanzen Stück für Stück an Bedeutung. Das funktionierende Netzwerk an Vereinen und Selbsthilfeorganisationen schrumpfte, angesichts mangelnder Angebote standen die Jugendlichen buchstäblich auf der Straße. Darüber hinaus vollzog sich nur wenige Jahre nach der Protestbewegung ein politischer Rückzug in die *banlieues*, der nicht wenig auf die Politik der linken Regierung sowie eine Abgrenzung gegenüber SOS Racisme, dem zu große Nähe zur Pariser Politik vorgeworfen wurde, zurückzuführen war.¹³⁰ Das *rendez-vous manqué*¹³¹ der Linken mit den 1983 politisierten *beurs* in Verbindung mit der fehlenden Anerkennung ihres lokalen Engagements zählt aus heutiger Perspektive zu den wichtigsten Gründen für die Distanz zwischen beiden Akteuren.¹³²

In den Folgejahren schlugen sich in den *banlieues* die negativen Folgen ihres Niedergangs immer weiter durch: „[S]ozio-ökonomische Verarmung – Arbeitslosigkeit in den *cités* –, die Verstärkung des Drucks in der Schule zu Lasten der am schwächsten mit kulturellen Ressourcen ausgestatteten Familien, politische Destabilisierung – der Verlust der ‚natürlichen‘ Verbindung mit der Linken, das Ende großer kollektiver Hoffnungen, das Scheitern der aufeinanderfolgenden (linken wie rechten) Regierungen angesichts von Arbeitslosigkeit und sozialer Ungleichheit“¹³³ – waren die Grundlagen für eine Veränderung der Lebensweise und Selbstwahrnehmung in den Vierteln. Die Jugendlichen dort fühlten sich als „Franzosen zweiter Klasse“; die erfahrenen Diskriminierungen, Schulversagen, drohende Arbeitslosigkeit und mangelnder Respekt führten in einigen besonders benachteiligten Gruppen dazu, Gewalt als einzige Lösung zu betrachten.

Die von nun an regelmäßigen Zusammenstöße zwischen Polizei und Jugendlichen rückten die *banlieues* in ein Licht der Unsicherheit und Gewaltbereitschaft und prägten Wahrnehmung und Diskurs der Integration in Frankreich. Deshalb, und weil die Zugehörigkeit zur

130 Vgl. Beaud/Masclat: Des „marcheurs“ de 1983 aux „émeutiers“ de 2005, S. 825. Beschäftigt man sich mit der Frage, ob die Politik derzeit, im Februar 2016, eine Integrationsinstanz darstellt, so fällt die Antwort ebenfalls negativ aus. Beispielsweise gibt es für Menschen mit Migrationshintergrund in der Politik kaum Identifikationsfiguren. Zu dem Verhältnis zwischen Menschen mit Migrationshintergrund und Politik vgl. ausführlich Chambrad, Cécile/Pascual, Julia: Entre le PS et les musulmans, rien ne va plus, in: *Le Monde*, 20./21.12.2015; Lehot, Mathieu: Moi, Fouad Ben Ahmed, militant PS à Bobigny, in: *Le Point*, 12.11.2015; Montvalon, Jean-Baptiste de: „Le PS a une vision de plus en plus électoraliste des banlieues“ (Interview mit dem Politikwissenschaftler Rémi Lefebvre), in: *Le Monde.fr*, 06.11.2015, URL: http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/11/06/le-ps-a-une-vision-de-plus-en-plus-electoraliste-des-banlieues_4804412_823448.html [eingesehen am 15.12.2015].

131 Dt.: gescheitertes Date.

132 Vgl. Beaud/Masclat: Des „marcheurs“ de 1983 aux „émeutiers“ de 2005, S. 826.

133 Ebd., S. 827.

„Arbeiterklasse“ angesichts wachsender Arbeitslosigkeit verloren ging, fand ein Rückzug der Jugendlichen, die sich ungleich behandelt sahen, in die ethnische und religiöse Identität ihrer Eltern statt. Weil sie aufgrund struktureller Benachteiligungen mit Arbeitslosigkeit konfrontiert waren, nahm die nationale Identität Stück für Stück die Rolle der beruflichen als vorrangiges Identifikationsmerkmal ein.¹³⁴ Begleitet wurde dies vom schon angesprochenen Rückzug sozialer und politischer Organisationen aus den Vierteln – was mit einer „Zersetzung der Vereinslandschaft“¹³⁵ einherging: „Angesichts der extremen Schwäche der Betreuung durch Vereine oder Parteien wirken die Jugendlichen in den *cités* heute viel ‚einsamer‘ als zuvor.“¹³⁶ Die genannten Entwicklungen gipfelten letztendlich in den Aufständen des Jahres 2005 und den darauffolgenden politischen und gesellschaftlichen Reaktionen (siehe Kap. 3.1.5, ab S. 57).

Darüber hinaus standen nicht nur die *banlieues* im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit bzgl. des Themas Integration; auch die *sans-papiers* rüttelten die öffentliche Meinung auf, indem sie durch spektakuläre Kirchenbesetzungen und Hungerstreiks und von Intellektuellen und Prominenten unterstützt auf ihre prekäre Lage infolge der „loi Pasqua“¹³⁷ aus dem Jahr 1993 aufmerksam machten: Weder hatten sie das Recht auf einen Aufenthaltstitel, noch durften sie abgeschoben werden. Hieraus entwickelte sich eine Bewegung für Einwandererrechte, die noch heute z. B. gegen die Abschiebung schon lange eingeschulter Kinder und ihrer Familien kämpft.¹³⁸

Doch trotz häufig ängstlicher und skeptischer Einstellungen gegenüber zu viel Einwanderung war und ist der Blick der Franzosen auf ihre neuen Mitbürger nicht nur negativ. Zum Beispiel im Rahmen der Fußballweltmeisterschaft 1998 blickte das Land mit Stolz auf seine Migrationsgeschichte: Die siegreiche *équipe black-blanc-beur* galt als Sinnbild eines Landes, das mit seinen vielfältigen Wurzeln selbstbewusst umging; immerhin besaß zu diesem Zeitpunkt nahezu jeder vierte Franzose mindestens einen eingewanderten Vorfahren.¹³⁹

Aktuelle Entwicklungen

Insgesamt ist in Frankreich seit Beginn der 1990er Jahre eine breitgefächerte Aktivität im Bereich der Integrationspolitik zu beobachten. Zahlreiche eigens gegründete oder wieder abgeschaffte Behörden, Räte und Ministerien sind mit der Integrationsfrage beschäftigt, unzählige Programme und Projekte auf unterschiedlichen Ebenen versuchen die Integration der Neuankömmlinge und schon länger Anwesenden zu gewährleisten. Auf politischer und

134 Vgl. ebd., S. 837.

135 Ebd., S. 834.

136 Ebd., S. 835.

137 Dt.: Gesetz Pasqua, benannt nach dem damaligen französischen Innenminister Charles Pasqua.

138 Vgl. Nicholls, Walter J.: Fragmenting citizenship: dynamics of cooperation and conflict in France's immigrant rights movement, in: *Ethnic and Racial Studies*, Jg. 36 (2013), H. 4, S. 611–631.

139 Vgl. z. B. o. V: Nouvelle campagne de communication, in: *histoire-immigration.fr*, o. D., URL: <http://www.histoire-immigration.fr/la-cite/dernieres-nouvelles/nouvelle-campagne-de-communication> [eingesehen am 17.02.2016].

gesellschaftlicher Ebene finden intensive Debatten zum Verhältnis Frankreichs zu seinen Einwanderern und der eigenen Identität statt. Je nach Couleur der Regierung kam es zu verschiedenen Verschärfungen oder Liberalisierungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für Einwanderer. Bis zuletzt hat die Politik allerdings kein Rezept gefunden, mit den bestehenden Schwierigkeiten insbesondere in den *banlieues* dauerhaft erfolgreich umzugehen; und auch die prekäre Lage vieler *sans-papiers* erscheint weiter ungelöst. Klassische Integrationsinstanzen wie die Arbeit in der Fabrik, die Organisation in Parteien und Gewerkschaften, die katholische Kirche, die Armee und die Schule haben ihre Bedeutung eingebüßt oder verändert, hohe Arbeitslosigkeit führt zu harter Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt; wobei sich bei fast der Hälfte der Bevölkerung hartnäckig die Vorstellung hält, die Ausländer nähmen den Franzosen die Arbeit weg.¹⁴⁰ Die Versuche, hierfür einen Ausgleich zu finden, sind bisher nur von teilweisen Erfolgen gekrönt worden; obwohl von der nationalen bis zur kommunalen Ebene zahlreiche Projekte angestoßen und zahlreiche Ansätze getestet wurden. Und trotzdem sind sich aktuelle Studien weitestgehend einig: Die Integration von Einwanderern nach dem französischen Modell funktioniert – bei einem Großteil zumindest auf der kulturellen, wenn auch nicht immer auf der sozioökonomischen Ebene. Dies liegt zunächst daran, dass es in den letzten Jahren gelungen ist, die Einwanderung ins Land weitestgehend in den Griff zu kriegen, d. h., dass die Zahlen stabil geblieben sind.¹⁴¹ Darüber hinaus gibt es auch ein wachsendes Bewusstsein dafür, dass die Immigration zur Geschichte Frankreichs zählt. Dies äußert sich z. B. in der Schaffung einer *Cité nationale de l'histoire de l'immigration*¹⁴² und der Forderung, in Schulbüchern auf die Einwanderung einzugehen. Darüber hinaus sind 53 Prozent aller Franzosen überzeugt, dass es einfach sei, sich in Frankreich zu integrieren.¹⁴³

Allerdings hat sich in den letzten drei Jahrzehnten, wie schon gesagt, die Perspektive wieder vom Multikulturalismus, vom Wertschätzen der Unterschiedlichkeiten entfernt. Der gerade im linken Lager ehemals vorherrschende Konsens macht derzeit erneut einem Trend zur Assimilation Platz: Die scheinbar überholte koloniale Perspektive – dass bestimmte Bevölkerungsgruppen, allen voran Moslems, nicht in der Lage seien, sich in die Republik zu integrieren – hat zuletzt wieder an Bedeutung gewonnen; wobei insbesondere eine Fokussierung auf den Islam als Integrationshindernis stattfand.

140 Vgl. Teinturier, Brice/Zumsteeg, Stéphane: Fractures Françaises. Vague 3, in: slidehare.net, April 2015, URL: <http://de.slideshare.net/IpsosFrance/nouvelles-fractures-franaises-vague-2015-rsultats-et-analyse-de-lenquete-ipsos-steria> [eingesehen am 15.02.2016], S. 62.

141 Vgl. Moreau, Gérard: L'intégration des immigrés et l'école, in: Hommes et migrations, H. 1294 (2011), S. 48–58.

142 Hierbei handelt es sich um das 2007 eröffnete nationale Museum zur Geschichte der Einwanderung in Paris.

143 Vgl. Teinturier/Zumsteeg: Fractures Françaises, S. 62.

„Asymmetrische Integration“

Anfang Januar 2016 wurde in Frankreich eine umfangreiche, 2004 begonnene Studie zur Integration veröffentlicht.¹⁴⁴ Sie brachte u. a. folgende Ergebnisse zutage¹⁴⁵:

- Trotz aller Schwierigkeiten gilt die Verbundenheit mit Frankreich als stark: Die Einwanderer und – stärker noch – ihre Kinder identifizieren sich „massiv“¹⁴⁶ mit Frankreich.
- Die Kinder von Einwanderern erwerben Studienabschlüsse, finden Ehepartner und Freunde ohne Migrationshintergrund¹⁴⁷, schenken der Sprache ihrer Eltern keine große Bedeutung mehr, sind aber immer noch länger Opfer von Arbeitslosigkeit als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund und fühlen sich diskriminiert. „Die sozioökonomische Integration ist für sie schwierig, während sich die soziale Integration vollzieht“, so einer der drei Koordinatoren der Studie.¹⁴⁸ Vor diesem Hintergrund lässt sich auch von einer „asymmetrischen“ Integration¹⁴⁹ sprechen.
- Auf dem Arbeitsmarkt sind Menschen mit Migrationshintergrund häufig mit dem Problem des *under-employment* konfrontiert: „Da sie mehr Schwierigkeiten haben, sich in die Arbeitswelt einzugliedern, akzeptieren sie häufiger Posten, die unter ihren Qualifikationen liegen, und kommen anschließend weniger schnell als ihre Kollegen voran, die keinen Migrationshintergrund haben [...]“¹⁵⁰
- Und auch was andere Lebensbereiche angeht (etwa das Wohnungswesen und den Zugang zu Freizeitbeschäftigungen), sehen sich die Kinder von Einwanderern allorten mit Diskriminierungen konfrontiert.
- Zudem sind die Erfahrungen mit Diskriminierung umso systematischer, wenn die Angehörigen der zweiten Generation zu den sogenannten sichtbaren Minderheiten gehören. Das heißt Kinder, deren Eltern aus dem Maghreb, der Türkei oder aus dem subsaharischen Afrika stammen, sind am stärksten Opfer von Diskriminierung – wobei sie nichts davor schützt, weder eine interkulturelle Ehe noch der berufliche Aufstieg.
- Für die zweite Generation, also die 18- bis 35-Jährigen, die ihre gesamte Schullaufbahn in Frankreich verbracht haben, lässt sich insgesamt gesehen kein *repli communautaire*¹⁵¹, also keine Herausbildung von Parallelwelten feststellen. Lediglich für die Söhne von Einwanderern aus dem Maghreb, aus dem subsaharischen Afrika und aus der Türkei bestätigte sich ein *phénomène de ghettoïsation*¹⁵²: Ihre soziale Eingliederung gilt als gescheitert, wobei für diese sehr männliche Gruppe v. a. der schulische Misserfolg kennzeichnend ist (mehr als ein Drittel verfügt über keinen Schulabschluss), der ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt versperrt. Als benachteiligend wirkt sich zudem aus, dass sie in Vierteln wohnen, aus denen andere versuchen wegzuziehen.
- Die Immigranten aus dem nicht-europäischen Ausland und ihre Kinder konzentrieren sich in den sogenannten *zones urbaines sensibles* (ZUS)¹⁵³, wie die Problembezirke lange Zeit im offiziellen Sprachgebrauch hießen (heute: *quartiers prioritaires*), und in Sozialwohnungen. Es lässt sich aber eine Verbesserung der Wohnbedingungen von den Einwanderern zu ihren Nachfahren hin feststellen: Letztere wohnen seltener in einer Sozialwohnung und in einer „sensiblen städtischen Zone“ und, damit verbunden, häufiger in Vierteln, die weniger von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Insgesamt gesehen bleibt „ihre räumliche Verteilung aber entfernt von derjenigen der Mehrheitsbevölkerung“¹⁵⁴.

144 Dafür wurden vom Institut national d'études démographiques (Ined, dt.: Nationales Institut für demografische Studien) und vom Institut national de la statistique et des études économiques (Insee, dt.: Nationales Institut für Statistik und ökonomische Studien) 21.800 Personen befragt. Sie ist die erste Studie in Frankreich, bei der erlaubt war, Herkunftsland und Nationalität der Teilnehmer zu erheben. Im Einzelnen wurden Ende 2008/Anfang 2009 insgesamt 8.300 Migranten, die zu sieben großen Einwanderungswellen der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts zu zählen sind, 8.200 ihrer Nachfahren und 700 Personen, die in den überseeischen Départements geboren worden sind, befragt. Deren Lebenswege wurden mit 3.900 Angehörigen der sogenannten Mehrheitsbevölkerung verglichen. Darunter werden in der Studie all diejenigen Franzosen gefasst, die bei den zwei letzten Generationen keinen Migrationshintergrund aufweisen.

145 Zum Folgenden vgl., wenn nicht anders angegeben, Beauchemin/Hamel/Simon (Hrsg.): *Trajectoires et origines*; Baumard, Maryline: *Les enfants d'immigrés s'intègrent, mais restent victimes du chômage et de la discrimination*, in: *Le Monde*, 09.01.2016; Vincent, Catherine: *Ecole: les fils d'immigrés à la peine*, in: *Le Monde*, 30.01.2016.

146 Beauchemin, Cris/Hamel, Christelle/Simon, Patrick: *Diversité des origines et émergence des minorités. Conclusion générale*, in: dies. (Hrsg.): *Trajectoires et origines*, S. 21–30, hier S. 29.

147 Sogenannte gemischte Ehen fanden sich bei 67 Prozent der Söhne von Migranten und bei 62 Prozent der Töchter von Migranten. Sie gelten „oft als ein Indikator für den Integrationswillen der Migranten“ (ebd.).

148 Zitiert nach Baumard: *Les enfants d'immigrés s'intègrent*.

149 Ebd.

150 Zitiert nach ebd.

151 Siehe ebd.

152 Siehe ebd.

153 Dt.: sensible städtische Zonen.

154 Beauchemin/Hamel/Simon: *Diversité des origines et émergence des minorités. Conclusion générale*, S. 26.

Die Fokussierung auf den Islam

„[So] ist der Islam heute zum Beurteilungsmaßstab für das Gelingen oder Scheitern der Integration in Frankreich oder sogar in Europa mutiert.“¹⁵⁵

In den letzten Jahren hat die französische Gesellschaft begonnen, sich mit der Rolle des Islam – der immerhin zweitwichtigsten Religion im Land – zu beschäftigen und diesen auch als Bedrohung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt wahrzunehmen. Die nationalen und internationalen Entwicklungen der vergangenen Jahre, beginnend mit den Attentaten in New York am 11. September 2001 bis hin zu den Pariser Attentaten im November 2015, führten zu einer Veränderung des Meinungsbildes gegenüber (islamischen/arabischen) Einwanderern sowie zu einer veränderten Wahrnehmung der Jugendlichen in den *banlieues*: Hatte 2005 noch das Klischee des *banlieue*-Jugendlichen mit Kapuze, der einen Molotowcocktail auf Polizisten wirft, bestanden, herrscht im Jahr 2016 das Bild des radikalen Islamisten, ja des gesuchten oder bereits verhafteten Dschihadisten vor. Man fürchtet sich jetzt vor den Jugendlichen, die Frankreich verlassen haben, um an der Seite des Islamischen Staates zu kämpfen, oder vor den Jugendlichen, die sich in den *banlieues* in ihre Religion zurückgezogen haben, weil sie sich von der französischen Gesellschaft ausgeschlossen fühlen.¹⁵⁶

Dies führt zu einer kritischen Beurteilung des Islam: „Seit fünf Jahren gibt es eine viel stärkere Verkrampfung gegenüber dem Islam. Darin drücken sich Rassismus, eine strikte laizistische Haltung und Islamophobie aus.“¹⁵⁷ Infolgedessen ist die Gleichung „radikaler Islamismus = Terrorismus“ in Frankreich weitverbreitet¹⁵⁸ – und dürfte seit den Attentaten 2015 immer mehr Unterstützer finden.

Diese Stigmatisierung, so sind sich alle Beobachter einig, „richtet im Alltag verheerende Schäden an, indem sie bei den Jugendlichen aus den Banlieues die Zahl der erlittenen Diskriminierungen und das Gefühl des Ausgeschlossenseins anwachsen lässt“¹⁵⁹. Und zwar auf die Gefahr einer selbsterfüllenden Prophezeiung hin: „Indem man sagt, dass sie auf die schiefe Bahn geraten, und indem sie negative Figuren repräsentieren, die in ein langes Hemd mit weiten Ärmeln gekleidet sind und eine Waffe tragen, sind einige tatsächlich schon abgerutscht! Es handelt sich dabei um eine winzige Minderheit, aber in der kollektiven Vorstellungswelt ist der Jugendliche mit Kapuze der ideale Kandidat für den Dschihadismus.“¹⁶⁰ Dabei besteht – um es noch einmal zu betonen – „eine enorme Kluft zwischen dieser phantasmatischen

155 Tiberj: Frankreich und sein Verhältnis zur Vielfalt, S. 5.

156 Vgl. Zappi, Sylvia: Le djihadiste, nouvel épouvantail des banlieues françaises, in: Le Monde. Culture & idées, 24.10.2015.

157 So der der Migrationsforscher Patrick Simon vom Institut national d'études démographiques (dt.: Nationales Institut für demografische Studien); zitiert nach ebd.

158 Vgl. ebd.

159 Ebd.

160 So die Soziologin Nacira Guénif-Souilamas; zitiert nach ebd.

Vorstellung und der Realität¹⁶¹; denn die Personen, „die dieses Phantasma vertreten und weiterverbreiten, sprechen über eine Welt, die sie nicht kennen“, so der Soziologe Fabien Truong, der in diesem Zusammenhang des Weiteren hervorhebt: „Wenn man sich in den Banlieues aufhält, dann sieht man sehr wohl, dass die Ausübung des Islams bei einem dortigen Jugendlichen nichts mit derjenigen eines Daesch-Soldaten¹⁶² zu tun hat, und dass die Wege à la Kouachi¹⁶³ sehr selten sind.“¹⁶⁴

Wissenschaftlich belegt ist aber, dass der Islam in den *banlieues* in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat. So haben Untersuchungen gezeigt, dass die Einwohner regelmäßiger Moscheen besuchen, die Männer den Ramadan systematischer praktizieren und auch die *Halal*-Ernährung strenger ausgelegt wird. Im Rahmen dieser Entwicklung haben sich in der Tat *banlieue*-Jugendliche zum Salafismus hingewandt.¹⁶⁵ Dabei handele es sich um „eine strikte, aber nicht zwangsläufig radikale Religionsausübung“¹⁶⁶. Das heißt, dass die religiöse Praxis nicht notwendigerweise die Idee eines Bruchs mit der Gesellschaft nach sich zieht. Hinzu kommt, dass der Salafismus noch immer eine Strömung innerhalb des Islam darstellt, die sich in der Minderheit befindet, und v. a., dass sich diese Hinwendung zu salafistischen Ideen parallel zu einer gegenläufigen Entwicklung, der Säkularisierung, vollzieht.¹⁶⁷ Dazu hob der Migrationsforscher Patrick Simon im Herbst 2015 hervor: „Wenn man Unterschiede zwischen den Jugendlichen, die von Einwanderern abstammen, und ihren Eltern beschreiben möchte, dann beobachtet man eher eine Abkehr vom Religiösen als eine Radikalisierung.“¹⁶⁸

In diese Grundstimmung ist auch das neueste Buch des Islamwissenschaftlers Gilles Kepel gefallen, der darin kritisch auf die Einwanderer und deren Integration blickt.¹⁶⁹ Er analysiert die Versäumnisse der französischen Integrationspolitik und deren drastischste Folge: die Herausbildung einer „dritte[n] Generation von Dschihadisten“¹⁷⁰, die „in einer selbst zugeschriebenen Identität [gefangen] [ist], die mit der nationalen Gemeinschaft bewusst bricht“¹⁷¹. Allerdings konstatiert Kepel auch Fortschritte: „In den zehn Jahren zwischen 2005 und 2015 sieht man einerseits eine fortschreitende Integration, es

161 Ebd.

162 In Frankreich wird der Islamische Staat (IS) häufig mit dem abwertenden arabischen Begriff „Daesch“ bezeichnet.

163 Die Brüder Kouachi verübten am 7. Januar 2015 den Anschlag auf die Redaktion des Satiremagazins *Charlie Hebdo*.

164 Zitiert nach Zappi: *Le djihadiste*.

165 Vgl. Pascual, Julia: Dix ans après les émeutes, l'islam irrigue la vie sociale des cités, in: *Le Monde*, 30.10.2015.

166 So der Soziologe Étienne Pingaud. Zitiert nach ebd.

167 Vgl. ebd.

168 Zitiert nach ebd.

169 „Terror im Hexagon. Die Entstehung des französischen Dschihad“.

170 Zitiert nach Lehnartz, Sascha: „Salafisten wollen Zusammenbruch Europas“, in: *Welt am Sonntag*, 10.01.2016 (Interview mit Gilles Kepel). Dabei handelt es sich um einen „Dschihadismus von unten, ohne klare Hierarchie wie zuvor unter Bin Ladin“; zitiert nach Wiegand, Michaela: „Das Versagen unserer Eliten ist auffallend“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.01.2016 (Interview mit Gilles Kepel).

171 Zitiert nach Lehnartz: „Salafisten wollen Zusammenbruch Europas“.

gibt Abgeordnete mit Migrationshintergrund¹⁷² und so weiter. Aber am anderen Ende des Spektrums sieht man Gettos und Parallelgesellschaften, die der französischen Tradition der Integration entgegenstehen. [...] In diesem Umfeld verfallen manche Jugendliche der Logik des Salafismus. [...] Der Salafismus, dem ursprünglich in Frankreich nur eine Minderheit anhing, erscheint nun als der ‚reinste‘ und einzig wahre Repräsentant des Islam und betrachtet alle anderen als zu lasch oder zu weltlich, als Fälschungen. Aus diesem Bruch mit der Gesellschaft kann der französische Dschihadismus überhaupt erst entstehen¹⁷³, so Kepel.

Die Ausgangslage 2016

Von „Willkommenskultur“ gegenüber Flüchtlingsströmen kann im Frankreich des Jahres 2016 angesichts der hier beschriebenen Entwicklungen kaum die Rede sein. Zwar setzte die Regierung einige symbolische Akzente und erklärte sich bereit, insgesamt 24.000 Flüchtlinge aufzunehmen – definierte hier aber auch die Obergrenze. All dies geschah vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit, einer gesamtgesellschaftlichen Vertrauenskrise¹⁷⁴ sowie der Erkenntnis, dass die bisherigen Maßnahmen und Methoden zur Integration vorheriger Einwanderungsgruppen nur teilweise gefruchtet hatten. Zwei Drittel aller Franzosen finden, dass es in Frankreich zu viele Ausländer gebe, und 61 Prozent fühlen sich nicht mehr so zu Hause wie früher.¹⁷⁵ Traditionell war Frankreich zunächst ein Land, das Arbeitsmigranten und Flüchtlinge aller Art mit offenen Armen empfing und ihnen – unter der Voraussetzung ihrer Assimilation und im Verständnis, eine politisch und nicht ethnisch definierte Nation zu sein – zahlreiche Möglichkeiten bis hin zur Staatsbürgerschaft bot.

Heute gilt, dass ein Großteil der Eingewanderten und insbesondere deren Nachkommen gut integriert sind. Allerdings gibt es insbesondere in den *banlieues* Problemlagen, denen die Politik auch trotz jahrzehntelanger Bemühungen nicht Herr geworden ist. Dies trug neben anderen Faktoren einerseits dazu bei, dass sich in einem Teil der Gesellschaft eine xenophobe und islamfeindliche Stimmung ausgebreitet hat; und andererseits beförderte es – v. a. in den *banlieues* – das Gefühl des „Nicht-dazu-Gehörens“ der Betroffenen und damit den Rückzug in ethnische bzw. religiöse Identitäten. Nicht umsonst fragte ein im Jahr 2011 vom damaligen Premierminister in Auftrag gegebener Bericht: „Ist Frankreich noch in der Lage, seine Zuwanderer zu integrieren?“¹⁷⁶

172 Zum politischen Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund in Frankreich sind in den letzten Jahren mehrere Studien erschienen. Vgl. v. a. Escafré-Dublet, Angéline/Simon, Patrick: Représenter la diversité en politique: une reformulation de l'égalité et de la différence par la doxa républicaine, in: *Raisons politiques*, Jg. 3 (2009), H. 35, S. 125–142; Geisser, Vincent: Élités minoritaires ou élites minorisées? Les chemins sinueux de la reconnaissance politique, in: *Ecarts d'identité*, Jg. 18 (2010), H. 117, S. 1–7; Kessler, Eric: Ouvrir la politique à la diversité, Paris 2009.

173 Zitiert nach Lehnartz: „Salafisten wollen Zusammenbruch Europas“.

174 Vgl. Kallinich, Daniela: Frustrierte Bonvivants. Über Frankreich in der Krise, in: *INDES. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft*, Jg. 2 (2013), H. 1, S. 67–72.

175 Vgl. Teinturier/Zumsteeg: *Fractures Françaises*, S. 61.

176 Vgl. Haut Conseil à l'intégration: *La France sait-elle encore intégrer les immigrés?*

Dieser Frage soll im Folgenden nachgegangen werden; wobei zunächst ein besonderer Blick auf Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge geworfen wird, um dann Integrationsvektoren zu untersuchen, die sämtliche bzw. unterschiedliche Einwanderergruppen fokussieren.

3.1.4 Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Frankreich

Asylpolitik in Frankreich

Anfang Januar 2016 veröffentlichte das französische Innenministerium die aktuellen Daten der Asylanträge 2015 in Frankreich. Demnach stieg die Zahl der Asylsuchenden im Vergleich zu 2014 um 22,1 Prozent auf 79.126 Anträge.¹⁸¹ In der Pressemitteilung wird von einer „hausse sensible“¹⁸², einem spürbaren Anstieg, gesprochen. Die vier Hauptherkunftsländer der Asylsuchenden waren der Sudan, gefolgt von Syrien, dem Kosovo und Haiti. Zudem stiegen die Zahlen derjenigen, die Schutz gewährleistet bekamen, auf 31,5 Prozent.¹⁸³ Anders als die extreme Rechte und ein Teil der Konservativen behaupten, wird Frankreich also nicht von einer Welle Asylsuchender überflutet.

Diese aktuellen Daten veranlassen uns, das Asylverfahren genauer zu betrachten; wobei nicht die Diskrepanz der Zahlen für die vorliegende Studie von Relevanz ist, sondern die Integration der Asylbewerber in Frankreich. Denn: „Die minimale Integration beim Prozess der Asylanträge ist nicht immer zugänglich für den schwächsten Teil der Gesellschaft.“¹⁸⁴

Asylbewerber in Frankreich haben die Möglichkeit, während der Prüfung ihres Status auf französischem Territorium zu bleiben. Asyl wird definiert als „die Gewährung von Schutz für Verfolgte vor dem Zugriff ihrer Verfolger“¹⁸⁵ und wurde erstmalig 1793 in der französischen

Ethnische Statistiken

Da das französische Gesetz Zählungen auf religiöser Basis verbietet, existieren keine offiziellen Statistiken zur Anzahl der in Frankreich lebenden Menschen mit Migrationshintergrund. Die Demografin Michèle Tribalat schätzt aber, dass Frankreich 13,5 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund (Einwanderer, deren Kinder und Enkel) zählt, darunter knapp fünf Millionen Muslime.¹⁷⁷

Die Aufnahmebereitschaft Frankreichs

Frankreich hat sich verpflichtet, in den nächsten zwei Jahren (bis Ende 2017) insgesamt 24.000 Flüchtlinge aus Syrien, Eritrea und dem Irak aufzunehmen. Diese kommen zu den 6.700 Personen hinzu, zu deren Aufnahme sich Frankreich bereits im Juli 2015 bereit erklärt hat. Verglichen mit Deutschland, handelt es sich also um sehr geringe Zahlen.¹⁷⁸ Bis Anfang Januar 2016 waren allerdings lediglich 19 der insgesamt 30.700 Migranten in Frankreich angekommen.¹⁷⁹ Am 25. Januar 2016 kamen 43 weitere Flüchtlinge hinzu.¹⁸⁰

177 Vgl. Sévillia, Jean: Ces experts qu'on a refusé d'entendre, in: *Le Figaro Magazine*, 28.11.2015.

178 Vgl. Baumard, Maryline: Le gouvernement bat le rappel des maires, in: *Le Monde*, 13./14.09.2015; dies.: La France reçoit ses premiers Renzi et Merkel, in: *Le Monde*, 07.11.2015; Funès, Nathalie: Réfugiés. Venir en France? Merci, mais non, in: *L'Obs*, 24.09.2015.

179 Vgl. Baumard, Maryline: La crise migratoire à l'épreuve des tergiversations françaises, in: *Le Monde*, 02.01.2016.

180 Vgl. o. V.: De la Grèce à Saint-Nazaire, in: *Le Monde*, 27.01.2016.

181 Vgl. Ministère de l'intérieur: Communication de presse. Diffusion des informations statistiques annuelles en matière d'immigration, d'asile et d'acquisition de la nationalité française, in: *Immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France*, 15.01.2016, URL: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Statistiques/Tableaux-statistiques/Communique-de-presse-Diffusion-des-informations-statistiques-annuelles-en-matiere-d-immigration-d-asile-et-d-acquisition-de-la-nationalite-francaise> [eingesehen am 18.01.2016].

182 Ebd.

183 Vgl. ebd.

184 Chavannes, Alice et al.: *Demandeurs d'asile et processus d'intégration* (Cahier de l'Observatoire, Nr. 42 vom Juli 2009), S. 13.

185 Nohlen, Dieter: *Asyl*, in: ders./Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, 4. Aufl., München 2010, S. 42 f.

Verfassung verankert.¹⁸⁶ In Frankreich sind dafür zwei Behörden hauptverantwortlich: zum einen das Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), also das französische Amt für den Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen, und zum anderen der Cour nationale du droit d'asile (CNDA), d.h. das nationale Gericht für Asylrecht.

Kommt ein Asylsuchender in Frankreich an und will einen Asylantrag stellen, so kümmern sich zu Beginn Nichtregierungsorganisationen wie z. B. France terre d'asile oder das Rote Kreuz um die Unterstützung bei den ersten (administrativen) Etappen. Im zweiten Schritt wenden sich die Asylsuchenden an einen der 34 nationalen *guichets uniques d'accueil*¹⁸⁷, die eigens für Asylbewerber eingerichtet worden sind. Erst danach beginnt die Arbeit des OFPRA, da dort dann der Asylantrag gestellt wird.¹⁸⁸ Dabei hat das Amt drei Entscheidungsmöglichkeiten: Entweder gewährt es der asylsuchenden Person den Flüchtlingsstatus (*le statut de réfugié*), erlaubt die *protection subsidiaire*, welche eine Aufenthaltsgenehmigung zur Konsequenz hat (diesen Status bekommen diejenigen, die zwar keinen Flüchtlingsstatus erhalten, aber dennoch in ihrem Herkunftsland Gefahren wie der Todesstrafe etc. ausgesetzt sind), oder lehnt den Asylantrag ab. In diesem Fall ist innerhalb eines Monats eine Beschwerde gegen diese Entscheidung beim CNDA möglich. Dieses Gericht hat im Folgenden die gleichen drei Entscheidungsoptionen wie das OFPRA zuvor. Während dieses Bearbeitungszeitraums wird den Asylbewerbern gewährt, auf französischem Territorium zu bleiben.

Fest steht: Je besser diese Wartezeit genutzt wird, desto schneller kann die Integration gelingen. Allerdings ist damit noch nicht geklärt, welche Maßnahmen zur Integration durchgeführt werden. „Im Jahr 2006 führte Frankreich den *Contrat d'accueil et d'intégration* (siehe Kap. 3.1.5) ein, der von den Einreisenden seit 2007 verpflichtend unterschrieben werden muss – außer von den Asylbewerbern.“¹⁸⁹ Erst wenn der Flüchtlingsstatus anerkannt ist, müssen die nun anerkannten Flüchtlinge den CAI unterzeichnen. Dies führt zu einer unglücklichen Situation: Zwar haben sie somit vorher keine Verpflichtungen gegenüber dem Staat, aber gleichzeitig werden erst dann staatlich initiierte Verfahren zur Integration möglich. Dieser Vertrag hilft den Asylsuchenden demnach nicht bei den ersten – so wichtigen – Schritten der Integration. Ihnen und ihrer Familie wird jedoch von Beginn des Asylverfahrens an Begleitung bei administrativen Vorgängen und Zugang zu dem ihnen zustehenden Sozialrecht gewährleistet.¹⁹⁰ Diese Aussagen sind jedoch sehr allgemein gehalten, sodass der Spielraum völlig offen ist. Auch bietet der französische Staat den Bewerbern während ihres Aufenthalts auf französischem Territorium medizinische Versorgung und den Schutz der

186 Vgl. Direction de l'information légale et administrative: Les étrangers en France. Année 2013. Onzième rapport établi en application de l'article L.111–10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Limoges 2014, S. 187.

187 Eine Art Empfangsschalter für Migranten.

188 Vgl. Direction générale des étrangers en France: Le guide du Demandeur d'Asile en France, November 2015, URL: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Guide-du-demandeur-d-asile-en-France> [eingesehen am 09.02.2016], S. 5.

189 Tucci, Ingrid: Immigration, intégration et diversité en France et en Allemagne, in: Informations sociales, Jg. 65 (2011), H. 163, S. 116–123, hier S. 118.

190 Vgl. Direction générale des étrangers en France: Le guide du Demandeur d'Asile en France, S. 19.

Krankenversicherung.¹⁹¹ Zudem werden die Asylbewerber in Transitzone und völlig überlasteten Durchgangszentren (Centres d'accueil de demandeurs d'asile, CADA) untergebracht und erhalten vom Staat finanzielle Unterstützung.

Verglichen bspw. mit Großbritannien, ist die Überprüfung der Asylanträge in Frankreich strenger als in anderen Ländern; was man auch daran sieht, dass sie zwei Jahre und länger dauern kann.¹⁹² Zudem ist die Ablehnungsquote hoch.¹⁹³ Im Jahr 2014 wurden in Frankreich sogar 74 Prozent aller Asylanträge abgelehnt.¹⁹⁴ Was das Thema Asyl betrifft, verfolgt das Land also „eine strenge Praxis“¹⁹⁵. Das Magazin *Le Nouvel Observateur* sprach deshalb auch von einem „administrativen Geduldsspiel“¹⁹⁶. Dies alles übt einen „abschreckenden Effekt“¹⁹⁷ auf diejenigen aus, die noch nicht wissen, ob sie in Frankreich bleiben oder besser in ein anderes Land weiterreisen sollen. Dennoch wurde nur ein Bruchteil der abgelehnten Asylbewerber gezwungen, das Land zu verlassen: Von 40.206 Personen, deren Antrag auf Asyl 2014 abgelehnt worden ist, sind lediglich 1.432 ausgewiesen worden.¹⁹⁸ Im Jahr 2015 ist die Zahl der ausgewiesenen Ausländer allerdings gegenüber dem Vorjahr leicht angestiegen.¹⁹⁹ „[Es ist] unmöglich, Migranten, die vor Jahren ihr Leben in Frankreich neu begonnen haben, zurückzuschicken.“²⁰⁰ Dass die Abschiebepolitik in Frankreich sehr lax ist, liegt nach Angaben des französischen Rechnungshofes zudem daran, dass sich der Aufenthalt vieler Asylsuchender in Frankreich nicht zurückverfolgen lässt.²⁰¹ So kommt es, dass der Großteil derjenigen, deren Asylantrag nicht stattgegeben worden ist, in Frankreich bleibt.²⁰² Für die Kommunen „beginnen“ damit die „Probleme“, wie es der sozialistische Bürgermeister von Miramas²⁰³, Frédéric Vigouroux, kürzlich ausgedrückt hat²⁰⁴: „[...] wir können für diese Menschen weder eine Unterkunft finden noch uns in anderer Weise um sie kümmern. Einige Familien verschwinden. Andere lassen sich illegal nieder – in einer totalen Prekarität“²⁰⁵. Und auch was Betreuung und Unterbringung der Bewerber angeht, klafft zwischen Theorie und Realität oft eine große Lücke: Die Lebensbedingungen für die Asylsuchenden sind in

191 Vgl. Direction de l'information légale et administrative: Les étrangers en France, S. 124.

192 Vgl. Cour des comptes: Objet: l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, 30.07.2015, URL: <https://www.ccomptes.fr/content/download/86378/2081214/version/3/file/20151008-refere-S201509771-accueil-hebergement-demandeurs-asile.pdf> [eingesehen am 15.02.2016], S. 2; o. V.: Protéger le droit d'asile, in: *Le Monde*, 21.10.2015.

193 Vgl. Baumard, Maryline: La France déchue de son statut de terre d'accueil, in: *Le Monde* 15.09.2015.

194 Vgl. o. V.: Protéger le droit d'asile.

195 Ebd.

196 Funès: Réfugiés. Venir en France?

197 Baumard: La France déchue de son statut de terre d'accueil.

198 Vgl. ebd.; Schubert, Christian: Schlechtes Zeugnis für Frankreichs Asylpolitik, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.10.2015.

199 Vgl. Baumard, Maryline: La crise migratoire invisible dans les statistiques françaises, in: *Le Monde*, 17.01.2016.

200 O. V.: Protéger le droit d'asile.

201 Vgl. Baumard, Maryline: Les vrais chiffres de l'asile selon la Cour des Comptes, in: *Le Monde*, 21.10.2015.

202 Vgl. Rof, Gilles: A Miramas, ville d'accueil de réfugiés, „le plus dur, c'est l'attente“, in: *Le Monde*, 28.10.2015.

203 Kommune mit 26.000 Einwohnern im Südosten Frankreichs.

204 Zitiert nach Rof: A Miramas, ville d'accueil de réfugiés, „le plus dur, c'est l'attente“.

205 Zitiert nach ebd.

Frankreich z. T. miserabel. So lebte im Herbst 2015 nur ein Drittel der Asylbewerber, die sich zum damaligen Zeitpunkt in Frankreich befanden, „in angemessenen Strukturen“²⁰⁶. Insgesamt weniger als ein Drittel von ihnen sind in speziellen Aufnahmeeinrichtungen mit einer besonderen Betreuung untergebracht.²⁰⁷ Dies liegt u. a. daran, dass im Vergleich zur Nachfrage viel zu wenige Unterbringungsmöglichkeiten in den CADA existieren. Teilweise werden dann Schutzsuchende in Notunterkünfte gebracht. Viele müssen sogar in Unterkünften für Obdachlose wohnen.²⁰⁸ Dabei haben sie – wie oben dargestellt – als Asylbewerber Anspruch auf eine Unterbringung. Zudem soll der Zugang zum Bildungssystem für die Familien von Asylbewerbenden identisch mit denen der französischen Staatsangehörigen sein.²⁰⁹ Allerdings stimmen auch hier die gesetzlichen Regelungen mit der praktischen Umsetzung nicht immer überein. All dies führt dazu, dass sogar von einer „maltraitance institutionnelle“²¹⁰ gesprochen wird: von einer institutionellen Misshandlung.

Als Extrembeispiel für die z. T. katastrophalen Bedingungen wird immer wieder Calais im Norden Frankreichs genannt. Unabhängig von den schrecklichen Zuständen vor Ort, sollte betont werden, dass es sich dort größtenteils um durchreisende Flüchtlinge handelt, die ihren Asylantrag explizit nicht in Frankreich, sondern in Großbritannien stellen wollen. In Calais versuchen ehrenamtliche Helfer, die Probleme möglichst gering zu halten, da – zumindest bis vor Kurzem – der „französische Staat [...] seinen Teil [getan hat], um sie [die Flüchtlinge, Anm. d. V.] möglichst zu vergraulen“²¹¹ und schnell loszuwerden. So wird den Kindern dort Unterricht von Ehrenamtlichen angeboten, anstatt sie – wie die Kinder von Asylbewerbern – in Regelschulen zu schicken. Die neusten Entwicklungen zeigen aber, dass Vertreter des OFPRA einmal wöchentlich das Camp besuchen, um die Menschen davon zu überzeugen, Asyl in Frankreich zu beantragen.²¹²

Von Bedeutung für den Integrationsprozess der Asylsuchenden sind die bereits angesprochenen nationalen Non-Profit-Organisationen. Obwohl es von offizieller Seite immer heißt, dass das OFPRA dafür zuständig sei, stellen diese Organisationen in der praktischen Umsetzung für viele von ihnen die erste Anlaufstelle dar und helfen ihnen bspw. bei der Unterbringung oder bei administrativen Vorgängen.²¹³ Seit 2010 ist der Prozess des Asylverfahrens – von wenigen Regionen abgesehen – dezentralisiert, sodass die *Departements* dafür verantwortlich sind.

206 Baumard, Maryline: Bernard Cazeneuve mobilise les préfets pour l'accueil des réfugiés, in: *Le Monde* 15.09.2015.

207 Vgl. Cour des comptes: *Objet: l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*, S. 5.

208 Vgl. Schubert: *Schlechtes Zeugnis für Frankreichs Asylpolitik*.

209 Vgl. *Direction générale des étrangers en France: Le guide du Demandeur d'Asile en France*, S. 23.

210 Chavannes et al.: *Demandeurs d'asile et processus d'intégration*, S. 68.

211 Klovert, Heiko: *Schule in französischem Flüchtlingslager: tags Unterricht, nachts Tränengas*, in: *Spiegel Online*, 16.01.2016, URL: <http://www.spiegel.de/schulspiegel/fluechtlinge-in-calais-in-frankreich-tags-unterricht-nachts-traenengas-a-1072039.html> [eingesehen am 01.02.2016].

212 Vgl. Goutard, Audrey/Lequertier, Jean-Marie: *Vidéo. À Calais, les agents de l'Ofpra incitent les migrants à demander l'asile en France*, in: *francetvinfo*, 25.01.2016, URL: http://www.francetvinfo.fr/france/nord-pas-de-calais/migrants-a-calais/video-a-calais-les-agents-de-l-ofpra-incident-les-migrants-a-demander-l-asile-en-france_1285431.html [eingesehen am 08.02.2016].

213 Vgl. *Direction de l'information légale et administrative: Les étrangers en France. Année 2013*, S. 122 f.

Rechtliche Rahmenbedingungen – Asylrecht²¹⁴

Im Sommer 2015 wurde das bestehende französische Asylrecht, das seinen Ursprung im Gesetz vom 25. Juli 1952 hat, mit einer Reform erneuert. Im „loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d’asile“ heißt es, dass das auf Asylbewerber anwendbare System vereinfacht worden sei. Das Gesetz verleiht allen Asylbewerbern ein Recht auf Verbleib auf (französischem) Gebiet, solange ihr Asylverfahren bearbeitet wird. Schon 1993 verankerte das französische Verfassungsgericht diese Bleibemöglichkeit während des Verfahrens.

Frankreichs Asylrecht resultiert auch aus international getroffenen Vereinbarungen wie der Genfer Konvention von 1951 oder dem EU-Recht, zu dem das sogenannte Dublin-Verfahren von 2013 zählt.

1) La loi du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d’asile

Zur Verkürzung der Bearbeitungszeit von Asylanträgen wurde das OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) zum alleinigen Zuständigen erklärt. Zeitgleich entstand eine Liste mit sicheren Herkunftsländern, die dazu dient, Migranten aus diesen Ländern aufgrund ihrer Herkunft zurückschicken zu können.

2) Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile de 2004

Dieses Gesetzbuch vereint sämtliche Bestimmungen zum Ausländerrecht. Darin enthalten sind insbesondere die Ein-

trittskonditionen, die Aufenthaltsbestimmungen sowie die Regelung zum Asyl.

3) La loi relative à la réforme du droit d’asile 2015

Mit diesem Gesetz gab es drei Hauptneuerungen: erstens die beschleunigte Prozedur der Asylverfahren (bis Ende 2016: von jetzt 15 Monaten auf dann neun Monate Dauer der Verfahren), zweitens mehr Rechte für Asylbewerber und bessere Diagnostik sowie drittens die zugewiesene Unterbringung verteilt auf ganz Frankreich. Zudem wurden Dokumente, der erste Empfang, der Familienzusammenchluss sowie der Zugang zu juristischer Unterstützung vereinfacht.

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts hat es in Frankreich also kontinuierlich Verschärfungen der Asylpolitik gegeben – allerdings auch immer wieder Versuche, die Situation von Flüchtlingen zu verbessern. Dies betraf 2003 auch das Asylverfahren, als eine Liste sicherer Herkunftsstaaten entstand, in welche die Migranten wieder zurückgeschickt werden konnten. Positiv war, dass sich die Bearbeitungszeit der Asylanträge verkürzen sollte. Auch sollte das im Juli 2015 verabschiedete Gesetz u. a. die Dauer des Asylverfahrens von zwei Jahren auf neun Monate verkürzen.²¹⁵ Dieses Ziel war jedoch schon einmal – erfolglos – 2010 ausgerufen worden.²¹⁶ Bereits Anfang November 2015, zehn Tage nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes, zeigten sich erste Schwierigkeiten: Unter anderem in Paris war aufgrund von Personalmangel nicht mehr möglich, Asyl zu beantragen. Dies führte vor den zuständigen Stellen, wo teilweise 800 Menschen auf Einlass warteten, zu einem sehr angespannten Klima.²¹⁷ Trotz aller Probleme, die nicht mit dem Gesetz gelöst werden konnten, können auch Fortschritte festgestellt werden: mehr Schutz für die Asylsuchenden, besserer Empfang und mehr Unterkünfte.²¹⁸ Von Regierungsseite hieß es in einem Bericht aus dem Jahr 2013, dass die Asylsuchenden unter restriktiven Bedingungen Zugang zur Arbeit hätten.²¹⁹ Genauer wurden diese Einschränkungen jedoch nicht benannt. Der Politikwissenschaftler Yves Bizeul dagegen spricht von

214 Zum Folgenden vgl. Derepas, Luc: Le droit d’asile, in: Immigration, asile, accueil, et accompagnement des étrangers en France, URL: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Le-droit-d-asile> [eingesehen am 07.12.2015].

215 Vgl. Baumard: Les vrais chiffres de l’asile selon la Cour des Comptes; Cour des comptes: Objet: l’accueil et l’hébergement des demandeurs d’asile, S. 2.

216 Vgl. Schubert: Schlechtes Zeugnis für Frankreichs Asylpolitik.

217 Vgl. Baumard, Maryline: Le dispositif de demande d’asile débordé en Ile-de-France, in: Le Monde, 14.11.2015.

218 Vgl. Direction de l’information légale et administrative: Les étrangers en France. Année 2013, S. 122 f.

219 Vgl. ebd., S. 123.

„keinem Zugang zum Arbeitsplatz“²²⁰. Im „Guide du Demandeur d’Asile en France“²²¹ aus dem Jahr 2015 heißt es, dass Asylbewerber eine Arbeitserlaubnis erhalten, falls die Bearbeitung ihres Asylantrags ohne Verschulden ihrerseits länger als neun Monate dauert.²²² Die beiden ersten Aussagen besitzen demnach jeweils einen Wahrheitsgehalt: Die Asylbewerber dürfen zunächst nicht arbeiten; wenn ihr Asylantrag aber nach neun Monaten immer noch nicht bearbeitet worden ist, kann eine Arbeitsgenehmigung beantragt werden.

Auffällig ist, dass in sämtlichen Berichten, staatlichen Angaben oder sonstigen Texten entweder zum Thema Asyl oder zum Thema Integration geschrieben wird, aber beide Aspekte selten bis nie in einem Atemzug genannt werden und somit die Integration von Asylsuchenden quasi ausgeblendet wird. Nicht umsonst forderte die NGO „France terre d’asile“ im Herbst 2013 angesichts der anstehenden Asylreform: „Und wenn wir über Integration reden würden?“²²³ Passend heißt es dazu im Bericht „Demandeurs d’asile et processus d’intégration“²²⁴ von 2009: „In der Tat ist das Verfahren des Asylantrages nicht als Zeit des Einrichtens in Frankreich ausgelegt, sondern als Wartezeit, also eine Übergangsphase, in der die Menschen vorübergehend auf französischem Territorium sind.“²²⁵ Von entscheidender Bedeutung bei der Integration sind Sprache, Arbeit und eine unabhängige Unterkunft. Auch wenn die Unterkunft in der Regel nicht autonom ist, wird auf diesen Punkt geachtet und staatlich versucht, sie zu gewährleisten. Die beiden anderen Bereiche werden hingegen nicht sichergestellt.

Anerkannter Flüchtling – und jetzt?

Auch nach der Anerkennung des offiziellen Flüchtlingsstatus und der Unterzeichnung des CAI haben es die Flüchtlinge in Frankreich schwer, gilt doch der Übergang vom Asylbewerber zum anerkannten Flüchtling als besonders kompliziert.²²⁶ Obwohl sie mit der Aufenthaltserlaubnis eine Arbeitserlaubnis erhalten, ist es äußerst schwierig, auf dem sowieso schon angespannten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Dies wiederum führt zu niedrigen Einkommen und damit verbunden zu einem schwierigen Zugang zu Wohnungen, die jedoch benötigt werden, da die Unterkünfte der Erstunterbringung verlassen werden müssen. *Under-employment* ist bei anerkannten Flüchtlingen ein besonders häufig anzutreffendes Phänomen, nehmen sie doch im Zweifel lieber jede als gar keine Arbeit an. Dabei sind die Flüchtlinge in der Regel in ihren Herkunftsländern relativ gut qualifiziert und sprechen mehrere – auch für den Arbeitsmarkt relevante – Sprachen; wobei die Beherrschung der französischen Sprache die *Conditio sine qua*

220 Bizeul, Einwanderung, S. 244.

221 Dt.: Ratgeber für Asylbewerber in Frankreich.

222 Direction générale des étrangers en France: Le guide du Demandeur d’Asile en France, S. 24.

223 Zitiert nach o. V.: Réforme de l’asile: si on parlait d’intégration?, in: L’observatoire de France terre d’asile, September 2013, URL: <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/pdf/L60-vweb-finale.pdf> [eingesehen am 14.02.2016], S. 1.

224 ‚Asylbewerber und Integrationsprozess‘.

225 Chavannes et al.: Demandeurs d’asile et processus d’intégration, S. 17.

226 Vgl. UNHCR: Vers un nouveau départ: l’intégration des réfugiés en France, in: [refworld.org](http://www.refworld.org/docid/523af09d4.html), September 2013, URL: <http://www.refworld.org/docid/523af09d4.html> [eingesehen am 14.02.2016].

non zu sein scheint, um beruflich Fuß zu fassen. Entsprechend wichtig erscheinen auch die Sprachkurse infolge der Unterzeichnung des CAI und die Bedeutung von Angeboten bereits während der Wartezeiten. Aber auch nach Weiterqualifizierungen und Spracherwerb spielt Arbeitslosigkeit im Leben von Flüchtlingen eine große Rolle.²²⁷

Der erste Wohnort von Flüchtlingen ist in der Regel die Unterbringung bei Privatpersonen – was einen Hinweis darstellt, dass der Anteil von Flüchtlingen an Orten mit bereits hoher Konzentration von Menschen mit Migrationshintergrund groß ist. Darüber hinaus streben Hilfsorganisationen auch die Unterbringung von Flüchtlingen, die nur über niedrige Einkünfte verfügen, im sozialen Wohnungsbau an, was ebenso zu einer Konzentration in den Problemvierteln mit hohem HLM-Anteil führt.²²⁸ Insgesamt leiden Flüchtlinge auf dem Wohnungsmarkt unter starken Diskriminierungen, werden doch Mietausfälle und Verschandlungen des Wohnraums befürchtet. So verwundert kaum, dass nur etwas mehr als ein Drittel der Flüchtlinge (im Gegensatz zu Wirtschaftsmigranten) die ersten Jahre in Frankreich als sehr gut empfinden.²²⁹ Zwar gibt es vereinzelte Hilfsmechanismen und Integrationshilfen, doch reichen diese bei Weitem nicht aus.

Best Practice: Hilfe bei der Integration von Flüchtlingen

Organisationen wie AISPR (Accompagnement à l’insertion sociale et professionnelle des réfugiés²³⁰) versuchen den anerkannten Flüchtlingen dabei zu helfen, auf allen Ebenen Fuß zu fassen und erste Schritte der Integration zu machen. Sie unterstützen sie über die Leistungen des CAI hinaus bei praktischen Fragen des Alltags und der Jobsuche; sie stellen Wohnungen zur Untermiete zur Verfügung, wenn die Vermittlung an private oder soziale Eigentümer scheitert; auch unterstützen sie die Flüchtlinge bei bürokratischen Abläufen.²³¹ Damit übernehmen die Helfer z. T. ähnliche Aufgaben wie die weiter unten beschriebenen Mediatoren – wobei ihr Leistungsspektrum, auch auf Aufforderung des Staates, der die Integrationsprobleme erkannt hat, noch darüber hinausgeht.

Das Problem des Zugangs zu Wohnungen hat auch die Organisation „Habitat & Humanisme“²³² im Blick, die bei Privatpersonen für Flüchtlinge als Mieter von Wohnungen auftritt und dabei zu einem solidarischen Mietverhalten auffordert.²³³

227 Einen ausführlichen Bericht über die Lage der Flüchtlinge bietet Jourdan, Virginie: Les premières années en France des réfugiés, in: Infos migrations Nr. 80/81 (Dezember 2015), URL: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Statistiques/Etudes-et-publications/Publications/Numeros-parus-en-2015/Les-premieres-annees-en-France-des-refugies> [eingesehen am 17.02.2015].

228 Vgl. o. V.: Logement, in: forumrefugies.org, 29.10.2013, URL: <http://www.forumrefugies.org/missions/missions-aupres-des-refugies/programme-d-integration-des-refugies-acclair/logement> [eingesehen am 14.02.2016]. Die Abkürzung HLM steht für *habitation à loyer modéré*, also für Sozialwohnungen.

229 Vgl. o. V.: Réforme de l’asile.

230 ‚Begleitung bei der sozialen und beruflichen Eingliederung der Flüchtlinge‘. Vorstellung des Vereins unter http://www.passerelles-asso.net/base_documentaire/plaquette%20aispr%202013.pdf [eingesehen am 14.02.2016].

231 Vgl. Pauthier, Laure: Accompagner – Reconnu réfugié, et après?, in: fnars.org, 17.10.2014, URL: <http://www.fnars.org/publications-fnars/f-le-magazine-de-la-fnars/les-dossiers-de-f-magazine/5444-accompagner-reconnu-refugie-et-apres> [eingesehen am 14.02.2016].

232 Dt. etwa: Wohnen und Menschlichkeit.

233 Projektvorstellung: URL: <http://www.habitat-humanisme.org/actions/proprietaire-solidaire-refugies> [eingesehen am 14.02.2016].

Frankreich und die aktuelle Flüchtlingskrise

Dass Frankreich – verglichen bspw. mit Deutschland – nur eine geringe Zahl an Flüchtlingen aufgenommen hat, ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen, die unterschiedlichen Bereichen zugeordnet werden können.

In einem Land, in dem bereits zahlreiche Krisen herrschen, stehen die Menschen neuen Herausforderungen skeptisch gegenüber. Hinter der Debatte über die Aufnahme von Flüchtlingen, die in Frankreich geführt wird, steht „eine bestimmte Kulisse: die des ‚sozialen Abstiegs‘ [...]“²³⁴ in Verbindung mit einer gesamtgesellschaftlichen – vom FN befeuerten – fremden- und islamfeindlichen Grundstimmung. So befürchten die Franzosen, dass der Arbeitsmarkt keine neuen Flüchtlinge mehr aufnehmen könne oder ihre eigenen Arbeitsplätze in Gefahr geraten könnten.²³⁵ Darüber hinaus sind die Sozialsysteme bereits jetzt tief in den roten Zahlen²³⁶ und es gibt viel zu wenige Sozialwohnungen²³⁷. Insgesamt entsteht so ein Klima der Konkurrenz unterschiedlicher sozial schwacher Gruppen, die besonders unter der aktuellen Wirtschaftskrise leiden.²³⁸

Der zweite Bereich umfasst Fragen, die sich um die Angst vor Überfremdung bzw. eine Art Sättigung der Integrationsfähigkeit angesichts der bereits aufgenommenen Zuwanderer drehen.²³⁹ Schulklassen, in denen kaum noch Französisch gesprochen wird,²⁴⁰ hinter vorgehaltener Hand ausgesprochene Zweifel an der Integrationsfähigkeit von Moslems,²⁴¹ Negativbeispiele von gescheiterter Integration, Ghettoisierung, Aufständen und Kommunitarismus²⁴² in Verbindung mit einer Krise der französischen Identität²⁴³ ballen sich so. Dazu kommt nach den Anschlägen des Jahres 2015 eine diffuse Angst vor (islamischem) Terrorismus.²⁴⁴ All dies geht einher mit einem politischen Klima, in dem der Front National mit seinen fremden- und islamfeindlichen Tönen die anderen Parteien vor sich her treibt.²⁴⁵ Diese beziehen kaum Stellung, befürchten sie doch bei anstehenden Wahlen Stimmenverluste.²⁴⁶

234 So der Geschäftsführer der Fondation Jean-Jaurès, Gilles Finchelstein; zitiert nach Karlin, Elise et al.: *Migrants. Pourquoi les Français n'en veulent pas*, in: *L'Express*, 30.09.2015.

235 Vgl. Lemarié, Alexandre/Goar, Matthieu: *M. Sarkozy prend ses distances avec Mme Merkel sur l'accueil des migrants*, in: *Le Monde*, 04.09.2015; Barbier, Christophe: *Seconde chance*, in: *L'Express*, 30.09.2015.

236 Vgl. Barbier: *Seconde chance*.

237 Vgl. Baumard: *Le gouvernement bat le rappel des maires*.

238 Vgl. Laurent, Agnès: *Welcome mais ailleurs*, in: *L'Express*, 30.09.2015.

239 Vgl. Lemarié/Goar: *M. Sarkozy prend ses distances*.

240 Vgl. dazu Meignen, Thierry: *Le Blanc-Mesnil ne peut pas héberger de nouveaux migrants*, in: *Le Monde*, 18.09.2015.

241 Vgl. Barbier: *Seconde chance*.

242 Vgl. dazu Lacroix, Alexis: *„La plaidoirie républicaine est insuffisamment pratiquée“*, in: *Marianne*, 25.09.2015 (Interview mit dem Historiker Benjamin Stora).

243 Vgl. Barbier: *Seconde chance*.

244 Vgl. Wiegel, Michaela: *Bibeltest für Flüchtlinge*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 09.09.2015.

245 Vgl. Demetz, Jean-Michel: *„Un continent fermé est un continent qui meurt“*, in: *L'Express*, 30.09.2015 (Interview mit der Politologin Catherine Wihtol de Wenden); Lemarié/Goar: *M. Sarkozy prend ses distances*.

246 Vgl. Baumard, Maryline: *Bernard Cazeneuve mobilise les préfets pour l'accueil des réfugiés*, in: *Le Monde* 15.09.2015.

Folglich hat sich in einigen Teilen der Bevölkerung eine Grundstimmung ausgebreitet, die mit Zukunftsangst, generellem Misstrauen, Fremdenfeindlichkeit und Islamphobie umschrieben werden kann. Ähnlich wie in Deutschland ist in Frankreich der Anteil derjenigen, welche die Aufnahme von Migranten am stärksten ablehnen, in den *milieux populaires*²⁴⁷ am größten.²⁴⁸ Allerdings haben sich auch in Frankreich und trotz des aktuellen gesellschaftlichen Diskurses überall Initiativen gebildet, in denen sich Bürger für die Flüchtlinge einsetzen.²⁴⁹ Auch im Lager von Calais gibt es unzählige Freiwillige, die Teile ihrer Freizeit oder ihres Rentnerdaseins der Verbesserung der dortigen Lebensbedingungen widmen – und dafür immer wieder Anfeindungen ihres Umfelds erfahren; denn die Mehrheit der Einwohner von Calais steht den Migranten und den zahlreichen Helfern ablehnend gegenüber. So fand z. B. eine Freiwillige auf der kleinen Mauer ihres Hauses ein Hakenkreuz.²⁵⁰

Die Auswirkungen der Attentate auf die Willkommenskultur

Nach den Attentaten vom 13. November 2015 stieg die Zahl derjenigen Franzosen, die es ablehnen, dass ihr Land weitere Flüchtlinge aufnimmt, noch weiter an. So ergab eine fünf Tage später veröffentlichte Umfrage, dass 62 Prozent der Franzosen fortan die Aufnahme von Migranten ablehnen; noch im September 2015 hatte sich lediglich jeder zweite Franzose in dieser Form geäußert. Eine weitere Folge der

Anschläge war zudem, dass in der öffentlichen Debatte immer weniger zwischen hilfsbedürftigen Asylbewerbern und anderen Migranten unterschieden wurde.²⁵¹ Außerdem ist damit zu rechnen, dass die Stigmatisierung der *banlieue*-Bewohner nach den Attentaten noch zunehmen wird, insbesondere der dort lebenden Frauen, die verschleiert sind.²⁵²

Frankreich – das Eldorado der Flüchtlinge?

Angesichts des strengen Regimes und der Schwierigkeiten bei der Eingliederung nach Erlangung des Flüchtlingsstatus ist die Attraktivität Frankreichs bei den Flüchtlingen – verglichen mit Deutschland, aber auch Großbritannien und den skandinavischen Ländern – relativ gering.²⁵³ Dies liegt u. a. daran, dass es sich unter den Flüchtlingen herumgesprochen hat, dass die Unterbringung zu einem großen Teil miserabel ist. Auch die Sprache wirkt sich darauf aus, dass es nur relativ wenige Flüchtlinge nach Frankreich zieht – viele Flüchtlinge haben in der Schule Englisch gelernt.²⁵⁴ Ferner schreckt das langsame, bürokratische und häufig negativ ausfallende Prüfungsverfahren ab. In Verbindung mit dem schwachen Arbeitsmarkt und der Tatsache, dass viele Flüchtlinge bereits Kontakte in andere Länder haben, wo sich

247 Dt.: Unterschichten.

248 Vgl. Karlin et al.: *Migrants. Pourquoi les Français n'en veulent pas.*

249 Vgl. u. a. Pascual, Julia: „Nous voulons accueillir les réfugiés“, in: *Le Monde*, 05.09.2015.

250 Vgl. Couvelaire: *A Calais, ils humanisent la „jungle“.*

251 Vgl. Wiegel, Michaela: *Franzosen lehnen Aufnahme von Flüchtlingen ab*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.11.2015.

252 Vgl. Zappi, Sylvia: *Dans les banlieues, demande de sécurité et crainte des „regards de travers“*, in: *Le Monde*, 29.11.2015.

253 neben den im Folgenden genannten Quellen vgl. dazu Boutelet, Cécile/Simon, Cyril: *A Munich, les demandeurs d'asile préfèrent l'Allemagne et l'Angleterre*, in: *Le Monde*, 13./14.09.2015.

254 Siehe Pascual: *Calais, dernière étape pour quitter la France.*

Selbsthilfeorganisationen und Gemeinschaften gebildet haben, ist Frankreich bei Weitem kein Traumland der derzeit flüchtenden Menschen, v. a. denen aus Syrien.²⁵⁵

3.1.5 Integrationsvektoren

Auf den folgenden Seiten werden unterschiedliche Instanzen bzw. Vektoren der Integration in Frankreich vorgestellt. Diese erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Während mit dem CAI, der Stadtpolitik und der Schule drei vom Staat organisierte Ansätze dargestellt werden, wird im Kapitel Arbeitsmarkt auf dessen allgemeine Bedeutung für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eingegangen, besonders aber auch auf die Probleme und Hindernisse, auf die sie in Frankreich stoßen. *Best Practice*-Beispiele greifen unterschiedliche Ansätze auf, die Integration und das Zusammenleben in Frankreich zu fördern, sind aber jeweils nicht nur auf Neuankömmlinge bzw. anerkannte Flüchtlinge fokussiert. Denn „die Integration betrifft nicht nur Neuankömmlinge, wenngleich sie auch diese betrifft“²⁵⁶. Die vorgestellten Initiativen sind aber derart beispielhaft, dass sie als potenzielle Ansätze zur Integration neuankommender Flüchtlinge in Deutschland hilfreich und vielversprechend erscheinen. Dabei sollte jedoch ein Gedanke nicht vergessen werden: „Die Integration von Zuwanderern dauert lange. Einwanderungspolitik versucht diese Zeit zu verkürzen und kann dies teilweise auch schaffen [...]“²⁵⁷

Das französische Integrationsverständnis verhindert – und das scheint immer wieder durch – eine kollektive Behandlung bestimmter ethnischer Gruppen bzw. Minderheiten. Das heißt, dass weder Quoten noch positive Diskriminierungen angewendet werden dürfen. Jeder Neuankömmling schließt also zunächst einen individuellen Integrationsvertrag, den CAI, mit dem Staat ab. Angesichts des bestehenden Gleichheitsverständnisses ist es folglich politisch äußerst schwierig, konkrete Gruppen gezielt zu fördern oder zu schützen, woraus sich u. a. die Stadtpolitik (siehe Kap. 3.1.5, ab S. 57) als spezieller Ansatz zur Förderung benachteiligter Gruppen entwickelt hat. So sind z. B. Quotenregelungen gebietsbedingt und nicht ethnisch, sodass Bewohner von Problemvierteln – die häufig einen Migrationshintergrund haben – indirekt gefördert werden können. Ein weiteres Prinzip, das die Integrationspolitik beeinflusst, begründet die Laizität, in deren Namen mittlerweile insbesondere der Islam kritisch betrachtet wird. Scheinbar unrepublikanische Praktiken, wie das Tragen offensichtlicher Religionsmerkmale (etwa des Schleiers), werden mit dem Argument der Laizität verboten und auch weitere islamische Riten und Regeln infrage gestellt und kontrolliert.²⁵⁸

255 Vgl. ebd.; Baumard: *La France déchue de son statut de terre d'accueil*; Funès: *Réfugiés. Venir en France?*

256 Moreau: *L'intégration des immigrés et l'école*, S. 56.

257 Ebd., S. 51.

258 Vgl. Bizeul: *Einwanderung*, S. 247–249.

Die fünf Säulen der Integration

Der Haut Conseil à l'intégration²⁵⁹ hat 2007 fünf Säulen für die Integrationspolitik von Neuankömmlingen in Frankreich formuliert²⁶⁰:

1. Die Unterzeichnung des CAI zum Zeitpunkt der Ankunft.
2. Die Kompensation von Ungleichheiten in den Bereichen sozioökonomische Ausstattung, Ausbildung, Abschlüsse mit besonderer Fokussierung auf die am stärksten Benachteiligten.
3. Kampf gegen Diskriminierungen und die Akzeptanz der Diversität, u. a. über die (mittlerweile wieder geschlossene) Haute Autorité contre les discriminations et pour l'égalité²⁶¹.
4. Anreize zur Teilhabe am Leben im eigenen Viertel, z. B. über die Schule oder Institutionen.
5. Zugang zu allen Bürgerrechten mit dem Ziel, die französische Nationalität zu erlangen.

Der „Contrat d'accueil et d'intégration“ (CAI) – Papiertiger oder wichtiges Mittel gegen den sozialen Ausschluss?

Das OFII (Office Français de l'Immigration et de l'Intégration) als französisches Amt für Immigration und Integration steht unter der Aufsicht des Innenministeriums und ist seit 2009 die einzige staatlich beauftragte Agentur für die legale Immigration. Für die Möglichkeit, in Frankreich zu bleiben, ist jeder Bleibeberechtigte ausländischer Herkunft (Nicht-EU) über 16 Jahre verpflichtet, den „Contrat d'accueil et d'intégration“ (CAI)²⁶² zu unterzeichnen; jährlich nehmen dieses Angebot mehr als 100.000 Neuankömmlinge mit (seit der Einführung) mehr als 150 Nationalitäten an²⁶³, pro Jahr kostet es den französischen Staat fünfzig Millionen Euro.²⁶⁴ Dieser Vertrag, der zwischen dem französischen Staat und dem jeweiligen Flüchtling vereinbart wird, ist die offizielle Voraussetzung für eine (weitere) Integration. In ihm wird darauf hingewiesen, dass Frankreich eine demokratische, unteilbare, laizistische und soziale Republik mit Volkssouveränität sowie dem Motto „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ („liberté, égalité, fraternité“) ist. Auch heißt es darin, dass Frankreich insbesondere durch die Meinungs- und Pressefreiheit, die Sicherheitsgarantie des Einzelnen und das Eigentumsrecht die Menschen-, Bürger- und Grundrechte wahrt. Diese Rechte, aber auch die Pflichten gelten ebenso für Ausländer mit gültiger Aufenthaltsgenehmigung, da alle – bis auf das Wahlrecht, welches an die Staatsbürgerschaft gebunden ist – unabhängig von Herkunft, Rasse oder Religion für alle Personen gleich sind. Im Vertrag wird zudem erläutert, dass Frankreich das Prinzip der Laizität festgeschrieben hat, demzufolge Staat und Religion getrennt sind und die

259 Dt.: Hohe Behörde für die Integration.

260 Siehe o. V.: Le Contrat d'accueil et d'intégration: un parcours obligatoire, condition d'une installation durable 03.07.3007, URL: <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/integration/contrat-accueil-integration-parcours-obligatoire-condition-installation-durable.html> [eingesehen am 14.02.2016].

261 Dt.: Hohe Behörde gegen die Diskriminierungen und für die Gleichheit.

262 Weitere Informationen bietet z. B. OFFI: Le Contrat d'accueil et d'intégration, in: edrh-sophiaantipolis.com, o. D., URL: <http://www.edrh-sophiaantipolis.com/public/docs/page/souspage/53.pdf> [eingesehen am 12.02.2016].

263 Vgl. DRJSCS: Un recentrage des moyens d'État autour de l'accueil et de l'accompagnement des primo-arrivants, in: insee.fr, Mai 2015, URL: http://www.insee.fr/fr/insee_regions/bretagne/themes/insee-dossier/IND_1/IND1_Ch6.pdf [eingesehen am 11.02.2016].

264 Senat: Projet de loi relatif au droit des étrangers en France, in: senat.fr, o. D., URL: <http://www.senat.fr/rap/l14-716/l14-7164.html> [eingesehen am 11.02.2016].

Religion in den privaten Bereich fällt. Weiter wird darauf aufmerksam gemacht, dass Frankreich ein Land ist, das Gleichheit zwischen Mann und Frau verlangt, dass Eltern für ihre Kinder verantwortlich sind, die menschliche Unversehrtheit geschützt wird und Zwangsehen verboten sind. Als letztes Thema behandelt der Vertrag die notwendigen sprachlichen Kenntnisse sowie die Schulpflicht für Kinder. Der „Contrat d'accueil et d'intégration“ listet außerdem die Rechte und Pflichten der Immigranten im Zuge der Erstintegration in Frankreich auf.

Rechte der *primo-arrivants*²⁶⁵ nach Unterzeichnung des CAI

1. Ein gemeinsames **Willkommenstreffen**, das von der DNA (Dispositif national d'accueil²⁶⁶) organisiert wird. Die Neuankömmlinge werden in Unterkünften des CADA (Centre d'accueil de demandeurs d'asile) untergebracht.
2. Ein **medizinisches Gutachten** zur Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung.
3. Ein persönliches Gespräch zur Einschätzung der französischen Sprachkenntnisse sowie für Informationen zum Arbeitsmarktzugang und zur beruflichen Bildung. Es soll helfen, eine Bilanz zur beruflichen Situation und Erfahrung zu ziehen. Dabei können kurzfristige Projekte zum Eintritt in den Beruf in Frankreich oder die Verbesserung der beruflichen Kompetenzen angesprochen werden. Insgesamt dient dieses erst relativ neu eingeführte Angebot der Begleitung auf den Feldern Ausbildung bzw. Arbeit.
4. Der Staat bietet einen **Tag zur staatsbürgerlichen Bildung** an, bei dem die Grundrechte, Prinzipien und Werte der französischen Republik erläutert werden. Insbesondere werden Gesetze der Republik, Menschen- und Bürgerrechte sowie das Sozialrecht thematisiert. Darüber hinaus werden die Institutionen und die Verwaltungsorganisation in Frankreich vorgestellt und der Zugang zur Staatsangehörigkeit verdeutlicht. Kritisiert wird an diesem Konzept die Schwerpunktlegung auf Themen wie die Gleichheit von Männern und Frauen und andere Aspekte, die insbesondere in islamischen Kulturkreisen u. U. anders gelebt werden. Das Format ist ein sehr gutes Beispiel für die „Dominanz der islamfokussierten Definition“ von Einwanderung.²⁶⁷
5. Um eine leichtere soziale Integration auf lokaler Ebene zu ermöglichen, gibt es einen **Informationstag zum Thema „Leben in Frankreich“**. An diesem Tag werden

265 ‚Erstankömmlinge‘.

266 Etwa: ‚nationale Empfangseinrichtung‘.

267 Tiberj: Frankreich und sein Verhältnis zur Vielfalt, S. 3.

Informationen zur Organisation und Funktion des öffentlichen Dienstes erläutert, praktische Informationen zum Alltag, z. B. zur Kultur, zu Hobbys, Einkauf oder Transport, gegeben und die Aufgaben der Organisationen, Vereine und Verbände erklärt. Darüber hinaus erhalten die Teilnehmer Einladungen zu weiteren Informationsveranstaltungen, bspw. zu den Themen Gesundheit, Schule, Ausbildung, Arbeit oder Unterkunft.

6. Dazu kommt in manchen Fällen ein **Gespräch mit einem Sozialarbeiter**.
7. Falls der Migrant kein Französisch spricht (ca. ein Viertel der Unterzeichnenden²⁶⁸), stehen ein **sprachlicher Test** sowie **eine kostenlose sprachliche Ausbildung**, die den Bedürfnissen entspricht, zur Verfügung. Dazu wird die Möglichkeit der Teilnahme an einem kostenlosen Sprachkurs mit maximal 400 Stunden geboten, der auf die Erlangung des DILF (*Diplôme initial de langue française*²⁶⁹) vorbereitet und an unterschiedlichen Orten in ganz Frankreich stattfindet. Eine Option ist dies allerdings nur im Falle keiner oder nur geringer französischer Sprachkenntnisse.
8. Eltern erhalten darüber hinaus die Möglichkeit, sich zu Rechten und Pflichten in der elterlichen Rolle zu informieren. Sie lernen die Aufgaben als elterliche Autorität kennen und erfahren, dass die Einhaltung der Schulpflicht ihrer Kinder im Alter von sechs bis 16 Jahren notwendig ist. Zudem werden sie über die Gleichheit von Mann und Frau, den Schutz der Kinder und die Prinzipien des Schulbesuchs in Frankreich informiert.
9. Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Frankreich kommen, sind verpflichtet, noch in ihrem Heimatland einen Sprach- und einen Wissenstest sowie bei Bedarf Unterrichtseinheiten zu absolvieren, um das Recht auf Einreise und Aufenthalt zu erhalten.

Pflichten der Einwanderer

Gleichzeitig gilt es als Immigrant, in Frankreich drei Verpflichtungen einzuhalten, die mit der Unterzeichnung des Vertrags einhergehen:

1. Die Teilnahme am Tag zur staatsbürgerlichen Bildung und Informationssitzung zum Leben in Frankreich.

²⁶⁸ Vgl. Ministère de l'Intérieur: Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI), in: immigration.interieur.gouv.fr, 28.08.2012, URL: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement/L-accueil-des-primos-arrivants/Le-contrat-d-accueil-et-d-integration> [eingesehen am 11.02.2016].

²⁶⁹ Etwa: „erstes Diplom der französischen Sprache“.

2. Die Teilnahme am Kurs zur sprachlichen Bildung und dessen Abschlussprüfung zur Erlangung des Sprachdiploms DILF.
3. Die Aufstellung der beruflichen Kompetenzen, um diese und weitere Eintrittsmöglichkeiten in die Arbeitswelt zur Orientierung zu nutzen.

Einordnung

Was ist nun der CAI? Hilfreiches Mittel bei der Integration? Sanktionsmöglichkeit bei fehlenden Integrationsbemühungen? Oder eine Formalität unter vielen? Zumindest Letzteres kritisiert Gérard Moreau, der befürchtet, dass die Einhaltung der Verpflichtungen für viele als notwendige Formalität und nicht als Chance bei der Integration gesehen wird.²⁷⁰

Denn sollten die Verpflichtungen nicht eingehalten werden, können die zuständigen Verwaltungsbeamten den geschlossenen Vertrag offiziell beenden, die erste Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung ablehnen oder die Ausstellung der *carte de résidence* (entspricht einer Aufenthaltsgenehmigung, die für zehn oder mehr Jahre gilt) ablehnen. Allerdings wird von Beobachtern kritisiert, dass diese Sanktionsmöglichkeiten kaum zum Einsatz kämen. So formuliert das OFII, dass es überprüfe, ob die Unterzeichner an den Fortbildungsveranstaltungen teilnahmen. Im Falle eines Vertragsbruches werde der Präfekt, der über eine Verlängerung des Aufenthaltstitels informiert, dies dann in seine Entscheidung miteinfließen lassen. Allerdings – so wird in verschiedenen Berichten angemerkt – führe die Nichteinhaltung des Vertrags in den wenigstens Fällen tatsächlich dazu, dass Aufenthaltsgenehmigungen nicht verlängert würden: „Kurzum: Der gewünschte Bezug zwischen dem Respekt des CAI und dem Aufenthaltsrecht funktioniert nicht“²⁷¹, die daraus resultierenden Verpflichtungen seien (noch) „virtuell“²⁷².

Hinzu kommt, dass alle Einwanderer, die vor 2006 nach Frankreich eingereist sind, nicht von den Rechten aus dem CAI profitieren und damit weder sprachliche noch gesellschaftliche Schulungen haben genießen können. Angesichts der Tatsache, dass die Chance, die Landessprache zu erlernen, als „sicherstes Mittel gegen den kulturellen, sozialen und beruflichen Rückzug“²⁷³ verstanden wird, sticht die Bedeutung der Sprachkurse besonders hervor.

Stadtpolitik – der Kampf gegen die „verlorenen Territorien der Republik“²⁷⁴

Wie bereits deutlich geworden ist, haben sich in den vergangenen Jahrzehnten viele der sogenannten *banlieues* – die Vororte der französischen Großstädte – zu sozialen Brennpunkten

270 Vgl. Moreau: *L'intégration des immigrés et l'école*, S. 53.

271 Legifrance: *Avis sur la réforme du droit des étrangers*, in: [legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030865837), 11.07.2015, URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030865837> [eingesehen am 11.02.2016].

272 Haut Conseil à l'intégration: *La France sait-elle encore intégrer les immigrés?*, S. 95.

273 Ebd., S. 93.

274 So der Philosoph Alain Finkielkraut; zitiert nach Hamann, Götz: *Tod, Steine, Scherben: Von Paris bis Brüssel, von Duisburg bis Berlin: Kann man einen explosiven Stadtteil befrieden?*, in: *Die Zeit*, 26.11.2015.

und Problemvierteln entwickelt. Dies ist insbesondere auf deren architektonische wie soziale Zusammensetzung zurückzuführen und ist spätestens nach den Aufständen des Jahres 2005 – aber eigentlich auch schon im Vorfeld – von der Politik erkannt worden. Denn dass die Migranten in den *banlieues* z. T. schlecht integriert sind, ist weitestgehend unbestritten: Sie gehören zu einer Bevölkerungsgruppe, die besonders stark unter Diskriminierungen leidet, überdurchschnittlich häufig von Arbeitslosigkeit und Armut, *under-employment* und Schulversagen betroffen ist. „Die soziale Exklusion [aufgrund postkolonialer, weiße Einheimische bevorzugender Verhaltensweisen, Anm. d. V.] fällt dabei mit einer räumlichen Segregation in den *cités* der *banlieues* zusammen.“²⁷⁵ Dies zeigt sich auch geografisch am sogenannten *enclavement*²⁷⁶: Sie sind – obwohl in unmittelbarer Nähe der Metropolen – z. T. nur schlecht an die öffentlichen Nahverkehrswege angeschlossen. In Paris findet die Abgrenzung besonders offensichtlich statt: Die *périphérique*, also die Stadtautobahn, die entlang der ehemaligen Pariser Verteidigungslinie verläuft, stellt die Grenzen zwischen Paris *intra muros* und den *banlieues* dar. Dies führt aber auch dazu, dass die Identifikation der Jugendlichen vor Ort mit ihrer *cité* sehr stark ausfällt. Sie schließen sich in ihrer *cité* zu Banden zusammen, die für ihre Identität wichtiger sein können als religiöse oder ethnische Differenzen²⁷⁷ und gleichzeitig auch in Abgrenzung zu den Gruppen aus anderen Vierteln stehen.²⁷⁸

Dabei waren die Viertel im Rahmen der Stadtpolitik der Nachkriegszeit als zukunftssträchtige Projekte des sozialen Wohnungsbaus (*habitation à loyer modéré*, HLM) gestartet, in denen das Zusammenleben besonders gut funktionieren sollte. Allerdings hielt diese utopische Vorstellung nicht lange an: Die *grands ensembles* verloren angesichts ihrer schlechten Bausubstanz nicht nur schnell ihren Charme, auch die Lebensqualität verschlechterte sich zusehends und ihre Entfernung von den Innenstädten wurde ebenso kritisiert wie ihre Seelenlosigkeit. Bereits Mitte der 1970er Jahre setzte ein Baustopp für derartige Projekte ein, in den 1980er Jahren wurden dann erste *cités* oder einzelne Gebäude (die über bis zu 4.000 Wohnungen verfügten), die sich in besonders schlechtem Zustand befanden, abgerissen. Die soziale Zusammensetzung veränderte sich, sodass insbesondere große Einwandererfamilien und französische Familien, die sich den Wegzug nicht leisten konnten, von nun an in den Vierteln lebten, deren Lebensqualität, Attraktivität und Ruf mit dem Wegzug finanzstarker Mittelschichtenfamilien, mit wachsender (Klein-)Kriminalität und zunehmenden sozialen Problemen sank.²⁷⁹

275 Glasze, Georg/Weber, Florian: Drei Jahrzehnte area-basierte Stadtpolitik in Frankreich: die *politique de la ville*. Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme mittels raumorientierter Ansätze?, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 68 (2010), H. 6, S. 459–470, hier S. 462 (Herv. i. Org.).

276 Dt.: Einschließung, Abgeschnittenheit.

277 Vgl. Body-Gendrot, Sophie: Policy marginality, racial logics and discrimination in the banlieus of France, in: Ethnic and Racial Studies, Jg. 33 (2010), H. 4, S. 656–674, hier S. 662.

278 Vgl. das Interview mit Abdallah Boudour am 27.01.2016 in Paris.

279 Zu diesen sogenannten *grands ensembles* (dt.: Hochhaussiedlungen, Wohnblocks, Plattenbausiedlungen) und ihrer Geschichte vgl. Arlandis, Fanny: Splendeurs et misères des grands ensembles, in: Le Monde. Culture & idées, 06.02.2016; Le Goullon, Gwenaëlle: Les grands ensembles en France. Genèse d'une politique publique (1945–1962), Paris 2014; Merlin, Pierre: Les grands ensembles, des discours utopiques aux quartiers sensibles, Paris 2010; ders.: Des grands ensembles aux cités. L'avenir d'une utopie, Paris 2012.

Die Antwort der französischen Politik auf die Probleme in den *banlieues* wird mit dem Begriff der Stadtpolitik (*politique de la ville*) umschrieben. Doch warum wird in einer Studie über Integrationspolitik die Stadtpolitik als Integrationsinstanz betrachtet?

Das französische Gleichheitsverständnis verbietet, wie oben bereits erklärt worden ist, ethnisch begründete positive Diskriminierungspolitik oder eine spezielle Behandlung bestimmter ethnischer Gruppen bzw. Minderheiten. Aus diesem Grund wurde als Förderungsansatz die *area*-basierte Stadtpolitik, mit dem Ziel, die Lage in den Problemvierteln zu verbessern, etabliert. Diese definiert über bestimmte Kriterien²⁸⁰ förderwürdige Gebiete, die dann von besonderen Hilfsprogrammen, Steuererleichterungen für dort angesiedelte Unternehmen und finanziellen Unterstützungen profitieren. Diese Politik ist auch Integrationspolitik, weil der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund in diesen Gebieten im nationalen Schnitt mehr als die Hälfte, rund um Paris sogar fast zwei Drittel der Bewohner beträgt²⁸¹; besonders Zuwanderer nordafrikanischer Herkunft leben häufig in HLM-Wohnungen.²⁸² Auch der öffentliche Diskurs verbindet den Begriff der *banlieue* mittlerweile unmittelbar mit dem der Immigration²⁸³: Überhaupt gilt: „[...] the term refers to urban deprivation, illiteracy, segregation, poverty, drugs and crime, the subtext being that large immigrant families concentrated in public housing estates are, themselves the source of the problems.“²⁸⁴ Doch während es im Rahmen der deutschen quartiersbezogenen Stadtpolitik gang und gäbe ist, die Integrationsversuche von Migranten zu betonen, gilt für Frankreich, dass „in den offiziellen Dokumenten, welche die Ziele der *politique de la ville* auf nationaler Ebene in Frankreich formulieren, nicht spezifisch auf ‚Ausländer(innen)‘ beziehungsweise ‚Menschen mit Migrationshintergrund‘ abgehoben [wird]“²⁸⁵.

Stadtpolitik wird in Frankreich dabei bereits seit den 1970er Jahren betrieben und ist seit den 1980er Jahren institutionalisiert.²⁸⁶ Sie sollte der befürchteten Ghettoisierung und dem Niedergang der zunächst als Hoffnungszeichen erbauten Wohnsiedlungen in den Vororten der Metropolen entgegenwirken. Dabei standen bereits von Beginn an sowohl bauliche als auch soziale Maßnahmen auf der Agenda. Sie konnten allerdings nicht verhindern, dass es bereits 1981 zu ersten massiven Unruhen kam. In der Folge wurden weitreichende Projekte

280 Die sogenannten *zones franches urbaines* (ZFU) bspw. wurden definiert über den Arbeitslosenanteil, den Anteil an Menschen ohne Bildungsabschluss, die Menge an Jugendlichen und die Steuerlast pro Anwohner.

281 Vgl. o. V.: Zones urbaines sensibles: 52,6 % des habitants sont issus de l'immigration, in: lepoint.fr, 01.11.2011, URL: http://www.lepoint.fr/societe/zones-urbaines-sensibles-52-6-des-habitants-sont-issus-de-l-immigration-01-11-2011-1391418_23.php [eingesehen am 11.02.2016]. Auch der Anteil an Neueingebürgerten und Ausländern ist sehr hoch; vgl. Chevalier, Corinne/Lebeau, François: La population des zones urbaines sensibles, in: insee.fr, o. D., URL: http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1328 [eingesehen am 11.02.2016].

282 Vgl. o. V.: Comment vivent les immigrés? Atlas des populations immigrées, in: insee.fr, o. D., URL: http://www.insee.fr/fr/insee_regions/alsace/themes/cpad08_17.pdf [eingesehen am 11.02.2016].

283 Vgl. Glasze/Weber: Drei Jahrzehnte area-basierte Stadtpolitik, S. 462.

284 Body-Gendrot: Policy marginality, S. 659.

285 Weber, Florian/Glasze, Georg: Migrant(inn)en als Zielgruppe in quartiersbezogenen Stadtpolitiken. Ein Vergleich der Sozialen Stadt in Deutschland und der *politique de la ville* in Frankreich, in: Gans, Paul (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration, Hannover 2014, S. 344–364, hier S. 346.

286 Vgl. o. V.: 35 ans d'expérimentations, in: vie-publique.fr, 06.11.2006, URL: <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-ville/index/> [eingesehen am 11.02.2016].

auf sozialer, wirtschaftlicher, schulischer und auch kultureller Ebene in die Wege geleitet und damit eine *area*-basierte „Politik der positiven territorialen Diskriminierung“²⁸⁷ etabliert. Deutlich erkennbar ist dabei eine Spirale, in der die Bemühungen der Politik immer dann noch einmal verstärkt wurden, wenn es in den *banlieues* zuvor zu Ausschreitungen gekommen war. Auch in diesem Bereich führte jeder Regierungswechsel zu neuen Programmen. Ein besonders gutes Beispiel dafür ist das im Jahr 2015 neu aufgelegte Programm zur Verbesserung der Lage in den Vorstädten im Rahmen der „loi Lamy“²⁸⁸, das mit einem Umdenken in der Stadtpolitik verbunden wurde und gleiche Bedingungen in verschiedenen Gebieten schaffen soll. Seitdem gilt das Durchschnittseinkommen und damit der Anteil armer Menschen als einziges Kriterium, um ein Gebiet als förderungswürdiges *quartier prioritaire*²⁸⁹ zu deklarieren. Damit räumte die Reform mit dem traditionellen Wust bestehender Stadtbau- und Förderungsprogramme auf. Ein Akzent lag auf dem Zusammenwirken von nationalen Förderprogrammen und einem territorialen, also lokalen Ansatz. Dabei wurden die architektonischen Verbesserungen verstärkt und um Gelder für soziale Maßnahmen ergänzt. Neu und innovativ an der Reform ist der Versuch, die Bürger stärker in die Verbesserung der Lebensqualität ihres Viertels einzubinden und Partizipation zu fördern.²⁹⁰ Anwohner, Vereine und wirtschaftliche Akteure sollen im Rahmen von Bürgerräten an der (Neu-)Gestaltung ihrer Viertel teilhaben.²⁹¹ Erneut wurde für das gesamte Programm eine hohe Summe zur Verfügung gestellt, die im Rahmen von *contrats de ville*²⁹² in Zusammenarbeit mit der nationalen Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU, „Nationale Agentur für die urbane Erneuerung“) und den Akteuren vor Ort lokal ausgeschüttet werden.

Der Begriff Integration findet dabei in der Programmbeschreibung keinen Platz, einzig von sozialer Durchmischung (*mixité sociale*) ist die Rede. Im Gegensatz zum öffentlichen Diskurs, in dem sich die soziale Frage mittlerweile stark ethnisch, kulturell und religiös aufgeladen hat,²⁹³ ist der offizielle Diskurs nach wie vor „farbenblind“ und damit die Reform im Zeichen des traditionellen französischen Integrationsverständnisses geblieben. Wichtig dabei ist, dass ihr zufolge einzig soziale Unterschiede als angemessen gelten, um staatliche Interventionen zu begründen. Kritiker merken dazu an, dass „man davon ausgehen könne, dass die ‚Stadtpolitik‘ der Name für eine Integrationspolitik sei, die man so nicht nennen dürfe“²⁹⁴; schließlich

287 Glasze/Weber: Drei Jahrzehnte area-basierte Stadtpolitik, hier S. 463.

288 ‚Gesetz Lamy‘, benannt nach dem früheren beigeordneten Minister für Stadtpolitik im Ministerium für Regionalentwicklung und Wohnungsbau, François Lamy.

289 ‚Vorrangiges Viertel‘.

290 Vgl. Ministère de l'égalité et des territoires et du logement: Loi n°2014-173 du 21 février 2014. De programmation pour la ville et la cohésion urbaine, in: [ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr), 24.02.2014, URL: http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/loi_commentee.pdf [eingesehen am 11.02.2016].

291 Vgl. Ministère de l'égalité et des territoires et du logement: Loi n°2014-173, Art. 1.

292 ‚Stadtverträge‘.

293 Vgl. z. B. Tucci: Immigration, intégration et diversité, S. 116.

294 So der Soziologe und Historiker Jacques Donzelot. Zitiert nach Haut Conseil à l'intégration: La France sait-elle encore intégrer les immigrés?, S. 54.

würde man ja damit Probleme eingestehen, die man ja offiziell nicht habe. Realitätsverlust²⁹⁵ und die Angst vor „politisch-ideologisch heiklen Debatten“²⁹⁶ zählen ebenfalls zu den Kritikpunkten, die mit diesem Ansatz verbunden sind.

Allerdings unterscheidet sich dieser offizielle Diskurs durchaus von der Praxis vor Ort: „Auch in Frankreich werden gesellschaftliche Schwierigkeiten in zunehmendem Maße mit einem Bezug auf ethnische/kulturelle/religiöse Kategorien gerahmt. Die ‚konkrete‘ Politik auf lokaler Ebene steht dabei in Opposition zur programmatischen Grundausrichtung der *politique de la ville* auf nationaler Ebene, was einen Bruch in den Argumentationsmustern markiert [...]. Auf der nationalen Ebene wird eine gezielte Ansprache von Migrant(inne)n [sic!] also indirekt über ein ‚Tabu‘ thematisiert, auf der Ebene der Programme und Maßnahmen vor Ort hingegen durch eine vermeintlich a-politische Legitimation als ‚pragmatische Lösung‘.“²⁹⁷ Insbesondere die weiter unten dargestellten Best Practice-Beispiele zeigen, dass zahlreiche auf die Integration von Zuwanderern fokussierte Projekte gezielt über die Stadtpolitik finanziert werden, wobei hier besonders die Mediatoren-Programme auffallen (siehe Kap. 3.1.5, ab S. 57).

Insgesamt, und dies wird auch aus der zuletzt genannten Kritik deutlich, fällt die Bilanz der *politique de la ville* gemischt aus: Denn „[d]ie sozialen Ungleichheiten lassen sich nicht im Gestein auflösen [...].“²⁹⁸ Obwohl in einigen Vierteln durchaus Verbesserungen des Zusammenlebens und der allgemeinen Lebensqualität zu beobachten sind, gilt dies lange nicht für alle. Denn obwohl seit den Aufständen in knapp 600 Quartieren nahezu 48 Milliarden Euro ausgegeben worden sind, weisen diese auf zahlreichen Ebenen immer noch Benachteiligungen auf. So hat die Einkommensspreizung zwischen den ehemaligen *zones urbaines sensibles* und dem Rest des Landes seit der Wirtschaftskrise 2008 zugenommen; die Zahl der Haushalte, die unterhalb der Armutsgrenze leben, ist dort dreimal so hoch; die Erwerbsquote bei den 15- bis 64-Jährigen in den ZUS ist um zehn Prozentpunkte niedriger als im übrigen Frankreich. Bei den 15- bis Zwanzigjährigen liegt die Erwerbsquote sogar um zwanzig Prozentpunkte niedriger. Angesichts mangelnder Alternativen haben sich Kleinkriminalität, Schwarzhandel und -markt als Überlebensstrategie etabliert. Das Misstrauen gegenüber der Polizei ist gewachsen, ja das Verhältnis zur ihr ist von Unverständnis und wechselseitigem Argwohn geprägt. Der Zugang zu öffentlichen Ämtern ist schlecht; Ärzte fehlen. Parallel dazu hat das Netz aus Vereinen die staatlichen Sparmaßnahmen zu spüren bekommen.

In diesem Kontext sind die Versuchung, sich zurückzuziehen, und der religiöse Einfluss umso größer.²⁹⁹ „Mit der Krise und dem Gefühl, dass die Tür geschlossen ist, wurde die Religion zu

295 Vgl. Haut Conseil à l'intégration: *La France sait-elle encore intégrer les immigrés?*, S. 55.

296 Weber/Glasze: *Migrant(inn)en als Zielgruppe in quartiersbezogenen Stadtpolitiken*, S. 354.

297 Ebd., S. 359.

298 So die Stadtgeografin Solène Gaudin von der Universität Rennes. Zitiert nach Leclerc, Aline: *Cache-misère*, in: *Le Monde*, 05.12.2015.

299 Vgl. Zappi: *Dix ans après, le sentiment d'abandon des banlieues*.

einer kulturellen Ressource“, so der Soziologe Didier Lapeyronnie.³⁰⁰ Der Islam, der in den letzten Jahren viel sichtbarer geworden ist, übernimmt damit Funktionen, die früher den Vereinen zugefallen sind.³⁰¹ Zugleich ereignen sich vor dem beschriebenen Hintergrund immer wieder Zwischenfälle, wie zuletzt in drei Problemstadtteilen der 34.000-Einwohnerstadt Mâcon im Burgund, wo im Oktober 2015 insgesamt 49 Autos ausgebrannt sind. Täter waren eine Handvoll Jugendliche im Alter von 13 bis 15 Jahren.

Vor diesem Hintergrund fällt die Bilanz von Wissenschaftlern nach zehn Jahren Stadtpolitik eher mager aus. So stellte der Soziologe Renaud Epstein Anfang November 2015 fest: „Bei der Stadtpolitik handelt es sich um eine reaktive, symbolische, aber strukturell schwache Politik [...]. Zehn Jahre danach [nach den Ausschreitungen 2005, Anm. d. V.] ist man sich bewusst geworden, dass die Auflösung sozialer Probleme im Abriss und im Beton gescheitert ist.“³⁰² Kein Wunder also, dass die aktuelle Regierung alles versucht, um über neue Ideen und Impulse die Lage vor Ort zu verbessern.

Das Ziel, *mixité sociale*, durch städtebauliche Projekte zu erreichen, liegt damit scheinbar noch in weiter Ferne. Allerdings haben sich Initiativen wie Forces des mixités (siehe Kap. 3.1.5, ab S. 57) vorgenommen, die sozialen, ethnischen, religiösen und geografischen Grenzen der *banlieues* zu überwinden und unterschiedlichste Bevölkerungsgruppen zusammenzubringen. Solange allerdings die Wohnviertel sozial und ethnisch kaum durchmischt sind, dürfte dies schwierig werden. Dazu muss weiter daran gearbeitet werden, ihre Attraktivität zu erhöhen, z. B. durch die Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel, die Ansiedlung von Arbeitsplätzen, die Verbesserung der Infrastruktur und die Schaffung eines funktionierenden zivilgesellschaftlichen Lebens. Zentral für Integration ist dabei, ausreichend Arbeitsplätze zu schaffen; denn ohne diese entstehen Frustration und Unverständnis und die Bewohnerinnen und Bewohner fühlen sich im Stich gelassen.³⁰³

Ethnisch und sozial gemischte sowie instandgesetzte Wohnviertel reichen aber nicht aus, um Integration zu befördern. Wichtig ist v. a. eine gute schulische Ausbildung. Der bekannte französische Intellektuelle Pascal Bruckner hat dies für Frankreich Ende 2015 wie folgt auf den Punkt gebracht: „Idealerweise sollten die *banlieues* ein Ort des Übergangs sein, ein Motor des sozialen Aufstiegs. Daher sollte die republikanische Schule dort die Förderungsinstitution par excellence sein und keine Fabrik des Nichtwissens. Das Geld wird nichts lösen, wenn man die jungen Leute nicht aus dem Zyklus von Misserfolg und Gewalt herausreißt, und zwar zuallererst durch Bildung. Fehlt die Bildung, bleibt eine Mehrheit von ihnen eine verlorene Generation, die sich zwischen dem Gefängnis, den Mafias und den Islamisten hin- und herbewegt.“³⁰⁴

300 Zitiert nach ebd.

301 Vgl. ebd.

302 Zitiert nach Montvalon: La banlieue reste un sujet à risque pour les politiques.

303 Vgl. Leclerc: Cache-misère, in: Le Monde, 05.12.2015.

304 Zitiert nach Le Fol, Sébastien/Mahrane, Saïd/Ono-Dit-Biot, Christophe: Pascal Bruckner: „La gauche a trahi“, in: Le Point, 12.11.2015.

Beispiele gescheiterter und gelungener Stadtpolitik

Als ein Beispiel für einen Stadtteil, in dem sich seit den Unruhen von 2005 kaum etwas geändert hat, gilt Chêne Pointu, der zu der Kommune Clichy-sous-Bois bei Paris gehört. Gegenwärtig leben in Chêne Pointu rund 6.000 Menschen (mehrheitlich mit Migrationshintergrund) in 1.500 Wohnungen, die sich in zwölf Gebäuden befinden. Deren Zustand ist miserabel: Alles ist alt, vieles kaputt; auf dem Parkplatz, der im Herzen der Plattenbausiedlung liegt, stehen Schrottautos, sogar ein ausgebranntes Fahrzeug. Aber auch viele Wohnungen sind äußerst heruntergekommen. So lebt eine aus Guyana stammende Frau mit ihren sieben Kindern

in einem Appartement, das aufgrund von Wasserlecks und Kakerlakenbefall eigentlich unbewohnbar ist. Mittel aus den zahlreichen stadtviertelbezogenen Erneuerungsprogrammen sind in diesem Quartier bisher nicht angekommen.³⁰⁵ In anderen Problemvierteln hat sich hingegen seit den Unruhen von 2005 viel getan: Hochhaussiedlungen wurden abgerissen und drei- bis maximal vierstöckige Appartementhäuser mit Grünanlagen neugebaut, neue Sozialzentren und Schulen errichtet, öffentliche Plätze erneuert und der öffentliche Nahverkehr ausgebaut, um die benachteiligten Quartiere aus ihrer Isolation zu befreien.³⁰⁶

Instanz Schule

Wie in Kapitel 2 bereits dargestellt worden ist, zählt die Integration über Bildungseinrichtungen zu den entscheidenden Integrationsmitteln. Dabei spielt die Schule mit dem bereits in der III. Republik gelegten Grundverständnis der *école republicaine*³⁰⁷ im französischen Integrationsverständnis eine besondere Rolle, gilt doch die Schule als der Ort, an dem nicht nur alle – trotz unterschiedlicher sozialer oder nationaler Herkunft – gleich sind, sondern der auch der Ausbildung einer französischen Identität und der Vermittlung staatsbürgerlichen und historischen Wissens dient. In ihrem Verständnis als kostenlose, laizistische und verpflichtende Institution war und ist Aufgabe der Schule bzw. der Lehrkräfte, ein allgemeines Wissen und eine Identifikation mit Frankreich herzustellen und in den Köpfen der Kinder zu verankern.³⁰⁸ Es geht also nicht nur darum, Wissen zu vermitteln und gute Abschlüsse zu erzielen, sondern gerade auch um das Gefühl, „dazuzugehören“. Kein Wunder also, dass die Einschulung (nach einem Leistungstest) von Kindern, deren Eltern in Frankreich Asyl beantragen, zu den Prioritäten zählt – auch wenn sie möglicherweise nur kurz an einem bestimmten Ort untergebracht werden.³⁰⁹ Während die Eltern in der Wartephase des Asylverfahrens mehr oder weniger zur Untätigkeit verdammt sind, wird zumindest den Kindern von Flüchtlingen die Möglichkeit der ersten Schritte der Integration geboten, sodass sie neben anderen Kindern, mit und ohne Migrationshintergrund, lernen können.

Allerdings ist Frankreichs Bilanz der OECD zufolge gerade in diesem Bereich nicht gut: Schüler mit Migrationshintergrund – Neuankömmlinge oder der zweiten oder dritten Generation – schnitten nicht nur schlechter ab, sondern hätten im Vergleich zu anderen Ländern auch ein besonders schwach ausgeprägtes Gefühl, in der Schule dazuzugehören.³¹⁰ Nicht wenige stellen

305 Vgl. Zappi: Sylvia: Retour dans la cité de Zyed et Bouna, in: M. Le magazine du Monde, 24.10.2015.

306 Vgl. Zappi: Dix ans après, le sentiment d'abandon des banlieues; dies.: Le nouveau visage de Clichy-sous-Bois, in: Le Monde, 27.10.2015; Wiegel, Michaela: Die Allgegenwart des Islams, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.10.2015.

307 Dt.: republikanische Schule.

308 Vgl. z. B. Roussier-Fusco, Elena: Le modèle français d'intégration et les dynamiques interethniques dans deux écoles de la banlieue parisienne, in: Revue française de pédagogie, H. 144 (2003), S. 29–37, hier S. 29 f.

309 Vgl. o. V.: Quel accueil pour le millier de réfugiés qui arrivent en France?, in: la-croix.com, 10.09.2015, URL: <http://www.la-croix.com/Actualite/France/Quel-accueil-pour-le-millier-de-refugiés-qui-arrivent-en-France-2015-09-10-1354662> [eingesehen am 14.02.2016].

310 Vgl. OECD: Les élèves immigrés et l'école. Avancer sur le chemin de l'intégration, in: oecd.org, 2015, URL: <http://www.oecd.org/fr/education/Les-eleves-immigrés-et-lecole-avancer-sur-le-chemin-de-lintegration.pdf> [eingesehen am 14.02.2016], S. 3.

eine Verbindung dazu her, dass sich diese Kinder dann auch weniger „französisch fühlten“ und die Identifikation mit Frankreich schwerer fiel. Als beispielhaft werden in diesem Zusammenhang die Schweigeminuten nach den Attentaten im Januar 2015 genannt, als sich in den *banlieues* ganze Schulklassen weigerten, unter dem Motto „Je suis Charlie“ der Verstorbenen zu gedenken. Sie fühlten sich, das war ganz offensichtlich, im Gegensatz zur kollektiven Trauerarbeit nicht dem „Je suis Charlie“-Gefühl zugehörig und damit auch nicht als Franzosen.

Obwohl die Schule darüber hinaus auch als der Ort gilt, der die Grundlagen für sozialen Aufstieg legt, leiden die Schüler mit Migrationshintergrund besonders unter der sozialen Selektivität des französischen Bildungssystems – stammen sie doch, insbesondere wenn sie in den *banlieues* aufwachsen, besonders häufig aus sozial schwachen Familien³¹¹ und fehlt ihnen als Neankömmlingen die wichtigste Lerngrundlage: die Sprache. Denn der „soziale und kulturelle Fahrstuhl“ beruht auf dem „Erwerb der Sprache“.³¹² Die OECD kritisiert: „Dem Bildungssystem gelingt es nicht, den Erfolg aller Schüler zu gewährleisten, besonders nicht den der eingewanderten Jugendlichen und – in geringerem Ausmaß – den der in Frankreich von eingewanderten Eltern Geborenen.“³¹³ Lobend wird jedoch hervorgehoben, dass Vorschulangebote von Kindern aller Herkunft besucht würden, was einen positiven Einfluss auf die spätere schulische Leistung und insbesondere die Schreib- und Lesefähigkeit habe. Diesen Vorsprung könnten Schüler, die erst im höheren Alter einwanderten, nicht mehr aufholen.³¹⁴

Weitere Studien belegen, dass die schulische Performance von Jugendlichen mit Migrationshintergrund (auch der zweiten oder dritten Generation und insbesondere von Jungen) in den *banlieues* durchschnittlich häufig schlechter ist als die der „einheimischen“ Schüler; wenngleich es Verbesserungen zwischen erster und zweiter Generation gibt. Auffällig ist, dass diese Jugendlichen mit Migrationshintergrund weniger lineare Schullaufbahnen haben, häufiger die Schule abbrechen und seltener das prestigeträchtigere General-Abitur machen. Allerdings lenken die Zahlen vom Hauptproblem ab: „Tatsächlich verbirgt sich hinter diesen schlechteren Leistungen weniger die Herkunft als die soziale Lage [...]“.³¹⁵ „Klassische“ sozio-strukturelle Einflussfaktoren, die schulischen Erfolg negativ beeinflussen – wie die Herkunft aus einem Arbeiterhaushalt, die Anzahl der Geschwister oder das Bildungsniveau der Eltern –, treten bei Jugendlichen aus Familien mit Migrationshintergrund besonders häufig auf. Darüber hinaus wirkt sich auch das schulische Umfeld negativ aus; leben doch ein Drittel der Jugendlichen der zweiten Generation in den bereits dargestellten *banlieues*, die häufig als „schulisches Missionsgebiet“ gelten und offiziell als *zones d'éducation prioritaires* (ZEP)³¹⁶ laufen. Um dem besonderen Bedarf der Kinder

311 Vgl. OECD: *L'école est-elle (encore) un des principaux vecteurs d'intégration en France?*, in: oecd.org, September 2015, URL: <http://www.oecd.org/fr/migrations/mig/l-ecole-est-elle-encore-un-des-principaux-vecteurs-d-integration-en-france.pdf> [eingesehen am 14.02.2016].

312 So der Historiker Benjamin Stora; zitiert nach Lacroix: „La plaidoirie républicaine est insuffisamment pratiquée“.

313 OECD: *L'école est-elle (encore) un des principaux vecteurs?*, S. 2.

314 Vgl. ebd.

315 Derder: *Idées reçues sur les générations*, S. 86.

316 Dt. etwa: bildungspolitische Prioritätsgebiete, vorrangige Bildungsgebiete.

mit Migrationshintergrund gerecht zu werden, wird seit den 1980er Jahren versucht, über konkrete Maßnahmen und insbesondere, indem mehr Mittel eingesetzt werden, eine positive Diskriminierung zu ermöglichen. Auch hier handelt es sich um eine *area*-basierte Politik – wobei das durchschnittliche schulische Leistungsniveau, sozio-demografische Daten und der Migrantanteil als Maßstäbe für die Auswahl einer ZEP herangezogen werden. Doch trotz dieser jahrelangen Förderprogramme werden die „Missionsgebiete“ aufgrund zahlreicher Reformen mittlerweile mit immer weniger Mitteln ausgestattet und leiden unter einer negativen Homogenisierung, da immer weniger Kinder aus den Mittel- oder gar Oberschichten diese Schulen besuchen; darüber hinaus unterrichten in diesen Gebieten häufig unerfahrene und schlecht bezahlte Lehrkräfte.³¹⁷ Viele Schüler mit Migrationshintergrund klagen zudem über Diskriminierungserfahrungen durch ihre Lehrkräfte in den Schulen der Problemviertel – ein Grund, warum die Schulen eines der Hauptangriffsziele der *banlieue*-Aufstände im Jahr 2005 waren.³¹⁸ Folglich kritisiert die OECD, dass die *area*-basierte Politik bei den Schülern mit den schlechtesten Ausgangsbedingungen nicht ausreichend Wirkung zeige.³¹⁹

Es konnte also gezeigt werden: Das schlechtere schulische Abschneiden der Jugendlichen in den *banlieues* ist weniger auf ihren Migrationshintergrund als auf die soziale Lage zurückzuführen. Unter gleichen Bedingungen wie „einheimische“ Schüler ist die Leistung der Jugendlichen mit Migrationshintergrund sogar besser, worin sich das Ziel sozialen Aufstiegs dieser Gruppe ausdrückt und was den starken sozialen Selektionscharakter des französischen Schulsystems verdeutlicht.³²⁰ Hieran wird aber auch deutlich, weshalb der nicht-ethnisch fokussierte Ansatz der Stadtpolitik zumindest bei den Jugendlichen der zweiten Generation durchaus Sinn ergeben kann: Da sich in den *banlieues* Schüler mit und ohne Migrationshintergrund, aber aus ähnlichen niedrigen sozialen Verhältnissen befinden, erscheint mehr als passend zu sein, alle sozial im Bildungssystem Benachteiligten zu fördern. Diesen Ansatz hat auch die Eliteuniversität Sciences Po gewählt, die eine Quote für Schüler aus den ZEP eingeführt hat, um diesen, wenn sie besonders gute schulische Leistungen gezeigt haben, trotz fehlendem sozialen und kulturellen Kapital den Zugang zur Elite und damit den sozialen Aufstieg zu ermöglichen. Allerdings wirkt sich dieser Schritt für die erfolgreichen Schüler aus den *banlieues* nicht nur positiv auf ihre Identität aus – bilden sie in den Elitehochschulen doch soziale und ethnische Minderheiten und nehmen die soziale Ungleichheit noch stärker wahr. Dieser Prozess der habituellen Delokalisierung tritt häufig auf, wenn der soziale Aufstieg dazu führt, dass sich die Betroffenen weder in ihrem Ursprungs- noch im neuen Milieu wirklich zu Hause fühlen.³²¹

317 Vgl. Derder: *Idées reçues sur les générations*, S. 85–90.

318 Vgl. Ott, Laurence: *Pourquoi ont-ils brûlé les écoles?*, in: Mucchielli, Laurent/Le Goaziou, Véronique (Hrsg.): *Quand les banlieues brûlent... Retour sur les émeutes de novembre 2005*, Neuaufll., Paris 2007, S. 126–144.

319 Vgl. OECD: *L'école est-elle (encore) un des principaux vecteurs?*

320 Vgl. z. B. ebd.

321 Vgl. Shahrokni, Shirin: *The minority culture of mobility of France's upwardly mobile descendants of North African immigrants*, in: *Ethnic and Racial Studies*, Jg. 38 (2015), H. 7, S. 1050–1066.

Im Hinblick auf die schulischen Leistungen ist allerdings wichtig, zwischen verschiedenen Herkunftsgruppen und den Geschlechtern zu differenzieren: Insbesondere türkische, algerische, spanische und italienische Abstammung wirkt sich im Vergleich zu südostasiatischer oder europäischer Herkunft negativ auf den schulischen Erfolg aus.³²² So gilt: Nordafrikanische Einwanderer „have been subjected to discriminatory practices across various social domains, particularly in education [...] as they have been relegated to the ‚worst schools, the less prestigious courses and universities.“³²³

Dem will – mit z. T. archaisch wirkenden Mitteln – ein privates Grundschulprojekt entgegenwirken, das in Problemvierteln hauptsächlich auf der Basis von Spenden eine Alternative zu den in Verruf geratenen staatlichen Schulen zu bieten versucht. Ausnahmslos Schüler mit Migrationshintergrund sollen in diesen, was Klassengröße und Betreuungsverhältnis betrifft, komfortabel ausgestatteten Schulen zu „guten“ Staatsbürgern ausgebildet werden. Dazu zählt z. B., dass die Schüler gesiezt, morgens Flaggen gehisst werden und die Marseillaise gesungen wird.³²⁴

Als besondere Gruppe sind hier im Gegensatz zu den Jugendlichen der zweiten oder dritten Generation erneut die Flüchtlinge hervorzuheben, deren schulische Integration häufig an der Sprachbarriere scheitert. Das Programm bzgl. ihrer Einschulung, das in Frankreich seit 2015 zum Einsatz kommt, baut auf den Erfahrungen mit Wirtschaftsmigration und den Flüchtlingswellen der letzten Jahrzehnte auf und richtet sich dazu an Kinder, die der Gruppe der *gens du voyage*³²⁵ zugeordnet werden. Seine Hauptpfeiler sind der schnelle Spracherwerb sowie die zügige Integration in den normalen Schulablauf.³²⁶ Den Eltern werden Informationen über das Schulsystem in verschiedenen Sprachen zur Verfügung gestellt, auch Dolmetscher stehen u. U. bei der Einschulung zur Verfügung.

Während Grundschüler – mit Zusatzunterricht in Französisch – in den normalen Schulablauf integriert werden, gibt es jenseits der Grundschulen spezielle *classes d'accueil*³²⁷ in den *collèges*, welche die jugendlichen Flüchtlinge auf eine Berufsausbildung vorbereiten und das Sprachniveau berücksichtigen. Ziel ist allerdings, sie so schnell wie möglich in die Regelschulklassen mit Gleichaltrigen zu integrieren. Jedoch ist davon auszugehen, dass der Anteil von Flüchtlingen in wenig prestigeträchtigen Ausbildungszweigen besonders hoch und das General-Abitur besonders selten ist.³²⁸

322 Vgl. Derder: *Idées reçues sur les générations*, S. 85–90; ähnlich: Beauchemin/Hamel/Simon (Hrsg.): *Trajectoires et origines*.

323 Shahrokni: *The minority culture of mobility*, S. 1053.

324 Vgl. Meister, Martina: *Die Bürgerfabrik*, in: *Welt am Sonntag*, 31.01.2016.

325 Wörtlich: „reisende Menschen“. Mit dem Begriff werden die in Frankreich lebenden Roma bezeichnet.

326 Vgl. Beyer, Caroline: *L'École s'organise pour l'accueil des enfants réfugiés*, in: *lefigaro.fr*, 11.09.2015, URL: <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/09/10/01016-20150910ARTFIG00333-l-ecole-s-organise-pour-l-accueil-des-enfants-refugies.php> [eingesehen am 11.02.2016].

327 Dt. etwa: Empfangsklassen.

328 Vgl. z. B.: Daniel, Gilles: *Comment l'école française accueille les enfants migrants*, in: *metronews.fr*, 21.09.2015, URL: <http://www.metronews.fr/info/scolarisation-des-migrants-comment-l-education-nationale-accueille-les-enfants-de-refugies/moi!hkmycGFclsVs/> [eingesehen am 11.02.2016].

Die bereits erwähnte Studie „Trajectoires et Origines“ kommt zu einem gemischten Schluss: Sie betont, dass den Erfolgen, die junge Menschen mithilfe des Bildungssystems erreichen, vorzeitige Schulabgänge gegenüberstehen.³²⁹ Zudem konnte diese Studie Unterschiede zwischen den Geschlechtern feststellen: Für die Jungen ergaben sich mit ihrer Herkunft verbundene Nachteile (etwa in Form von ungerechter Behandlung) bzw. die Schule erwies sich als nicht in der Lage, diese einzudämmen. Für die Mädchen konnten die Wissenschaftler hingegen keine an die Herkunft geknüpften Nachteile eruieren.³³⁰

Wie groß die Bedeutung des Schul- und Hochschulwesens für den sozialen Aufstieg von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist, zeigt der Soziologe Fabien Truong; er kommt insgesamt zu einem positiven Fazit: Schule und Universität würden im Prinzip den sozialen Aufstieg für jugendliche mit Migrationshintergrund ermöglichen – wenngleich soziostrukturelle Variablen weiter einen hohen Einfluss hätten.³³¹ Insgesamt wird damit deutlich: „Although ethnic inequalities are certainly manifest in the educational system, it has been substantially democratized in the last two decades.“³³²

Allerdings führt es auch zu großen Frustrationen, wenn sich gute schulische Leistungen nicht positiv auswirken und selbst gute Schüler, die sogar studiert haben, ebenfalls wegen rassistischer Diskriminierungen, keinerlei Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben.³³³

Der Ansatz, alle Schüler direkt nach ihrer Ankunft im Land sofort und dauerhaft in die *école republicaine* zu integrieren, galt bislang als der Schlüssel für gesellschaftliche Integration und sozialen Aufstieg. Allerdings erscheinen zahlreiche Reformen insbesondere in den Problemvierteln notwendig, um diesen Herausforderungen heute gerecht zu werden. So erscheint es nicht sinnvoll, unerfahrenes, schlecht bezahltes und frustriertes Lehrpersonal zu entsenden; wirken sich doch auch ungewollte Diskriminierungen negativ auf die Motivation der Schüler aus. Ein Ansatz könnte in diesem Zusammenhang in der Ausbildung der Lehrkräfte liegen, wenn diese besser auf ihren Einsatz in sozial und ethnisch durchmischten Klassen vorbereitet würden.³³⁴ Entscheidend scheint aber eine Aufwertung der häufig von den Schülern in den *banlieues* angestrebten berufsqualifizierenden Abschlüsse zu sein, um drohender Arbeitslosigkeit und damit Demotivation im Schullalltag vorzubeugen.

329 Vgl. Simon, Patrick/Beauchemin, Cris/Hamel, Christelle: Introduction, in: Beauchemin/Hamel/Simon (Hrsg.): *Trajectoires et origines*, S. 11–20, hier S. 11. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die letzte PISA-Studie aus dem Jahr 2012. Danach sind ein Viertel der 15- bis 24-Jährigen, die ohne Abschluss das Schulsystem verlassen, in Frankreich geborene Kinder von Immigranten – obwohl in dieser Altersklasse nur eine von fünf Personen einen Migrationshintergrund hat; vgl. Vincent, Catherine: *Ecole: les fils d’immigrés à la peine*, in: *Le Monde*, 30.01.2016.

330 Vgl. Simon/Beauchemin/Hamel: Introduction, S. 11.

331 Vgl. Truong, Fabien: *Jeunesses françaises. Bac + 5 made in banlieue*, Paris 2015.

332 Silberman, Roxane/Alba, Richard/Fournier, Irène: Segmented assimilation in France? Discrimination in the labor market against the second generation, in: *Ethnic and Racial Studies*, Jg. 30 (2007), H. 1, S. 1–27, hier S. 2.

333 Vgl. Beaud/Masclat: Des „marcheurs“ de 1983 aux „émeutiers“ de 2005, S. 813.

334 Vgl. Vincent: *Ecole: les fils d’immigrés à la peine*.

Inстанz Arbeitsmarkt

Seit dem Ende der *trente glorieuses* und insbesondere seit dem Einsetzen der Wirtschafts- und Finanzkrise 2007 leidet Frankreich unter hoher struktureller Arbeitslosigkeit. Seit 2012 ist die Zahl der Arbeitssuchenden nicht mehr unter zehn Prozent gefallen, wobei die Jugendarbeitslosigkeit mit im Schnitt knapp 25 Prozent besonders hoch ausfällt.³³⁵ Menschen mit Migrationshintergrund sind überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit betroffen,³³⁶ weniger gut qualifiziert und nehmen häufiger Stellen an, die unterhalb ihres Qualifikationsniveaus liegen. Sie leiden dabei unter rassistisch motivierten Diskriminierungen, was sich z. B. an den Ausschlusskriterien Hautfarbe, Nachname oder Wohnort in der *banlieue* abzeichnet.³³⁷ Problematisch ist bei Neankömmlingen z. T. auch die fehlende Kenntnis sozialer Codes und Umgangsformen.³³⁸ Dabei zeigen sich große Unterschiede zwischen Männern und Frauen sowie zwischen dem jeweiligen Herkunftsland – wobei die Sprachbarriere in diesem Zusammenhang nicht als einzige Erklärung dienen kann, da auch zahlreiche Personen aus frankophonem Herkunftslandern hiervon betroffen sind.³³⁹

Dies erscheint umso problematischer, sind sich doch die Experten einig, dass die soziale Funktion von Arbeit auch im Bereich der Integration von Zuwanderern eine wichtige Rolle spielt. Für Frankreich wird präzisiert, dass „[e]s wirkt, als ob die berufliche Eingliederung eine notwendige Bedingung für die gelungene Integration in die französische Gesellschaft [ist]“³⁴⁰. Hinzu kommt, dass für die Generation der Wirtschaftsmigranten der „Wirtschaftswunderjahre“ die Identitätsbildung als „Arbeiter“ und über die Zugehörigkeit zur kommunistischen Partei, zu Gewerkschaften oder arbeiternahen Vereinen eine wichtige Rolle gespielt hat. Mit dem Rückgang industrieller Arbeitsstellen und der Zunahme der Arbeitslosigkeit haben diese Instanzen jedoch stark an Bedeutung verloren und damit u. a. der Religion Platz als Identitätsstifterin geschaffen.

Einwanderer aus dem Maghreb, dem subsaharischen Afrika und der Türkei sind besonders oft von Arbeitslosigkeit und prekären Arbeitsverhältnissen betroffen. Gerade Bewohner der *banlieues*, mit wenig linearen Schullaufbahnen und wenig prestigeträchtigen berufsqualifizierenden Schulabschlüssen (wenn überhaupt), haben große Probleme, Arbeit zu finden. Selbst wer sehr gut qualifiziert ist, tut sich schwer, seiner Qualifikation angemessene Stellen zu finden, sind doch viele *banlieue*-Bewohner mit Migrationshintergrund besonders stark

335 Vgl. Insee: Hausse du taux de chômage au troisième trimestre 2015, in: insee.fr, o. D., URL: <http://www.insee.fr/fr/themes/info-rapide.asp?id=14> [eingesehen am 12.02.2016].

336 Vgl. Insee: Nombre de chômeurs et taux de chômage des immigrés et des non-immigrés selon le sexe et l'âge en 2014, in: insee.fr, o. D., URL: http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATnon03346 [eingesehen am 12.02.2016].

337 Vgl. Silberman/Alba/Fournier: Segmented assimilation in France?, S. 1–27.

338 Vgl. Haut Conseil à l'intégration: La France sait-elle encore intégrer les immigrés?, S. 25.

339 Vgl. ebd.

340 Mlati, Fatiha: Insertion des réfugiés statutaires: une analyse des parcours professionnels, in: france-terre-asile.org, September 2005, URL: http://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/pdf/CduS_11-vweb-finale.pdf [eingesehen am 12.02.2016].

Diskriminierungen ausgesetzt. Dies führt nicht nur zu Frustrationen, die auf Statusinkonsistenz zurückzuführen sind, sondern auch zu einem Teufelskreis bzgl. der schulischen Motivation der Nachfolgenerationen: Diese haben längst erkannt, dass schulische Leistung bei Weitem nicht den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt mit sich bringt, den das Erfolgsversprechen des sozialen Aufstiegs verheißt. Allerdings gibt es zumindest einen positiven Trend: Im Vergleich zur eingewanderten Elterngeneration erreichen deren Kinder im Durchschnitt höher qualifizierte Stellen.³⁴¹

Auch viele Flüchtlinge sind von Deklassierung betroffen, die auf Arbeitslosigkeit oder *under-employment* zurückzuführen ist. Sie finden – wenn überhaupt – Stellen auf dem sogenannten zweiten Arbeitsmarkt, dessen Anstellungsverhältnisse sich durch ihre Prekarität, begrenzte Aufstiegschancen und schlechte Bezahlung auszeichnen. Darüber hinaus verbleiben Flüchtlinge häufig, wenn sie denn einmal Fuß gefasst haben, im selben Sektor und zeigen kaum berufliche Mobilität. Wie Einwanderer aus allen anderen Ländern leiden sie unter den langwierigen Prozessen der Anerkennung ihrer Berufsabschlüsse, sodass sich bei Flüchtlingen drei Arten von Berufsbiografien herauskristallisiert haben: eine relative, aber prekäre Stabilität, hoch fragmentierte Karrieren sowie vollständige Inaktivität bzw. Arbeitslosigkeit.³⁴² Da die Flüchtlinge in ihren ersten Aufenthaltsmonaten keine Arbeitserlaubnis haben, stellt sich ihr Übergang in den Arbeitsmarkt äußerst schwierig dar; wobei Projekte wie Accelair³⁴³, das seit 2002 besteht und mittlerweile national arbeitet, versuchen, die anerkannten Flüchtlinge nachhaltig in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

3.1.6 Best Practice-Beispiele in Frankreich

Neben den staatlichen Versuchen, die Integration solcher Neuankömmlinge und Menschen mit Migrationshintergrund, die sich schon länger bzw. immer in Frankreich befinden, zu verbessern, gibt es auch zahlreiche zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich ebenfalls diesem Ziel widmen. Drei von ihnen werden im Folgenden vorgestellt, wobei die Unterschiedlichkeit ihrer Ansätze und Nähe zum Staat besonders auffällt. Gemeinsam ist ihnen aber das Ziel, das Zusammenleben zu verbessern. Während sich SOS Racisme dem Kampf gegen Rassismus verschrieben hat und damit die Rahmenbedingungen für Integration verbessern will, versucht Forces des mixités (FDM), einerseits Sprache und Wissen über Frankreich – also Kompetenzen im Sinne von Ager/Strang (siehe Kap. 2) – zu vermitteln und gleichzeitig für die Menschen in den Problemvierteln da zu sein. France Médiation wiederum ist die Dachorganisation staatlicher Stellen und von Vereinen, welche die Arbeit von Mediatoren finanzieren, die als Experten ihrer eigenen Lebenswelt entweder als kulturelle Dolmetscher andere unterstützen oder aber für ein konfliktärmeres Zusammenleben in den *banlieues*

341 Vgl. Haut Conseil à l'intégration: La France sait-elle encore intégrer les immigrés?, S. 25.

342 Vgl. Mlati: Insertion des réfugiés statutaires.

343 Siehe o. V.: Programme d'intégration des réfugiés, in: forumrefugies.org, 26.07.2015, URL: <http://www.forumrefugies.org/missions/missions-aupres-des-refugies/programme-d-integration-des-refugies-accelair> [eingesehen am 13.02.2016].

sorgen. FDM und die Mediatoren helfen also dabei, soziale Beziehungen zu bilden und sowohl das Zusammenleben untereinander als auch den Kontakt zu staatlichen Institutionen etc. zu verbessern.

Rassismus ist Gift für die Integration – SOS Racisme

Integration ist, wie oben dargestellt, ein zweiseitiger Prozess. Seitens des Einwanderungslandes Rahmenbedingungen zu schaffen, die „das Gefühl von Sicherheit und Stabilität“³⁴⁴ vermitteln, fällt in diesen Bereich. Dies erscheint in Frankreich als besonders wichtig. Denn obwohl sich das Integrationsniveau der Einwanderer im Durchschnitt auf allen Ebenen verbessert hat (z. B. auf dem Arbeitsmarkt oder bei der Anzahl gemischter Ehen) sind rassistische Tendenzen nach wie vor sehr präsent. Der Kampf dagegen scheint daher ein wichtiger Aspekt der weiteren Integrationsbemühungen zu sein; gerade wenn das Ziel der *mixité sociale* verwirklicht werden soll: „Es ist diese Schließung, die von der Bevölkerung mit Migrationshintergrund als unerträglicher Ausschluss erlebt wird, die gegenwärtig den Integrationsprozess blockiert.“³⁴⁵ Folglich besteht ein Aspekt gelungener Integrationspolitik darin, ein gesellschaftliches Klima zu schaffen, in dem kein Platz für rassistisch begründete Diskriminierungen ist. Davon ist auch der *Directeur Général* der französischen NGO „SOS Racisme“³⁴⁶, Valentin Le Dily³⁴⁷, überzeugt, wenn er sagt, dass Rassismus und Diskriminierung einer gelungenen Integration, einem funktionierenden Zusammenleben, im Wege stünden. Dies stellte 2016 auch die wichtigste französische Studie zum Thema Integration fest: „Wenn es letztlich Integrationsmängel gibt, dann sind sie auf der Seite einer Gesellschaft zu suchen, die Mühe hat, die Minderheiten zu akzeptieren und die Stereotype hinter sich zu lassen, auf deren Basis die Minderheiten diskriminiert werden.“³⁴⁸

Zahlreiche NGOs und staatliche Programme haben sich in Frankreich diesem Zusammenhang verschrieben, wobei regelmäßig die Unterfinanzierung der Kampagnen, Projekte und Organisationen kritisiert wird. Dies verdeutlicht auch mit Blick auf die Bundesrepublik die Relevanz dieses Themenkomplexes im Kontext großer Flüchtlingswellen und des Bedarfs, hunderttausende neue Mitbürger integrieren zu wollen. Denn auch zahlreiche weitere Studien belegen, dass Rassismus und Diskriminierungen in der französischen – und nicht weniger in

344 Siehe Kap. 3.1.5, ab S. 57.

345 So der Migrationsforscher Patrick Simon; zitiert nach Baumard, Maryline: „La société française se verrouille“, in: *Le Monde*, 09.01.2016 (Interview mit Patrick Simon).

346 SOS Racisme ist 1984 von Harlem Désir und Julien Dray infolge der *marche pour l'égalité et contre le racisme* gegründet worden. Die NGO ist heute einer der bekanntesten Akteure im Bereich der Rassismus- und Diskriminierungsbekämpfung. Ein Großteil ihres Budgets ist staatlich finanziert, einerseits über direkte Subventionen und andererseits über Drittmittelprojekte, die vom Staat gefördert werden. Auf der Ebene der Sozialarbeiter und Engagierten vor Ort scheint der Ruf von SOS Racisme umstritten zu sein; es wirkt, als würde die Organisation als eine halbstaatliche wahrgenommen werden, die wenig mit der Arbeit vor Ort zu tun habe (vgl. das Interview mit Abdallah Boudour am 27.01.2016 in Paris).

347 Die folgenden Informationen zu SOS Racisme und seiner Arbeit entstammen, wenn nicht anders gekennzeichnet, dem Interview mit Valentin Le Dily am 27.01.2016 in Paris.

348 Beauchemin/Hamel/Simon: *Diversité des origines et émergence des minorités. Conclusion générale*, S. 29.

der deutschen³⁴⁹ – Gesellschaft häufig auftreten; damit sehen sich in Frankreich insbesondere Jugendliche aus den *banlieues* sowie Menschen, die dem muslimischen Glauben zu Recht oder Unrecht zugeordnet werden, konfrontiert.³⁵⁰ Dieser Kulturrassismus gegenüber Menschen mit (unterstelltem) muslimischem Glauben ist im aktuellen politischen und gesellschaftlichen Klima sehr präsent und einer der Gründe für die aktuellen Erfolge des Front National.

Für viele Menschen mit Migrationshintergrund und besonders die Bewohner der *banlieues* äußert sich Rassismus nicht nur am Beispiel häufiger Kontrollen der Identität durch die Polizei³⁵¹ oder andere Sicherheitsdienste, sondern auch im Bereich der Vergabe von Wohnungen oder Arbeitsstellen (hier kann die „falsche Postleitzahl“ bereits entscheiden) oder im Schulalltag, wenn sich Schüler mit Migrationshintergrund (häufig bereits in der zweiten oder gar dritten Generation) von ihren Lehrkräften diskriminiert fühlen.

Angesichts des tatsächlichen Integrationsgrades vieler Menschen mit Migrationshintergrund ist dies umso erstaunlicher und zudem frustrierender. Denn die Kinder von Einwanderern erwerben Studienabschlüsse, finden Ehepartner und Freunde ohne Migrationshintergrund³⁵², schenken der Sprache ihrer Eltern keine große Bedeutung mehr, sind aber immer noch länger Opfer von Arbeitslosigkeit als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. „Die sozioökonomische Integration ist für sie schwierig, während sich die soziale Integration vollzieht“, so Cris Beauchemin, einer der drei Koordinatoren der Studie „Trajectoires et Origines“.³⁵³ Vor diesem Hintergrund kann man auch von einer „asymmetrischen“ Integration³⁵⁴ sprechen. Doch worin genau kommt diese fehlende oder schlechte sozioökonomische Integration zum Ausdruck? Christelle Hamel, die zweite Koordinatorin der Studie, bringt es wie folgt auf den Punkt: „Da sie mehr Schwierigkeiten haben, sich in die Arbeitswelt einzugliedern, akzeptieren sie häufiger Posten, die unter ihren Qualifikationen liegen [*under-employment*, Anm. d. V.], und kommen anschließend weniger schnell als ihre Kollegen voran, die keinen Migrationshintergrund haben [...]. Die Kinder von Einwanderern sind überall mit Diskriminierungen

349 Dies thematisierten vergangenen Herbst z. B. Ayivi, Simone Dede: Wir müssen über Rassismus reden, in: Zeit Online, 07.10.2015, URL: <http://www.zeit.de/kultur/2015-10/integration-rassismus-fluechtlingshilfe-10nach8/komplettansicht> [eingesehen am 09.02.2016] und Grosse, Julia: Die Deutschen und das N-Wort, in: Zeit Online, 21.09.2015, URL: <http://www.zeit.de/kultur/2015-09/rassismus-neger-roberto-blanco-10nach8> [eingesehen am 09.02.2016]. Kritisch zur Lage in Deutschland äußert sich auch das Forum Menschenrechte: Vereinte Nationen. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung. Ausschuss für die Beseitigung rassistischer Diskriminierung (CERD). Schlussbemerkungen zum 19. bis 22. periodischen Bericht der Bundesrepublik Deutschland, Genf, 15. Mai 2015. Nichtamtliche Übersetzung des englischen Originals, in: forum-menschenrechte.de, Mai 2015, URL: http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/2015/Schlussbemerkungen_CERD_2015_deutsch.pdf [eingesehen am 09.02.2016].

350 Zu den Themen Diskriminierung und Rassismus vgl. ausführlich Brinbaum, Yaël/Safi, Mirna/Simon, Patrick: Les discriminations en France: entre perception et expérience, in: Beauchemin/Hamel/Simon (Hrsg.): *Trajectoires et origines*, S. 413–442; Hamel, Christelle/Lesn , Maud/Primon, Jean-Luc: La place du racisme dans l tude des discriminations, in: ebd., S. 443–470; Mucchielli/Le Goaziou (Hrsg.): *Quand les banlieues br lent ...*

351 Auch in Deutschland ist das *Racial Profiling* ein wichtiges Thema: Cremer, Hendrik: „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz, in: institut-fuer-menschenrechte.de, 2013, URL: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/Studie_Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf [eingesehen am 09.02.2016].

352 Sogenannte gemischte Ehen fanden sich bei 67 Prozent der S hne von Migranten und bei 62 Prozent der Töchter von Migranten; vgl. Baumard: Les enfants d’immigrés s’intègrent. Sie gelten „oft als ein Indikator für den Integrationswillen der Migranten“ (Beauchemin/Hamel/Simon: *Diversité des origines et émergence des minorités. Conclusion générale*, S. 29).

353 Zitiert nach Baumard: *Les enfants d’immigrés s’intègrent*.

354 Zitiert nach ebd.

konfrontiert. Das, was für die Suche nach einem Arbeitsplatz gilt, stimmt auch für das Wohnungswesen und den Zugang zu Freizeitbeschäftigungen“, so die Soziologin³⁵⁵ – wobei die Diskriminierungen bei der zweiten Generation häufiger auftreten als bei der ersten.

Angesichts des bisher Gesagten rufen Cris Beauchemin, Christelle Hamel und Patrick Simon als dritter Koordinator der Studie den französischen Staat dazu auf, stärker gegen Rassismus und Diskriminierungen zu kämpfen,³⁵⁶ v. a. angesichts der Tatsache, dass das Vordringen des FN die Skepsis in der Bevölkerung gegenüber einer multikulturellen Gesellschaft hat wachsen lassen. In einem Interview mit *Le Monde* zeigte sich Patrick Simon denn auch „beunruhigt, was die Entwicklung der französischen Gesellschaft und ihrer Institutionen betrifft“; diese würden „sich verriegeln“. „Es ist diese Schließung, die von der Bevölkerung mit Migrationshintergrund als unerträglicher Ausschluss erlebt wird, die gegenwärtig den Integrationsprozess blockiert. Die französische Bevölkerung hat ein Bewusstsein dafür gewonnen, dass sie in einer multikulturellen Gesellschaft lebt. Diese Situation ruft jedoch bei einem Teil der öffentlichen Meinung Ängste und Hirngespinnste hervor, die Vorurteile und negative Stereotype fördern. Die Rolle gewisser medialer Akteure bei der Verbreitung dieser Ängste und Vorurteile ist offenkundig.“³⁵⁷

Dies verdeutlicht die Relevanz der Arbeit von Organisationen wie SOS Racisme – wobei diese versucht, dem Problem des Rassismus auf zwei Wegen zu begegnen: einerseits auf der juristischen, staatlichen Ebene und andererseits durch Bildungsmaßnahmen in Schulen und Unternehmen. Daneben steht der Verein Opfern von rassistisch begründeten Diskriminierungen mit Rat und Tat und v. a. juristischem Beistand zur Seite und übernimmt damit z. T. Aufgaben der Antidiskriminierungsstellen in Deutschland.

Als „Lobbygruppe“ versucht der Verein seit mittlerweile dreißig Jahren auf der Ebene von Politik und Verwaltung eine härtere Bestrafung und auf diesem Weg auch eine Ächtung von Diskriminierung zu erreichen. Zu seinen Erfolgen zählt er selbst die Sensibilisierung der Gerichte für rassistisch motivierte Straftaten und die Verschärfung der Gesetze in diesem Bereich. Sein Bildungsauftrag wiederum setzt zunächst v. a. in den Schulen ab der fünften Klasse an: Schüler egal welcher Herkunft, von der *banlieue*- bis zur Eliteschule, werden bzgl. des Themas „Vorurteile“ sensibilisiert und können an Aktionstagen und Projekten teilnehmen. Neben der Sensibilisierung findet auch eine Aufklärung über konkrete Rechte und Pflichten statt. Ziel ist es auch, den Schülern das Handwerkszeug mitzugeben, selbst gegen Rassismus aktiv zu werden. Das methodische Arsenal erstreckt sich dabei von Unterrichtseinheiten³⁵⁸ über Ausstellungen, Filmvorführungen, Diskussionen, Workshops bis zu Kulturprojekten.³⁵⁹

355 Zitiert nach ebd.

356 Vgl. ebd.; o. V.: *Intégration: les réussites et blocages français*, in: *Le Monde*, 09.01.2016.

357 Zitiert nach Baumard: „La société française se verrouille“.

358 Themen: „Weniger Diskriminierungen: Sensibilisierung für Diskriminierungen und bürgerschaftliches Engagement rund um dieses Thema“ und: „Ein Tag mit Martin Luther King. Informationen zum Kampf für Bürgerrechte durch Martin Luther King“.

359 Vgl. SOS Racisme Gironde-Aquitaine: *Scolaire et périscolaire*, in: *sosracisme-aquitaine.org*, o. D., URL: <http://sosracisme-aquitaine.org/scolaire-et-periscolaire/> [eingesehen am 09.02.2016].

Vor Ort haben sich dabei auch häufig dauerhafte Partnerschaften zwischen SOS-Racisme-Ortsgruppen und konkreten Schulen entwickelt – wobei hier auch andere Partner aus dem Bereich der Sozialarbeit integriert werden. Zum Teil werden dabei auch Eltern beteiligt, um diesen ebenfalls die Möglichkeit zu geben, konkrete Diskriminierungserfahrungen zu diskutieren und dagegen vorzugehen.

Darüber hinaus dominiert das Thema Rassismus auch die alljährlich stattfindende „Semaine d'éducation contre le racisme et l'antisémitisme“³⁶⁰, die Schulen und Lehrkräfte auffordert, sich anlässlich des weltweit stattfindenden Tages zum Kampf gegen den Rassismus mit ihren Schülern und mithilfe von Organisationen wie SOS Racisme intensiv mit dem Thema zu beschäftigen.

Die pädagogischen Maßnahmen von SOS Racisme werden in der Regel von ehrenamtlichen studentischen Helfern durchgeführt; wobei bewusst auf dieses „informelle“ Szenario gesetzt wird, da davon ausgegangen wird, dass ein Ministeriumsvertreter geringeres Vertrauen bei den Schülern gewinnen würde. Die Ehrenamtlichen werden im Vorfeld von SOS Racisme zu Mediatoren ausgebildet, wobei der Kontakt und die Ausbildung sehr niedrigschwellig erscheinen. Ein einfaches Online-Formular genügt, um seine Bereitschaft, sich ausbilden zu lassen, zu signalisieren; die Ausbildung selbst dauert nicht länger als vier Stunden.

Ähnlich geht ein Subunternehmen von SOS Racisme bei der Beratung von Unternehmen vor, wenn Arbeitgeber und Zuständige für Personalentscheidungen auf potenzielle Diskriminierungen hingewiesen werden. Ein weiterer Aspekt des Sensibilisierungsprogramms betrifft Arbeitnehmer, die an Stellen arbeiten, die sich in Frankreich bislang durch starken strukturellen Rassismus hervorgetan haben, z. B. das Sicherheitspersonal in Bahnen. Hier wird ebenfalls versucht, über Bildungsmaßnahmen gegen rassistisches Verhalten vorzugehen. Auch Studierende und Praktiker in pädagogischen Berufen können entsprechende Angebote annehmen. Angesichts der französischen Erfahrungen scheint sinnvoll zu sein, auch in Deutschland einen Hebel der Integrationspolitik an der Rassismusprävention anzusetzen. Zwar geschieht dies bereits in zahlreichen Projekten und Programmen; deren Durchschlagskraft wird allerdings z. T. ebenso wie mangelndes Problembewusstsein bei Akteuren und Entscheidern kritisiert³⁶¹; insgesamt ergibt sich unterschiedlichen Studien zufolge in diesem Feld nach wie vor ein „Handlungs- und Nachholbedarf“³⁶². Ein solches Vorgehen erscheint auch deshalb besonders sinnvoll, hat doch bereits die Studie „Die stabilisierte Mitte. Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014“ ergeben, dass die Abwertung von Asylsuchenden, Sinti und Roma sowie Moslems in Deutschland besonders weitverbreitet gewesen sind. Schon damals galt: „Wirkliche Verfolgung erlitten zu haben oder von ihr bedroht zu sein, gestehen nicht

360 Siehe Ministère de l'éducation nationale: La Semaine d'éducation contre le racisme et l'antisémitisme, in: [education.gouv.fr](http://www.education.gouv.fr), o. D., URL: <http://www.education.gouv.fr/cid66966/les-semaines-d-education-contre-le-racisme.html> [eingesehen am 09.02.2016].

361 Vgl. Ataman, Ferda: Zu wenig Daten, um Probleme sichtbar zu machen, in: Mediendienst Integration, 25.05.2015, URL: <http://mediendienst-integration.de/artikel/cerd-berichterstattung-antirassismus-konvention-2015.html> [eingesehen am 09.02.2016].

362 Ebd.

einmal 50 % der Deutschen in Ost wie West den Asylsuchenden zu.“³⁶³ Asylsuchende gehören der Studie zufolge zur Gruppe derer, die besonders häufig diskriminiert und mit Rassismus konfrontiert werden.

Grundlage der Prävention könnte eine tiefgehende Studie sein, die sich mit der Lebensrealität eingewanderter Menschen sowie ihren Diskriminierungserfahrungen und Vorurteilen beschäftigt – gerade während und nach den aktuellen „Flüchtlingswellen“. An die darauf gewonnenen Erkenntnisse könnten dann entsprechende Bildungsangebote anschließen. Denn methodisch erscheint besonders Bildung im Sinne von Demokratiebildung bzw. im Hinblick auf den Abbau von Vorurteilen und die Vorbeugung von Rassismus, gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit und Intoleranz sinnvoll, um das gesellschaftliche Zusammenleben zu stärken. Während SOS Racisme davon ausgeht, dass dies in Grundschulen weniger notwendig bzw. sinnvoll sei, erscheint es aus Sicht des Göttinger Instituts für Demokratieforschung durchaus angebracht, so früh wie möglich mit der Vermittlung grundlegender Werte des Zusammenlebens sowie der Vorbeugung menschenfeindlicher, intoleranter oder rassistischer Verhaltensweisen zu beginnen. Unsere Projekte im Bereich der Demokratiebildung mit Grundschulkindern haben gezeigt, wie groß bereits in diesem Alter Wissensdurst und Vorurteile – auf beiden Seiten – sein können. Wichtig erscheint dabei, nicht nur die Angehörigen der begrüßenden Gesellschaft anzusprechen, sondern auch den Flüchtlingen und deren Vorurteilen gegenüber den Deutschen und Deutschland sowie gegenüber anderen Flüchtlingsgruppen durch Aufklärung und Wissensvermittlung zu begegnen. Die Idee, derartige Projekte von ehrenamtlich arbeitenden Studierenden durchführen zu lassen, erscheint praktisch: Die auf den ersten Blick recht zugänglich wirkende Ausbildung zum Mediator wirkt vorbildlich und könnte als Modell dienen, auch in Deutschland einen Pool an geeigneten Personen zu entwickeln, die in den Schulen oder Freizeiteinrichtungen entsprechende Projekte durchführen. Dabei ist die Anerkennung eines solchen ehrenamtlichen Engagements essenziell. Auch die Sensibilisierung von Personalverantwortlichen sowie von Personen im direkten Kontakt zur Bevölkerung bietet sich als vielversprechender Ansatz an, um Konflikten im Zusammenleben vorzubeugen.

Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass z. B. die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz kritisiert, dass in Deutschland „Strukturen und Ressourcen für die Unterstützung von Diskriminierungsopfern“³⁶⁴ nur unzureichend vorhanden seien. Entsprechend sinnvoll stellt sich die staatliche Unterstützung von Organisationen wie SOS Racisme, die Diskriminierungsopfern zu ihrem Recht verhelfen wollen und darüber hinaus auf die juristische Lage Einfluss nehmen, dar. Dabei könnte eine bessere finanzielle Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in diesem Bereich Früchte tragen.

363 Decker, Oliver/Kiess, Johannes/Brähler, Elmar: Die stabilisierte Mitte. Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014, in: research.uni-leipzig.de, 2014, URL: http://research.uni-leipzig.de/kredo/Mitte_Leipzig_Internet.pdf [eingesehen am 09.02.2016], S. 62.

364 Council of Europe: European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), in: www.coe.int, o.D., URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/152-2014_02_25_Germany_de.asp#TopOfPage [eingesehen am 09.02.2016].

Sprache und Durchmischung

„Wer Bücher liest, schaut in die Welt und nicht nur bis zum Zaun.“
(Goethe)

Dieses Zitat scheint sich Abdallah Boudour³⁶⁵, ein „Selfmademan“ aus der *banlieue* von Argenteuil zu eigen gemacht zu haben. Denn für ihn sind Sprache und Ansprache die Schlüssel für ein funktionierendes Zusammenleben in der Gesellschaft und die Möglichkeit, den Zaun (bzw. die Grenzen) der *banlieues* zu überwinden. Mithilfe seiner 2005 selbst gegründeten Organisation „Force des mixités“³⁶⁶ bekämpft er materielles Leid, Ausgrenzung und Kommunitarismus direkt vor Ort. Neben Nahrungsmittelausgaben an Bedürftige, Hausaufgabenhilfe, Spendenaufrufen im Falle akuter Notfälle wie bspw. Wohnungsbränden etc. hat er ein breites Repertoire an Maßnahmen entwickelt, mit denen er einerseits die Personen in den *banlieues* abholen und betreuen und andererseits die *mixité* und den Zusammenhalt der Gesellschaft weiterentwickeln will. Sein Grundprinzip ist dabei die Solidarität verschiedenster Bevölkerungsgruppen. Um niemanden auszuschließen, ist die Teilnahme an allen Aktionen kostenlos. Unterstützt und angesprochen werden die Bewohner der *banlieues*, aber konkret auch Menschen mit Behinderung, alleinerziehende Mütter, *sans-papiers* oder andere Benachteiligte. Bekannt geworden ist FDM v. a. durch das sogenannte *Dictée des cités*³⁶⁷: Seit inzwischen zweieinhalb Jahren haben sich insgesamt 33 Mal Menschen aller Altersstufen in ganz Frankreich auf einem großen Platz innerhalb ihrer *banlieue* getroffen, um unter freiem Himmel oder einem von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Raum ein Diktat mit unterschiedlichen Schwierigkeitsgraden zu schreiben, u. a. von Victor Hugo oder von Antoine de Saint-Exupéry. Dieser Rechtschreibwettbewerb, bei dem es auch etwas zu gewinnen gibt (beim ersten Mal war es bspw. ein Paar Nike-Air-Jordan-Schuhe), ist äußerst beliebt: Zu dem ersten *Dictée des cités* im August 2013 stellte man vierzig Stühle auf – am Ende saßen weitere 250 Personen auf dem Boden. Zu dem letzten *Dictée des cités* kamen sogar fast tausend Menschen, darunter die für Stadtpolitik zuständige Staatssekretärin Myriam El Khomri. Kurz darauf, im November 2015, ist das neue Projekt von Abdallah Boudour gestartet: Das Quiz „La France en questions“³⁶⁸ soll Menschen aus den *banlieues* die Geschichte Frankreichs näherbringen, wobei der erste Preis eine Playstation ist.³⁶⁹ Sprache ist, wie oben deutlich geworden ist, eine der Kompetenzen, die zur Integration beitragen können. Für Boudour ist Sprache aber, und das ist innovativ an seinem Ansatz, auch der Schlüssel zur individuellen Weiterentwicklung. Boudour ist überzeugt: Wer lesen

365 Die Informationen über FDM stammen, wenn nicht anders gekennzeichnet, aus einem Interview mit Abdallah Boudour am 27.01.2016 in Paris.

366 Dt. etwa: Kraft der Vielfalt.

367 Dt.: Diktat der Trabantenstädte.

368 Dt.: Frankreich in Fragen.

369 Vgl. Zappi, Sylvia: Battles de participes passés, in: M. Le magazine du Monde, 19.12.2015.

und schreiben kann, kann seinen Horizont erweitern und etwas aus seinem Leben machen. Gleichzeitig stellt für ihn die Sprache das Bindemittel der französischen Gesellschaft dar. Französisch sprechen, lesen und schreiben zu können, ist darüber hinaus für ihn keine Selbstverständlichkeit: Mit seinen *dictées géantes* soll ausgeglichen werden, was Eltern u. U. nicht leisten können, wenn sie selbst der Sprache nicht mächtig sind. So richten sich die Diktate auch bewusst an sämtliche Altersstufen und sozialen Kategorien, um auch älteren Menschen oder *sans-papiers* den Zugang zur Sprache zu ermöglichen. Darüber hinaus, und das überrascht durchaus ein wenig, sieht Boudour die Aufgabe seines Vereins darin, die Aufgabe der Schule fortzuführen, wenn die Jugendlichen diese – häufig früh – verlassen haben. Sie stellt für ihn – neben Polizisten – das einzig greifbare Symbol des Staates bzw. der Republik und ihrer Werte dar. Gehen die Jugendlichen nicht mehr in die Schule, so Boudour, müssen sie auf anderen Wegen daran erinnert und in Kontakt mit der Republik gehalten werden. Und egal wie kritisch Boudour der Politik auch gegenüberstehen mag – eines rechnet er dem französischen Staat hoch an: Er ermögliche allen Bildung und damit die Grundlage für ein autonomes Leben. An diese Vorstellung knüpfen auch die Quizze zur französischen Geschichte an, die an die Vermittlung kultureller Kompetenzen anschließen. Dabei wird eine sehr französische Vorstellung nationaler Identität deutlich. Zum „Französischsein“ zählt neben den Werten der Republik eben auch das Schwelgen in historischen Ereignissen, das Heranziehen nationaler Helden von Jeanne d’Arc über Napoleon bis Charles de Gaulle. Erinnerungsorte, wie sie vom Historiker Pierre Nora in einem mehrbändigen Sammelband katalogisiert worden sind,³⁷⁰ spielen eine wichtige Rolle in der Konstruktion von Identität. Deren Vermittlung in enger Verbindung mit den damit einhergehenden Werten übernimmt traditionell die Schule als Schlüsselinstanz der Integration. Verliert diese allerdings z. B. durch ihre Unfähigkeit, Sprachbarrieren zu überwinden, diese Funktion, wächst die Bedeutung von Initiativen wie FDM, die versuchen, genau dies zu vermitteln.

Boudours Unternehmungen werden von zahlreichen Ehrenamtlichen unterstützt; wobei mittlerweile die *banlieue*-Angehörigen durch Personen aus allen gesellschaftlichen Gruppen und Vierteln von Paris ergänzt werden. Eine wichtige Rolle spielen für Boudour auch Vorbilder: Er versucht, Personen aus den *banlieues*, mit denen sich die Jugendlichen identifizieren können, in seine Arbeit zu integrieren – egal ob diese ihre Leistungen in der Schule, Universität, Musik oder im Sport erreicht haben. Hieraus ergibt sich auch eine wichtige Forderung: Potenzielle Identifikationsfiguren müssten sich selbst auch als Vorbilder zur Verfügung stellen und als Beispiele für ein gutes Zusammenleben vorangehen. Es reiche nicht, wie einst die erfolgreiche Fußballmannschaft von 1998, „nur“ Titel zu gewinnen oder „gut“ zu sein; vielmehr müsse man auch seiner gesellschaftlichen Verantwortung gerecht werden. Dass die Bewohner der *banlieues*, insbesondere die Jugendlichen, überhaupt an einem Format wie Diktaten oder Geschichtsquizzen teilnehmen, liegt Boudour zufolge an drei Aspekten: Einerseits

370 Auf Deutsch vgl. dazu Nora, Pierre (Hrsg.): Erinnerungsorte Frankreichs, München 2005.

haben sie im Vorfeld bereits über andere Aktionen von ihm und seinen Projekten gehört und dabei Vertrauen gefasst. Andererseits bilden die Veranstaltungen eine Möglichkeit des sozialen Kontakts und der Gemeinschaftlichkeit. Darüber hinaus entfaltet der Wettbewerbscharakter mit attraktiven Preisen eine hohe Anziehungskraft. Neben der Vermittlung von Kenntnissen zeitigen die Aktionen noch einen weiteren positiven Effekt für alle Beteiligten: Der Verein wird bekannt und die Menschen in den *banlieues* nehmen ihn als kompetenten Ansprechpartner wahr. Treten Probleme auf, wenden sie sich an die Ansprechpartner bzw. die Engagierten vor Ort bemerken die vorhandenen Schwierigkeiten.

Darüber hinaus, so Boudour, schulde FDM seinen Teilnehmern völlige Transparenz bzgl. seiner Aktionen; nur so könne der Verein seine Legitimität gegenüber seiner Zielgruppe aufrechterhalten. Entsprechend wichtig ist daher auch die Kommunikation von Projekten, Medienauftritten u. Ä. über eine zielgruppengerechte Website, über Facebook und andere soziale Medien. Dies sind auch die Kanäle, über die sich die Jugendlichen an Boudour und seine Kollegen wenden. Einen festen Sitz hat die Organisation nicht mehr, vielmehr werden die Gelder direkt in Projekte oder Hilfsgüter investiert.

Hinzu kommt: Boudour versteht seine Arbeit gerade nach den Attentaten des Jahres 2015 auch als Radikalisierungsprävention. Wenn Jugendliche in bestimmten Stadtteilen, die der Staat mit seinen Maßnahmen nicht abzudecken in der Lage ist, keine Betreuung erfahren, so besteht das Risiko der Selbstradikalisierung im Internet. Dies liege besonders daran, dass die Jugendlichen die dort gefundenen Videos nicht einzuordnen wüssten und zu wenige Informationen hätten. Daher sei von Bedeutung, staatliche oder zivilgesellschaftliche Akteure vor Ort zu stärken bzw. solche überhaupt erst zu schaffen. Wichtig ist hierbei wiederum die Betonung des Begriffs „vor Ort“: Zu häufig begehe der Staat den Fehler, einzelne, national agierende große Vereine wie SOS Racisme, Ni Putes ni Soumises³⁷¹ oder Coexister³⁷² zu unterstützen, obwohl diese je nur verlängerte Arme der Politik seien und nicht wüssten, was in den *cités* eigentlich relevant sei. Zu häufig verrenne sich die Politik dabei in die falschen Kämpfe oder schaffe Konkurrenz unter den Akteuren, anstatt diese an einen Tisch zu holen.

Wenig hilfreich ist die Politik in Boudours Augen auch, weil sie einerseits viel zu bürokratisch sei und andererseits die Projektfinanzierung von Klientelismus geprägt werde. So verzichtet er bei seinen Aktionen weitestgehend wegen zahlreicher negativer Erfahrungen, z. B. bei der Finanzierung, auf die Hilfe des Staates, reagiere dieser doch meist langsam, eben bürokratisch und gebe darüber hinaus neuen Akteuren kaum eine Chance. Boudours Antwort auf die „langsam mahlenden Mühlen der Bürokratie“ lautet *Sponsoring*; wobei er insbesondere auf die Hilfe seiner Freunde, „die es ebenfalls geschafft haben“, oder von Personen, denen er einst geholfen hat und denen es nun besser geht, baut.

371 Bei Ni Putes ni Soumises („Weder Huren noch Unterworfenen“) handelt es sich um eine frauenrechtliche Organisation.

372 Der Verein Coexister („Zusammenleben“) setzt sich für den interreligiösen Dialog ein.

Aus dem Gespräch mit Boudour werden verschiedene Aspekte deutlich, die dazu beigetragen haben, in „seiner“ *banlieue* das Zusammenleben zu verbessern. Der entscheidende scheint dabei gewesen zu sein, überhaupt Betreuungsstrukturen zu schaffen. Die Abwesenheit von Jugendeinrichtungen, Sozialarbeitern vor Ort und Personen, welche die Anliegen der Menschen vor Ort verstehen und zu verbessern suchen, war der Ausgangspunkt für Boudours Engagement. Mittlerweile hat er es mit seiner Organisation „geschafft“: In Argenteuil gibt es zahlreiche Nachahmer, die mit eigenen Vereinen mittlerweile vor Ort seine Arbeit weiterführen. Er entwickelte sich über die Jahre zum Vorbild und ebnete den Weg für (Selbsthilfe-) Strukturen vor Ort, sodass sein Engagement dort nicht mehr benötigt wird; dieser Vorbildcharakter – das Beispiel, dass man auch in der *banlieue* etwas auf die Beine stellen kann – scheint große Bedeutung zu haben. Allerdings legt Boudour nun nicht etwa die Hände in den Schoß: Vielmehr verbreitet er seine Konzepte in ganz Frankreich und unterstützt Vereine und Projekte in anderen Städten dabei, ähnliche Projekte zu verwirklichen; dabei träumt er sogar davon, in die Armenviertel Afrikas zu expandieren, um auch dortigen Jugendlichen bessere Lebenschancen zu ermöglichen. Gleichzeitig allerdings schließt er einen Weg in die Politik aus, obwohl er von dieser häufig angefragt wird: In seinen Augen wäre dies ein fatales Signal für die Jugendlichen, die dann denken würden, man müsse „nur“ einen Verein gründen, um Politiker zu werden. Überhaupt steht er nicht nur Bürokratie und Verwaltung, sondern eben „der Politik“ sehr skeptisch gegenüber: Dass die Staatssekretärin Myriam El Khomri an einer seiner Veranstaltungen teilgenommen hat, empfindet Boudour nicht als Aufwertung. Vielmehr wirft er der Politik vor, sich an funktionierende Projekte anzuhängen und hübsche Fotos machen zu wollen.

Die Erfahrungen von Boudour und seiner Nachahmer zeigen zunächst, dass Grundlage guten Zusammenlebens überhaupt das Vorhandensein von Strukturen ist. Ohne staatliche oder zivilgesellschaftliche Rahmen scheint das Leben in den *banlieues* schwierig und Integration nahezu unmöglich zu werden. Ergebnisse sind in diesem Fall Rückzug, Kommunitarismus und Vorurteile gegenüber anderen Gruppen. Darüber hinaus macht das Beispiel deutlich, dass Kommunikation und der Ruf, den sich ein Verein bzw. ein Sozialarbeiter aufbaut, eine wichtige Rolle spielen: Diese dürften sich nicht von Politikern, die nach hübschen Fotos lechzten, „benutzen“ lassen.

Auffällig an FDM ist die Mischung aus bodenständiger Armutsbekämpfung und „klassischer“ Sozialarbeit mit den eher konservativ anmutenden Bildungszielen Sprach- und Wertevermittlung (also grundlegenden Kompetenzen bei der Integration). Beides umschreibt ihr „Macher“ mit dem Begriff Solidarität. Die Probleme werden an ihrer Wurzel angepackt: Eine Wohnung brennt – wir brauchen Kleiderspenden; alleinerziehende Mütter können ihre Kinder nicht ernähren – wir sammeln Nahrungsmittel; Sprache ist der Schlüssel für sozialen Aufstieg – also werden sprachfördernde Maßnahmen unternommen. Diese direkte Unterstützung in Verbindung mit der Hilfe zum Aufstieg in Verbindung mit der Einbindung in

die Werte der Republik erinnert an das immer wieder einmal von den sozialdemokratischen Parteien angestrebte Idealbild der Kümmererpartei und scheint eine Lücke zu füllen, die in Frankreich derzeit weder von den traditionellen zivilgesellschaftlichen Akteuren noch vom Staat in bestimmten Problemvierteln ausgefüllt werden kann.

Um neuen und bestehenden Projekten dieser Art ihre Arbeit zu ermöglichen oder zu erleichtern, scheinen unbürokratische und zeitnahe Finanzierungsmöglichkeiten für Integrationsprojekte ein wichtiger Erfolgsschlüssel zu sein. Zugängliche Strukturen, die nicht das Gefühl vermitteln, der „Kuchen“ sei bereits an etablierte zivilgesellschaftliche Akteure verteilt, stellen eine wichtige Voraussetzung für bürgerschaftliches Engagement im Bereich der Integration dar – insbesondere in Form von „Selbsthilfe“.

Experten der Lebenswelt als Sozialarbeiter: Mediation

Auch sogenannte Mediatoren versuchen direkt vor Ort in den *banlieues* das Zusammenleben zu verbessern und Integration zu ermöglichen. Wir haben mit der Dachorganisation „France Médiation“ gesprochen.³⁷³

Die soziale Mediation³⁷⁴ hat sich in den französischen Problemvierteln mit hohem Migrationsanteil seit dem Ende der 1980er Jahre angesichts der wachsenden Instabilität des Zusammenlebens und des gesellschaftlichen Zusammenhalts entlang zweier Linien entwickelt: den – zunächst häufig ehrenamtlich agierenden – *grands frères* und den *femmes-relais*.³⁷⁵ Während erstere v. a. auf die Konfliktvermeidung oder -lösung im öffentlichen Raum oder zwischen Nachbarn konzentriert waren, übernahmen letztere die Rolle von kulturellen Übersetzerinnen und damit von praktischen Integrationsassistentinnen. Mittlerweile befindet sich die Tätigkeit als Mediator auf dem Weg der Anerkennung als Beruf und hat vielfältige Facetten³⁷⁶ angenommen, sodass von einer sukzessiven Professionalisierung gesprochen werden kann. Auch haben sich ca. zehn Prozent der kommunalen und assoziativen Träger von Mediationsprojekten im nationalen Dachverband France Médiation zusammengeschlossen, der einerseits die „Lobbyarbeit“ gegenüber der Politik übernimmt (insbesondere im Hinblick auf die berufliche Anerkennung) und andererseits die Ausarbeitung gemeinsamer Arbeitsgrundlagen, Definitionen und Ausbildungsmöglichkeiten koordiniert. Obwohl die Art und Weise der Umsetzung der Mediation z. T. umstritten ist, besteht weitestgehend Einigkeit über ihren

373 Alle Informationen, wenn nicht weiter gekennzeichnet, entstammen einem Interview mit Bénédicte Madelin und Camille Gremez von der Organisation „France Médiation“ am 27.01.2016 in Paris.

374 Im Folgenden wird von einem weiten Mediationsverständnis ausgegangen, das über die Lösung konkreter Konflikte hinausgeht und „kulturelles Brückenbauen“ beinhaltet. Zur Entstehung und Bedeutung des Mediationswesens vgl. z. B. Pasquier, Sylvain/Rémy, Julien: Être soi peut-il être professionnel? Le cas des médiateurs sociaux, in: Sociologies. Théories et recherches, 08.01.2008, URL: <http://sociologies.revues.org/1443> [eingesehen am 03.02.2016].

375 Vgl. zur Geschichte der Mediation in Frankreich auch France Médiation: Historique de la médiation sociale, in: [francemediation.fr](http://www.francemediation.fr/orki/view/197/historique-de-la-mediation-sociale.html), o. D., URL: <http://www.francemediation.fr/orki/view/197/historique-de-la-mediation-sociale.html> [eingesehen am 09.02.2016].

376 Beispiele aus den unterschiedlichsten Bereichen benennt z. B. Profession banlieue: Les médations sociales et culturelles, in: [professionbanlieue.org](http://www.professionbanlieue.org/c_7_40_Publication_870_9_Les_mediations_sociales_et_culturelles_63_p_a_telecharger.html), 25.06.2002, URL: http://www.professionbanlieue.org/c_7_40_Publication_870_9_Les_mediations_sociales_et_culturelles_63_p_a_telecharger.html [eingesehen am 09.02.2016].

sozialen Nutzen³⁷⁷, auch und besonders im Hinblick auf die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. Heute bildet die *Médiation sociale* (et culturelle) einerseits eine Berufsperspektive in den Bereichen Nahverkehr (ÖPNV), Wohnungsbau bzw. Zusammenleben in Wohnkomplexen, Gesundheit, Sozialarbeit, Erziehung/Schule/Bildung und Radikalisierungsprävention und öffentliche Ordnung, erweitert das Spektrum an privaten und staatlichen Sozialarbeitern und stellt so andererseits eine Möglichkeit dar, das Zusammenleben in vielen „schwierigen“ Wohngebieten zu verbessern.

Die Mediation folgt dabei unterschiedlichen Prinzipien, von denen einerseits die Rolle des Mediators als unbeteiligter Dritter und andererseits das Grundprinzip, Probleme nicht selbst zu lösen, sondern bei deren Lösung zu helfen, hervorstechen.³⁷⁸ Konkret unterscheidet sich der Mediator damit von anderen Akteuren im Viertel (Sozialarbeiter, Polizisten, Erzieher) durch seine Unabhängigkeit. Darüber hinaus sind die lokale Verankerung und die Nähe zur Bevölkerung im Viertel wichtige Aspekte. France Médiation fasst das Selbstverständnis seiner Mitarbeiter bzw. von Mediation wie folgt zusammen: Demnach handle es sich um „einen Vorgang, bei dem soziale Verbindungen geschaffen oder repariert und alltägliche Konflikte gelöst werden, wobei ein unparteiischer und unabhängiger Dritter versucht, durch Austausch zwischen Personen oder Institutionen deren Beziehung zu verbessern oder einen Konflikt zu lösen, in welchem sie miteinander stehen“³⁷⁹.

Das erste Standbein der sozialen Mediation – beruhend auf der Tradition der *grands frères* – hat das Ziel, durch die Präsenz und das Eingreifen von Mediatoren Probleme im direkten Zusammenleben im Quartier zu lösen und insgesamt durch Kommunikation und Konfliktprävention die Situation der Gemeinschaft zu verbessern. Hierbei geht es einerseits um die Schlichtung von Nachbarschaftsstreitigkeiten nach Grundregeln der Mediation und andererseits um das Zeigen von Präsenz und die Suche nach Gesprächen im öffentlichen Raum der Viertel, auch in den öffentlichen Verkehrsmitteln. Zusätzlich fällt diese Art der Mediation – und dies wird politisch auch über die Art der Finanzierung gezeigt – in den Bereich der Prävention krimineller Aktivitäten, zielt sie doch konkret auf die Erhaltung der öffentlichen Ordnung bzw. Ruhe (*tranquillité publique*) an verschiedenen relevanten Orten ab. Basierend auf der Idee, dass auch die lokalen Ordnungshüter die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegeln sollen und sie darüber hinaus spezielle Kenntnisse des Lebens in den *banlieues* haben, waren die *grands-frères*-Mediatoren zu Beginn im Rahmen eines „Contrat local de sécurité“, einem lokalen Sicherheitsvertrag, nach ethnisch oder territorialen Kriterien rekrutierte junge Männer, die ohne weitere Ausbildung als Mediatoren eingesetzt und weitestgehend mit ihrer Aufgabe allein gelassen wurden. Trotz anfänglicher Erfolge entzündeten sich jedoch

377 Vgl. Giraud, Laurent: La structuration en métier de la médiation sociale, in: Institut Régional de la ville (Hrsg.): *Médiation sociale et politique de la ville. Synthèse*, Lille 2013, S. 4 f., hier S. 4.

378 Vgl. France Médiation: La charte de référence de la médiation sociale, in: [francemediation.fr](http://www.francemediation.fr/orki/view/219/la-charte-de-reference.html), o. D., URL: <http://www.francemediation.fr/orki/view/219/la-charte-de-reference.html> [eingesehen am 09.02.2016].

379 France Médiation: Valeurs et principes du réseau, in: [francemediation.fr](http://www.francemediation.fr/orki/view/413/valeurs-et-principes-du-reseau.html), o. D., URL: <http://www.francemediation.fr/orki/view/413/valeurs-et-principes-du-reseau.html> [eingesehen am 09.02.2016].

Konflikte zwischen den jungen Männern und den öffentlichen Auftraggebern, sodass die Anfänge dieser Säule der sozialen Mediation eher als Negativbeispiel und Begründung für eine Professionalisierung und Institutionalisierung herangezogen werden.³⁸⁰

In der Folge wurde die Tätigkeit der Mediatoren mithilfe staatlich subventionierter Arbeitsverträge im Bereich der *emplois-jeunes* (staatlich geförderte Arbeitsverhältnisse für junge Leute) oder als *agents locaux de médiation sociale*³⁸¹ verstetigt und neue Betätigungsfelder z. B. in den Schulen geschaffen. Insgesamt bauen die Behörden aber noch heute darauf, dass „die Mediatoren eben besonders effizient sind, weil sie denen ‚ähneln‘, um die sie sich kümmern sollen. Sie verstehen sie, wissen, wie man mit ihnen redet, und können einfach als Polizeibeamte ihr Vertrauen gewinnen.“³⁸²

Das zweite Standbein der Mediation ist eine Art Hilfe zur Selbsthilfe bei Problemen mit staatlichen Stellen wie Behörden, Schulen oder Krankenhäusern und hat zum Ziel, bestimmten Bevölkerungsgruppen dabei zu helfen, ihre grundlegenden Rechte einzulösen. Hierbei geht es z. B. um das Ausfüllen von Formularen, das Aufsuchen von Ämtern oder „kulturelles Dolmetschen“, bspw. in Schulen oder Krankenhäusern. Menschen mit Migrationshintergrund und andere Personen, die mit den Codes und Regeln der öffentlichen Institutionen überfordert sind, sollen darin unterstützt werden, aktuelle Probleme zu lösen und zukünftige Probleme selbst anzugehen. Gleichzeitig sollen aber auch die Institutionen für die Ängste und Probleme ihrer „Kunden“ sensibilisiert werden – Ziel ist also, das gegenseitige Verständnis zu verbessern. Dieses Programm fußt auf der Idee der *femmes-relais* unter dem Namen *adultes-relais*³⁸³, was den brückenbauenden, interkulturellen Charakter der Grundidee deutlich macht. Eine hier exemplarisch ausgewählte Organisation, Femmes Relais de Aulnay, beschreibt ihren Auftrag selbst wie folgt: „Der Verein Femmes-Relais hat die Aufgabe, alle Bewohner der Stadt Aulnay-Sous-Bois [sic!] in ihren alltäglichen Tätigkeiten zu begleiten.“³⁸⁴ Die Mediationsprojekte helfen auch bei der Verbesserung des Zusammenlebens und der Integration, indem z. B. Koch- oder Nähkurse und andere Möglichkeiten des Zusammentreffens oder der Kinder- und Jugendbetreuung angeboten werden. Diese dienen dann aber nicht nur dazu, v. a. Frauen aus der Isolation zu holen, sondern haben darüber hinaus einen pädagogischen und für den Arbeitsmarkt qualifizierenden Charakter. Auf diese Weise werden Kontakte geknüpft und Hemmschwellen gesenkt, wenn Hilfe bei Behördengängen oder in Konfliktsituationen benötigt wird. Gleichzeitig haben die Mediatoren „ein Ohr“ an den Sorgen und Bedürfnissen der Quartiersbewohner und können diese im Bedarfsfall an andere

380 Zum Selbstverständnis der *grands frères* und zu ihrer Rolle im Quartier vgl. Duret, Pascal: Entre don, dette et professionnalisation: le cas des „grands frères“, in: *Agora débats/jeunesses*, Jg. 4 (1996), H. 1, S. 11–20.

381 Dt.: lokale Agenten der sozialen Mediation.

382 Calvès, Gwénaële: „Réfléter la diversité de la population française“: naissance et développement d’un objectif flou, in: *Revue internationale des sciences sociales*, Jg. 56 (2005), H. 1, S. 177–186, hier S. 181.

383 Etwa: ‚erwachsene Vermittler‘.

384 Association des Femmes Relais & Médiateurs interculturels: Présentation de l’association, in: *fremmes-relais.fr*, o. D., URL: <http://www.femmes-relais.fr/> [eingesehen am 09.02.2016].

– höher qualifizierte – Stellen bzw. Kollegen vermitteln; hierbei kommt ihnen angesichts der aktuellen Entwicklungen auch eine wichtige Rolle in der Radikalisierungsprävention zu, wenn von ihnen erwartet wird, potenziell radikalisierte Personen zu entdecken und dies weiterzugeben (in diesem Bereich werden derzeit Fortbildungsangebote entwickelt).

Häufig sind die Arbeit und Finanzierung der Mediatoren in die Stadtpolitik eingebunden; wobei in der Regel besondere staatlich unterstützte Arbeitsverträge für Personen, die sich in Arbeitslosigkeit befinden, zur Anwendung kommen. Auf diese Weise werden seit 2015 mehr als 4.000 Arbeitsverträge für *adultes-relais* finanziert. Sie sind – ebenso wie in Deutschland z. B. die „Stadtteilmütter“ oder „Integrationslotsen“ – häufig über „Maßnahmen“ finanziert, die in Frankreich als *contrats aidés* (staatliche subventionierte Arbeitsverträge) firmieren. Interessant ist, dass die auf die öffentliche Ordnung zielenden Mediatorenstellen insbesondere über das Innenministerium finanziert werden und damit unter den Aspekt der Erhaltung der öffentlichen Ordnung und der Kriminalitätsprävention fallen. Im Gegensatz dazu werden die *adultes-relais* seit 2000 hauptsächlich über die sogenannte *convention adulte-relais*³⁸⁵ finanziert – wobei die so Angestellten keine Aufgaben der Erhaltung der öffentlichen Ordnung übernehmen dürfen. Mit diesen Verträgen wurde die ehrenamtliche Arbeit der *femmes-relais* in ein Beschäftigungsverhältnis aufgewertet; diese begannen in der Folge, Vereine und andere Strukturen zu schaffen.

Nach wie vor leidet die Mediation in den *banlieues* unter verschiedenen Problemen. Zu ihnen zählt die Tatsache, dass die Mediatoren auch als „Arbeitsbeschaffungsmaßnahme“ genutzt werden, was zu einem Definitionsproblem führen kann: Für alle Beteiligten stellt sich die Frage, ob die Mediatorenstellen als Arbeitsmarktintegrationsmaßnahme oder aber als soziales Projekt, das die allgemeine Integration der Zielgruppe der Mediatoren und damit das Zusammenleben verbessern soll, gesehen werden sollen. Problematisch sind nach wie vor auch der zähe Anerkennungsprozess des professionellen Status und die prekären Arbeitssituationen. Auch die Konkurrenz zwischen den Mediatoren und klassischen Sozialarbeitern bzw. überhaupt die Definition der Rolle der Mediatoren im Hinblick auf unterschiedliche öffentliche und privatwirtschaftliche Aufgaben beeinträchtigen die Arbeit. Denn Mediatoren verfügen über äußerst geringe formalisierte Kompetenzen und gelten vielmehr als Experten ihrer besonderen Lebenswelt bzw. -situation. Ihr Expertenwissen fußt v. a. auf ihrer eigenen Migrationsgeschichte. Dies erschwert ihre Anerkennung durch andere Berufe der sozialen Arbeit und damit ihr *Standing* im komplexen Gefüge eines Stadtviertels – hilft aber gleichzeitig dabei, ihre Legitimität bei den Hilfsbedürftigen zu erhöhen.³⁸⁶ Darüber hinaus erlaubt es Personen, die entweder über eine geringe formale Bildung verfügen oder deren Bildungsabschlüsse keine Anerkennung gefunden haben, eine berufliche Perspektive zu entwickeln. Das Problem

385 Service Public: Contrat adultes-relais, in: service-public.fr, 07.10.2015, URL: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1019> [eingesehen am 09.02.2016].

386 Vgl. Nedelec, Serge: La médiation sociale, d'une initiative citoyenne à un outil de la politique de la ville, in: Institut Régional de la ville (Hrsg.): Médiation sociale et politique de la ville, S. 5.

der Legitimität wird auch auf einer anderen Ebene sichtbar: der Ebene des Berufsgeheimnisses. Gerade wenn Mediatoren mit dem Ziel des Erhalts der öffentlichen Ordnung eingestellt werden und ihren Vorgesetzten Bericht erstatten müssen, befinden sie sich angesichts ihrer Rolle als „unbeteiligte Dritte“ in einem Dilemma.³⁸⁷

Projekte wie die Rucksack- oder Stadtteilmütter bzw. Integrationslotsen in Deutschland weisen in eine ähnliche Richtung. Allerdings zeigt das französische Beispiel, wie wichtig eine Professionalisierung sowie die finanzielle und juristische Anerkennung der Mediatoren sind, um deren Effizienz zu erhalten. Sinnvoll erscheint, das besondere Expertenwissen von Migranten – gerade auch derer mit niedriger formaler Bildung –, denen die Integration bereits gelungen ist, als etwas Qualifizierendes wertzuschätzen und diese in ihrer Rolle zu bestärken, andere darin zu unterstützen, sich ebenfalls zu integrieren. Durch den ähnlichen Erfahrungshintergrund sind sie mit den Integrations- und Verständnishemmnissen vertraut und können als interkulturelle „Dolmetscher“ dienen. Wichtig erscheint dabei allerdings, über projektbezogene Minimalförderungen hinauszugehen und dauerhafte Strukturen zu schaffen. Davon können alle profitieren: die Mediatoren durch eine Berufsperspektive, die Neuankömmlinge durch Unterstützung im Integrationsprozess und die begrüßende Gesellschaft durch ein besseres gegenseitiges Verständnis.

3.1.7 Fazit: Lehren aus der französischen Integrationspolitik

Betrachtet man Frankreichs Integrationspolitik der vergangenen Jahrzehnte, werden einige Aspekte deutlich, die durchaus auf Deutschland übertragbar sind und die u. U. als „Lehren“ herangezogen werden können.

1. Sprache und Kultur kennenlernen, Horizonte erweitern

Die Landessprache zu beherrschen, erleichtert den Zugang zum Arbeitsmarkt, ermöglicht den Kontakt zu Behörden und Mitmenschen, vereinfacht den Schulerfolg der Kinder und beugt Isolation vor. Kurz: Sprache ist der Schlüssel, um im neuen Land Fuß zu fassen. Allerdings ist darüber hinaus auch wichtig zu verstehen, wie die neue Heimat „funktioniert“. Für Neuankömmlinge obligatorische Sprachkurse sowie Informationsveranstaltungen zu Werten, bürokratischen Regeln, Institutionen und Alltagsbräuchen können daher nicht früh genug beginnen. Ist Asylbewerbern zumindest zu Beginn ihres Aufenthalts der Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt, sollte diese Phase der Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt z. B. durch Sprach- oder „Kultur“-Kurse genutzt werden. Dabei sollte neben dem „schulischen“ und verpflichtenden Charakter auch der spielerische Aspekt nicht vernachlässigt werden. Abdallah Boudours Angebote im Rahmen der von ihm gegründeten Organisation „Force des mixités“ zeigen, dass die Vermittlung

³⁸⁷ Vgl. zum Verhältnis von Mediatoren und ihren Auftraggebern z. B. Vieille-Grosjean, Henri/Solomon Tsehaye, Rachel: Les médiateurs sociaux: limites et enjeux d'un dispositif, in: Sociétés et jeunesse en difficulté, Nr. 12 (Herbst 2011), URL: <http://sejed.revues.org/7320> [eingesehen am 04.02.2016].

von integrationsrelevantem Wissen beiden Seiten dabei helfen kann, Brücken zu schlagen und positive Erfahrungen zu sammeln. Innovativen und neuen Projekten sollten dabei möglichst wenige Steine in den Weg gelegt werden und ein gewisses Vertrauen in Menschen vorhanden sein, die versuchen, die Lage von Migranten zu verbessern. Denn ohne diese zivilgesellschaftlichen Akteure kann es der Staat nicht schaffen – gerade da, wo Strukturen und Angebote fehlen. Nur die wenigsten unter ihnen dürften allerdings den langen Atem und die Motivation Boudours haben, trotz zahlreicher, auch von der Bürokratie erzeugter Rückschläge weiter an ihren Projektideen festzuhalten.

2. Beim Einleben unterstützen – nicht alleine lassen

Wichtig ist auch, dabei zu helfen, sich einzufinden und sich mit Ämtern, Schulen etc. auseinandersetzen zu lernen. Das Modell der Mediatoren bzw. „Kulturdolmetscher“ erscheint dabei besonders effizient – so dieses denn vom Staat ernst genommen und entsprechend finanziell ausgestattet wird. Integrationserfahrung als Expertenwissen aufzuwerten, die Mediatoren in stabilen Arbeitsverhältnissen einzusetzen und damit dauerhafte Strukturen zur Begrüßung und Begleitung bei späteren Schritten zu schaffen, wirkt äußerst vielversprechend.

3. Gleichheit schaffen – Diskriminierungen vorbeugen

Die besten Sprach- und landeskundlichen Kenntnisse bringen, wie das Beispiel französischsprachiger Einwanderer aus Nordafrika zeigt, jedoch wenig, wenn die begrüßende Gesellschaft den Neuankömmlingen mit rassistisch motivierten Diskriminierungen begegnet. Wer trotz guter Sprachkenntnisse und entsprechender Leistungen von Lehrkräften den Zugang zu qualifizierenden Abschlüssen abgeraten bekommt, trotz Abschluss keine Arbeit auf dem Qualifikationsniveau erhält oder wegen des Nachnamens auf dem Wohnungsmarkt abgewiesen wird, kann sich kaum willkommen fühlen. Voraussetzung für Integration ist damit ein rechtlicher Rahmen, der Diskriminierungen sanktioniert, niedrigschwellige Beschwerden und Rechtsberatung für Betroffene unterstützt und darüber hinaus für das Problem breitflächig sensibilisiert. Entsprechende Bildungsmaßnahmen zur Förderung des Demokratieverständnisses und des Gemeinsinns sowie zur Entwicklung einer toleranten Kultur auf allen Seiten können dabei kaum früh genug ansetzen und stellen eine besonders wichtige Voraussetzung für ein funktionierendes Zusammenleben dar.

4. Identifikation ermöglichen

Denn: Neue Bürger sollten sich – insbesondere, wenn sie u. U. einmal die Staatsbürgerschaft besitzen – nicht als „Bürger zweiter Klasse“ fühlen. Dafür ist ein diskriminierungsfreies Umfeld genauso notwendig wie die Anerkennung des Beitrags

dieser Menschen zur Gesellschaft – und dies nicht nur in Momenten sportlicher Großertolge. Die verstärkte Rücksichtnahme in Schulen und Betrieben an oder gar die Schaffung von nationalen Feiertagen aus unterschiedlichen Kulturkreisen, die Thematisierung der unterschiedlichen Wurzeln im Unterricht, aber auch die Wertschätzung von Vorbildern aus den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen können hier mehr als nur symbolische Handlungen sein. Auch ist ihre Einbindung in nationale Erzählungen von großer Bedeutung. Angesichts der Attentate, die Frankreich im Jahr 2015 erschüttert hatten, bestand für die meisten Menschen mit Migrationshintergrund niemals die Frage, auf wessen Seite sie stehen. Die mediale Berichterstattung über die Gegenbeispiele wertete diese jedoch stärker auf als die Menschen, die sich mit Frankreich solidarisierten. Die Menschen mit Migrationshintergrund in den ausgerufenen „Krieg gegen den Terror“ (ähnlich wie 65 Jahre zuvor in den Krieg gegen den gemeinsamen Feind Deutschland) einzubinden, stellt einen Schlüsselaspekt zukünftiger Integrationsversuche dar.

5. Segregation vorbeugen

Das Beispiel Frankreich zeigt, dass nichts riskanter für ein funktionierendes Zusammenleben ist als Rückzug und Segregation. Das Ziel der sozialen Durchmischung auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt, in Schulen, Vereinen und Kultureinrichtungen sollte dabei nicht die Pflege landes- oder kulturkreistypischer Gepflogenheiten verhindern, sondern ergänzen. Ob der französische Weg, religiöse Differenzen komplett ins Private zu verlagern, der richtige Weg ist, oder ob der Dialog unterschiedlicher Religionen untereinander und mit anderen Subgruppen geeigneter ist, soll hier nicht diskutiert werden. Wichtig erscheint, auf allen Ebenen Foren für gegenseitiges Kennenlernen und Austausch zu bieten. So können Vorurteile abgebaut und kann negativen Tendenzen drohender „Ghettoisierung“ (baulich oder in den Köpfen) vorgebeugt werden. Dabei ist jedoch eines wichtig: das Sprechen einer gemeinsamen Sprache. Gemeint ist damit nicht nur die Verwendung von Worten, die von allen verstanden werden, sondern der Rückgriff auf einen gemeinsamen Grundstock an Werten, die z. B. in der Schule gelehrt oder in Begrüßungskursen vermittelt werden.

6. Der Qualifikation angemessen arbeiten – Migrationsgeschichte wertschätzen

Ein Hauptproblem vieler Neuankömmlinge ist, dass ihre Qualifikationen aus ihrem Herkunftsland – seien sie beruflicher Art oder „Soft Skills“ – auf dem Arbeitsmarkt keine Anerkennung erfahren. Dabei sind interkulturelle Kompetenzen häufig nachgefragte „Schlüsselkompetenzen“ ebenso wie Mehrsprachigkeit, wie sie sich oftmals aus Migrationsgeschichte ergibt. Neben einer Aufwertung dieser spezifischen Kenntnisse erscheint eine pragmatische Anerkennungspraxis ausländischer Abschlüsse ein

wichtiger Weg, über Arbeit schnell in die neue Gesellschaft zu finden – und dabei auch den eigenen Lebensunterhalt sichern zu können.

7. Einwanderung als Chance sehen

Denn in Zeiten von Fachkräftemangel und Geburtenschwäche, Landflucht und Schließungen von Schulen kann Einwanderung, auch dauerhaft, eine Chance darstellen. Frankreichs Wirtschaftswunderjahre, aber auch die Zeit des beginnenden 20. Jahrhunderts haben bewiesen: Arbeitskräfte aus anderen Ländern können dabei helfen, Engpässe zu überwinden – und darüber hinaus eine Gesellschaft dauerhaft bereichern. Der Zuzug von Familien in „schrumpfende“ Regionen kann über die Erhöhung von Bevölkerungszahlen den Erhalt von Infrastruktur sichern. Gleichzeitig könnte durch eine solche Strategie auch einer Ghettoisierung vorgebeugt werden. Dazu allerdings müssen ausreichende Anreize geschaffen werden, um Familien, die selbst über ihren Aufenthaltsort entscheiden dürfen, Wohnorte jenseits der städtischen Ballungszentren schmackhaft zu machen. Angemessene Arbeitsplätze und ein diskriminierungsfreies Umfeld dürften hierbei eine besondere Rolle spielen.

8. Fazit: Nicht naiv sein – aber auch nicht nichts tun

Integration dauert und Integration ist ein *two-way process*: Während die begrüßende Gesellschaft mittels rechtlicher Regeln und Angeboten die Grundlagen für Integration schaffen und den Prozess damit beschleunigen kann, ist vonseiten der Zuwanderer Integrationsbereitschaft und viel Initiative notwendig. Verpflichtende Maßnahmen sollten daher auch sanktionierbar sein. Insgesamt zeigt das Beispiel Frankreich aber, dass sich Integration über Generationen hinweg abspielt und bestimmte Aspekte – wie auf den vergangenen Seiten gezeigt – dabei unterstützen, andere wiederum hemmen können. Die unterstützenden Aspekte zu fördern und die hemmenden zu begrenzen, wird in Zukunft die wichtigste Aufgabe der Integrationspolitik sein.

3.1.8 Literatur zur Vertiefung

- **Beauchemin, Cris/Hamel, Christelle/Simon, Patrick (Hrsg.):** Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France, Paris 2015.
- **Derder, Peggy:** Idées reçues sur les générations issues de l'immigration, Paris 2014.
- **Kepel, Gilles:** Terreur dans l'hexagone. Genèse du djihad français, Paris 2015.
- **Mucchielli, Laurent/Le Goaziou, Véronique (Hrsg.):** Quand les banlieues brûlent... Retour sur les émeutes de novembre 2005, Neuaufl., Paris 2007.
- **Truong, Fabien:** Jeunesses françaises. Bac + 5 *made in banlieue*, Paris 2015.

Großbritannien

3.2 Großbritannien – auf dem Weg zu einer nationalen Integrationsstrategie

(von Danny Michelsen)

3.2.1 Einleitung

Die britische Integrationspolitik gilt einerseits als traditionell liberal und multikulturell ausgerichtet.³⁸⁸ Für gewöhnlich wird sie mit einem alten Postulat des ehemaligen Innenministers Roy Jenkins aus dem Jahr 1966 verbunden, wonach Integration nicht als „flattening process of assimilation but rather as equal opportunity, accompanied by cultural diversity, in an atmosphere of mutual tolerance“³⁸⁹, verstanden werden sollte. Andererseits wird in der jüngeren Literatur eher von einem „Hybrid zwischen Assimilationismus und kulturellem Pluralismus“³⁹⁰, „zwischen Restriktionismus und liberaler Integration“³⁹¹, gesprochen: Denn erstens hat die britische Integrationspolitik während der Regierungszeit von New Labour einen deutlichen „turn against multiculturalism“³⁹² erlebt; und zweitens wird auf die relativ strenge Regulierung der Einwanderung als Mittel zur Begrenzung des Integrationsproblems verwiesen: „migration has been seen as a concession to be granted reluctantly rather than a positive benefit to the economy or society“³⁹³.

Als im europäischen Vergleich besonders restriktiv wird die britische Asylpolitik bewertet; was z. T. sehr einseitig mit dem System der Parlamentsouveränität und dem ihm angeblich inhärenten Mangel an Sensibilität für die Grenzen staatlicher Souveränität gegenüber elementaren Menschenrechten erklärt wird; zumindest habe es, so Christian Joppke, „einen Mangel an einklagbaren Rechten und effektiven Berufungsverfahren, inadäquate Schutzgarantien gegen Abschiebungen und eine übermäßige Abhängigkeit vom Ermessen der Regierung“³⁹⁴ begünstigt. Was auch immer die tatsächlichen Ursachen für diese Entwicklung sein mögen: Spätestens seit den 1990er Jahren wird in der Forschung eine zunehmend feindliche

388 Vgl. van Oers, Ricky: *Deserving Citizenship. Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Leiden 2014, S. 91.

389 Roy Jenkins, Rede vor dem National Committee for Commonwealth Immigrants, 23.05.1966 in London, zitiert nach Alexander, Claire: *Cohesive Identities. The Distance between Meaning and Understanding*, in: Wetherell, Margaret et al. (Hrsg.): *Identity, Ethnic Diversity and Community Cohesion*, London 2007, S. 115–125, hier S. 119.

390 Baringhorst, Sigrid: *Abschied vom Multikulturalismus? Zu neueren Entwicklungen der Integrationspolitik in Großbritannien und Australien*, in: Hentges, Gudrun et al. (Hrsg.): *Migrations- und Integrationsforschung in der Diskussion. Biographie, Sprache und Bildung als zentrale Bezugspunkte*, Wiesbaden 2010, S. 91–112, hier S. 99.

391 Zetter, Roger et al.: *Survey on Policy and Practice Related to Refugee Integration*, Oxford 2002, S. 43.

392 Hansen, Randall: *Immigration and Citizenship*, in: Flinders, Matthew et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of British Politics*, Oxford 2009, S. 735–751, hier S. 746.

393 Sales, Rosemary: *The Deserving and the Undeserving? Refugees, Asylum Seekers and Welfare in Britain*, in: *Critical Social Policy*, Jg. 22 (2002), H. 3, S. 456–478, hier S. 457.

394 Joppke, Christian: *Asylum and State Sovereignty: A Comparison of the United States, Germany, and Britain*, in: ders. (Hrsg.): *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford 1998, S. 109–152, hier S. 132.

Stimmung gegen die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen im politischen Diskurs Großbritanniens festgestellt – was z. T. als Abkehr von einem stolzen historischen Erbe gedeutet wird.³⁹⁵ Die britische Asylpolitik, so Gunnar Hansen, „appears to be in a cycle of unending restrictionism“³⁹⁶.

Diese Einschätzung wird durch den Kurs der aktuellen konservativen Regierung unter David Cameron bestätigt. Erst jüngst hat Innenministerin Theresa May – auch in Abgrenzung von der relativ offenen Haltung von New Labour gegenüber ökonomischer Migration – wieder betont, dass „wenn die Zuwanderung zu stark, das Tempo zu schnell ist, es unmöglich ist, eine kohäsive Gesellschaft aufzubauen“³⁹⁷. May beharrte daher auf dem auch im letzten Wahlprogramm der Konservativen Partei erwähnten Ziel der Regierung, die Zahl der Zuwanderer pro Jahr auch in der Flüchtlingskrise unter 100.000 zu halten. Die Zahl der Asylanträge müsse reduziert werden, denn „je weniger Menschen in Großbritannien fälschlicherweise Asyl beantragen, desto großzügiger können wir dabei sein, den am meisten gefährdeten Menschen aus den gefährlichsten Ländern der Welt zu helfen“³⁹⁸. Zudem will May in Kooperation mit anderen EU-Ländern und innerhalb der UN erreichen, dass „die internationale rechtliche Definition des Asylanten- und Flüchtlingsstatus überprüft“ wird, damit künftig strenger „zwischen einer jungen syrischen Familie, die der Tyrannei von ISIS oder Assad entflieht, und einem Studenten, der Asyl beantragt, nachdem entdeckt wurde, dass sein Visum abgelaufen ist“, differenziert werden kann.³⁹⁹ Diese Ankündigungen einer Verschärfung des Asylrechts folgen zwar insofern einem eindeutigen Trend, als, wie wir gleich sehen werden, bereits die Labour-Regierung den Abbau von sozialen und Widerspruchsrechten von Flüchtlingen vorangetrieben hatte – allerdings hatte Labour nicht nur zum ersten Mal eine nationale Strategie für die Integration von Flüchtlingen formuliert, sondern auch die Vorteile ökonomischer Migration betont. Dies mündete in die Entwicklung eines „Highly Skilled Migrant

395 Vgl. Pirouet, M. Louise: *Whatever Happened to Asylum in Britain? A Tale of Two Walls*, New York 2001; Squire, Vicki: *The Exclusionary Politics of Asylum*, Basingstoke 2009.

396 Hansen, Gunnar: *Citizenship and Immigration in Post-War Britain. The Institutional Origins of a Multicultural Nation*, Oxford 2000, S. 235.

397 Zitiert nach Younge, Gary: No, Theresa May – Immigration is Not the Real Threat to National Cohesion, in: *theguardian.com*, 06.10.2015, URL: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/oct/06/theresa-may-immigration-threat-britain> [eingesehen am 09.02.2016].

398 Travis, Alan: Theresa May Announces Drive to Limit Right to Claim Asylum in UK, in: *theguardian.com*, 06.10.2015, URL: <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/oct/06/theresa-may-announces-new-plan-to-limit-right-to-claim-asylum-in-uk> [eingesehen am 09.02.2016]. Damit trifft die Regierung durchaus die Stimmung des Volkes: Eine Umfrage von YouGov vom 24. September 2015 zeigt, dass 21 Prozent der Briten der Meinung sind, man sollte überhaupt keine Flüchtlinge aufnehmen; sieben Prozent sehen die Belastungsgrenze bei 1.000 und 22 Prozent bei 10.000 Flüchtlingen erreicht – fünfzig Prozent der Briten sind also der Meinung, dass ihr Land nicht mehr als 10.000 weiteren Flüchtlingen Asyl gewähren sollte. Die Ergebnisse der Umfrage sind online einsehbar unter URL: <https://yougov.co.uk/news/2015/09/24/public-no-more-10000-refugees/> [eingesehen am 14.10.2015].

399 Stone, Jon: Theresa May Wants to Change the International Definition of ‚Refugee‘, in: *independent.co.uk*, 06.10.2015, URL: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-wants-to-change-the-international-definition-of-refugee-a6681976.html> [eingesehen am 09.02.2016]. In sehr ähnlicher Weise ist bereits in der Zeit von New Labour von dem damaligen Außenminister Jack Straw unter dem Eindruck steigender Flüchtlingszahlen die vollständige Anwendbarkeit der GFK, deren Bestimmungen erst 1993 mit dem „Asylum and Immigration Appeals Act“ im britischen Recht kodifiziert wurden, bezweifelt worden: Angesichts der zunehmenden Menge an Flüchtlingen, welche die Unterzeichner der Charta nicht haben vorhersehen können, müsse über Änderungen hin zu flexibleren Regelungen nachgedacht werden; vgl. Mulvey, Gareth: *When Policy Creates Politics: The Problematicizing of Immigration and the Consequences for Refugee Integration in the UK*, in: *Journal of Refugee Studies*, Jg. 23 (2010), H. 4, S. 437–462, hier S. 440.

Programme“ und eines Punktesystems nach australischem Vorbild, welche die Einwanderung Hochqualifizierter privilegierten, aber auch die vorzeitige Öffnung des britischen Arbeitsmarkts für Arbeitskräfte aus den neuen EU-Staaten im Zuge der Osterweiterung 2004 ermöglichte. Man kann diese Fokussierung auf ökonomisch motivierte „managed migration“ bei gleichzeitiger Einschränkung des Asylrechts mit guten Gründen als Ausdruck eines „neoliberalen Hegemonieprojekts“ deuten;⁴⁰⁰ allerdings fällt auf, dass sich im Vergleich zur New-Labour-Ära die öffentliche Stimmung mittlerweile gegen *jegliche* Formen der Migration gewandt hat. Dies hat möglicherweise fatale Folgen für die europäische Gemeinschaft: So ist z. B. der Wunsch der britischen Regierung, die Bewegungsfreiheit für EU-Ausländer zu regulieren, einer der Hauptgründe für das von Cameron angekündigte EU-Austrittsreferendum.

3.2.2 Die Entwicklung der britischen Migrations- und Integrationspolitik nach 1945

Das erwähnte Janusgesicht der gegenwärtigen britischen Migrationspolitik – liberales Staatsangehörigkeitsrecht und multikulturelle Integrationspolitik gepaart mit einem restriktiven Einwanderungsregime⁴⁰¹ – ist nicht zuletzt zurückzuführen auf die „historische Vorstellung von einem British Empire, einem multinationalen und dezentralisierten Weltstaat mit gemeinsamer Staatsbürgerschaft“⁴⁰², die lange Zeit die nationale Identität geprägt hat, sowie die mit der langsamen Abkehr von diesem Gedanken im Zuge der Entkolonialisierung verbundene stufenweise Regulierung der Zuwanderung. Nach dem Zweiten Weltkrieg untermauerte der „British Nationality Act“ von 1948 das Prinzip des *ius soli* und übertrug die britische Staatsangehörigkeit auf die Einwohnerinnen und Einwohner aller britischen Kolonien und unabhängigen Commonwealth-Staaten, die somit das uneingeschränkte Recht besaßen, sich im britischen „Mutterland“ niederzulassen. In der unmittelbaren Nachkriegszeit hatte Großbritannien daher eines der liberalsten Einwanderungsregime der Welt, was dazu führte, dass – obwohl die britische (anders als die deutsche oder französische) Regierung auf eine staatlich koordinierte Anwerbung außer-europäischer Gastarbeiter verzichtete – zwischen 1948 und 1962 immerhin ca. 500.000 „primäre Migranten“⁴⁰³ aus den Commonwealth-Staaten einwanderten, v. a. aus Indien und Pakistan, der Karibik und den ehemaligen Kolonien in Ostafrika. Als Reaktion auf wachsende soziale Spannungen in den 1950er/60er Jahren wurde das Staatsbürgerrecht jedoch schon bald schrittweise relativiert. Vorläufiger Höhepunkt dieser Regulierungsversuche war der „Immigration Act“ von 1971, der nur jenen Bürgern des Commonwealth ein dauerhaftes Bleiberecht garantierte, die selbst oder deren Eltern bzw. Großeltern im Vereinigten Königreich geboren worden waren.⁴⁰⁴ Zudem verpflichtet dieses

400 Georgi, Fabian: Making Migrants Work For Britain. Gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und „Managed Migration“ in Großbritannien, in: Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ (Hrsg.): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung, Bielefeld 2014, S. 113–129, hier S. 122.

401 Vgl. Hansen: Citizenship and Immigration in Post-War Britain, S. 207.

402 Birsl, Ursula: Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?, Opladen 2005, S. 189.

403 Damit sind Migranten gemeint, die keine bereits in Großbritannien lebenden Familienangehörigen haben; vgl. Hansen: Citizenship and Immigration in Post-War Britain, S. 19.

404 Vgl. Spencer, Sarah: The Migration Debate, Bristol 2011, S. 26.

Gesetz Migranten, die eine Aufenthaltserlaubnis anstreben, nachzuweisen, dass sie in der Lage sind, ohne staatliche Unterstützung für ihren Lebensunterhalt zu sorgen.⁴⁰⁵ Unter der konservativen Regierung von Margaret Thatcher wurde das Staatsbürgerschaftsrecht durch den neuen „Nationality Act“ von 1981 weiter verschärft. Dieses Gesetz schuf drei verschiedene Arten des Bürgerschaftsstatus: Die volle britische Staatsbürgerschaft konnte nur erhalten, wer ein dauerhaftes Bleiberecht nach den Bestimmungen des „Immigration Act“ von 1971 hatte; die Bewohner der sogenannten „abhängigen Gebiete des Vereinigten Königreichs“ (ehemalige Kronkolonien) und der restlichen britischen Überseegebiete hatten jedoch nicht länger Anspruch auf die volle Staatsbürgerschaft mit dauerhaftem Bleiberecht.⁴⁰⁶ Mit der Schaffung solcher „second-class“-Staatsbürgerschaften⁴⁰⁷ wurde, so Adrian Favell, „die ein-tausend Jahre alte Praxis des automatischen *ius solis* für auf britischem Boden geborene Kinder von nicht-britischen Eltern beendet“⁴⁰⁸.

Vergleicht man diese Entwicklung mit der Geschichte der deutschen Migrationspolitik, so fallen v. a. zwei besondere Charakteristika des britischen Falls auf: zum einen die stetige Verschärfung eines in der unmittelbaren Nachkriegszeit zunächst ungewöhnlich inklusiven Einwanderungs- und Staatsbürgerschaftsrechts und zum anderen die Tatsache, dass „there never was any officially promoted, regular immigration to Britain“⁴⁰⁹. Anders als in Deutschland gab es so gut wie keine staatlich forcierte Ansiedlung billiger ausländischer Arbeitskräfte, von denen angenommen wurde, dass sie nur vorübergehend im Land bleiben würden, ohne ihre Familien nachzuholen, wie das seinerzeit der deutschen Öffentlichkeit vermittelte Gastarbeiter-Narrativ lautete. In Großbritannien waren die integrationspolitischen Implikationen der Nachkriegsmigration ganz andere: Unabhängig davon, dass ethnische Minderheiten natürlich auch hier vielfach als „Fremde“ wahrgenommen und mit rassistischen Vorurteile konfrontiert wurden – berüchtigt in diesem Zusammenhang ist v. a. die „Ströme von Blut“-Rede Enoch Powells aus dem Jahr 1968 –, so war doch klar, dass fast alle diese neuen Migranten als britische Staatsbürger in das Vereinigte Königreich kamen und dort auch bleiben würden. Dies – und natürlich die Tatsache, dass das britische Verständnis von Staatsbürgerschaft nicht, wie lange Zeit in Deutschland, von einem Ideal ethnischer Homogenität geleitet ist, sondern in der Nachkriegszeit lediglich den Respekt vor der *rule of law* und die Treue gegenüber dem Monarchen verlangte – erklärt vermutlich, warum sich die britische Integrationspolitik „more laissez-faire and de-centred“⁴¹⁰ als die aller anderen europäischen Länder gestaltete:

405 Vgl. Baldi Gregory/Goodman, Sara W.: Migrants into Members. Social Rights, Civic Requirements, and Citizenship in Western Europe, in: West European Politics, Jg. 38 (2015), H. 6, S. 1152–1173, hier S. 1162.

406 Vgl. Hansen: Citizenship and Immigration in Post-War Britain, S. 212 ff.

407 Siehe Parekh, Bhikhu: The Future of Multi-Ethnic Britain. Report of the Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain, London 2000, S. 206.

408 Favell, Adrian: Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain, Basingstoke 1998, S. 108.

409 Joppke, Asylum and State Sovereignty, S. 133.

410 Joppke, Christian: The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy, in: British Journal of Sociology, Jg. 55 (2004), H. 2, S. 237–257, hier S. 249.

Die Annahme, dass Staatsbürger, gleich welcher Hautfarbe, keiner besonderen Integrationsmaßnahmen bedurften, schien lange Zeit Common Sense zu sein. Bis zum Regierungsantritt von New Labour 1997 wurden auf nationaler Ebene kaum Maßnahmen zur Förderung der Integration ethnischer bzw. religiöser Minderheiten ergriffen – mit der Folge, dass bestimmte Minderheitengruppen (insbesondere Pakistani und Einwanderer aus Bangladesch) noch immer auffallend große Schwierigkeiten haben, Bildungsabschlüsse zu erreichen und Arbeitsplätze zu finden.⁴¹¹ Was jedoch von der britischen Regierung früh bekämpft wurde, war das Problem rassistischer Diskriminierung – wurde es doch als eine Bedrohung für den öffentlichen Frieden wahrgenommen. Bereits 1965 wurde von der Labour-Regierung unter Harold Wilson der erste „Race Relations Act“ auf den Weg gebracht, der die Zurückweisung von Menschen aufgrund ihrer Hautfarbe bei der Wohnungssuche, der Arbeitsplatzvergabe und bei ihrer Behandlung durch öffentliche Einrichtungen unter Strafe stellte.⁴¹² Der „Race Relations Act“ von 1976 präziserte diese Bestimmungen, deren Einhaltung von der im selben Jahr gegründeten Commission of Racial Equality (CRE) überwacht wird. Die „befähigende“ Seite der britischen Integrationspolitik fokussiert somit fast ausschließlich auf „negative“ Abwehrrechte und entspricht somit ganz der klassischen Tradition des angelsächsischen Liberalismus. Zudem wird oft kritisiert, dass das Ziel der „racial equality“ in Großbritannien „nur eine minimale Form von kulturellem Pluralismus [impliziert]. Differenzen, die nicht als rassistisch bedingt gelten, werden weitgehend nur als individuelle und damit private Angelegenheiten betrachtet.“⁴¹³ Allerdings weisen diese Kritiker selbst darauf hin, dass die Integration von Minderheiten auch durch staatliche Maßnahmen zur Förderung religiöser Toleranz forciert wird: Seit vielen Jahren werden staatlich anerkannte Schulen christlicher und jüdischer, inzwischen auch muslimischer Glaubensgemeinschaften vom Staat finanziell unterstützt.⁴¹⁴ Allerdings war in dieser Hinsicht seit den 1980er Jahren nicht so sehr die Zentralregierung Motor der Integrationspolitik; vielmehr waren es die (im Vergleich zu deutschen Städten und Landkreisen über sehr viel größere bildungspolitische Kompetenzen verfügenden) urbanen Kommunen, v. a. die Labour-Hochburgen, die multikulturelle Integrationsmaßnahmen – etwa die Verankerung zweisprachiger Unterrichtseinheiten und multikonfessioneller Religionsstunden im Curriculum – initiierten.⁴¹⁵ Wie wir gleich sehen werden, hat erst die Labour-Regierung seit dem Beginn des neuen Jahrtausends Anstrengungen unternommen, um Vorgaben für eine einheitliche nationale Strategie zur Flüchtlingsintegration zu entwickeln. Das Thema Flucht und Asyl war in Großbritannien lange Zeit kein wichtiges Thema. Das änderte sich erst, als zunächst gegen Ende der 1980er und dann besonders ab Mitte der 1990er Jahre die Zahl der Flüchtlinge, die im Jahr 2002 mit über 80.000 Asylanträgen den

411 Vgl. Tariq Modood: *Multicultural Politics. Racism, Ethnicity, and Muslims in Britain*, Minneapolis 2005, S. 82 ff.

412 Zetter et al.: *Survey on Policy and Practice Related to Refugee Integration*, S. 42 f.

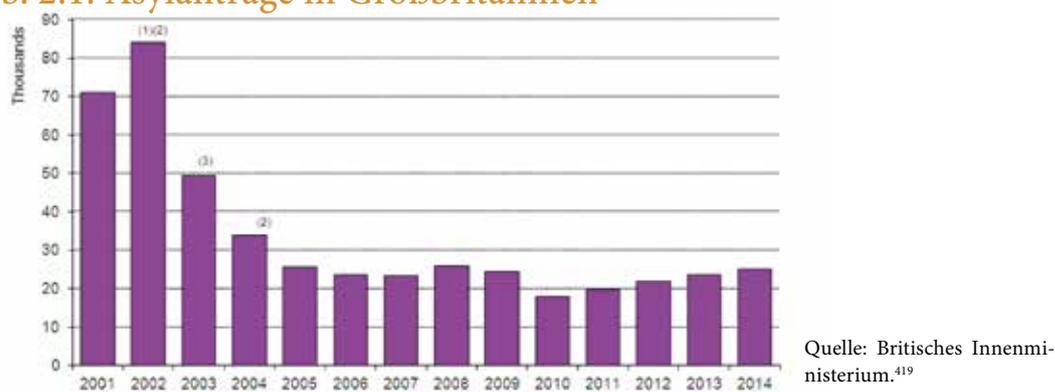
413 Baringhorst: *Abschied vom Multikulturalismus?*, S. 99; Modood: *Multicultural Politics*, S. 113 ff.

414 Vgl. Modood: *Multicultural Politics*, S. 206.

415 Siehe Baringhorst: *Abschied vom Multikulturalismus?*, S. 100 f.

bislang höchsten Stand erreichte, sprunghaft zunahm.⁴¹⁶ Auf die mit dem Verfall Jugoslawiens einhergehenden Flüchtlingsströme reagierte Großbritannien zunächst mit einer restriktiven Visa-Politik, die eine legale Einreise für die meisten Flüchtlinge de facto unmöglich machte; auf Druck der UNHCR akzeptierte die britische Regierung schließlich eine feste Quote von Flüchtlingen, denen eine *temporary protection* gewährt wurde, die also wieder abgeschoben werden sollten, sobald die bewaffneten Konflikte als beendet betrachtet werden konnten.⁴¹⁷ Dieses Instrument der *temporary protection* ist seit 2001 eines der zentralen asylrechtlichen Mittel der EU zum Umgang mit Kriegsflüchtlings und verpflichtet die Mitgliedsstaaten, den Flüchtlingen neben dem Bleiberecht auch den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu angemessenem Wohnraum und Bildungseinrichtungen zu gewähren. Manche Soziologen betrachten es als einen Paradigmenwechsel in der Asylpolitik, da es den Staaten erlaubt, ihren humanitären Verpflichtungen nachzukommen, ohne Strategien für eine dauerhafte Integration der Flüchtlinge entwickeln zu müssen.⁴¹⁸

Abb. 2.1: Asylanträge in Großbritannien



Auf die steigenden Flüchtlingszahlen wurde zunächst mit dem „Asylum and Immigration Appeals Act“ von 1993 reagiert; dieser weitete zwar einerseits die Berufungsrechte von Flüchtlingen, deren Asylanträge abgelehnt wurden, aus, schuf andererseits aber entsprechend

416 Vgl. Birsl: Migration und Migrationspolitik, S. 196. Zur britischen Flüchtlingsstatistik in der aktuellen Krise ist zu sagen, dass die Zahl der Asylanträge in den vergangenen fünf Jahren einmal sukzessiv, aber im Vergleich mit kontinentaleuropäischen Ländern nur leicht angestiegen ist von 19.225 im Jahr 2011 auf zuletzt 29.024 im Jahr 2015; davon stammen aber nur 2.402 Anträge von syrischen Flüchtlingen, die damit hinter Eritrea, dem Sudan und dem Iran an vierter Stelle kommen. Gleichzeitig fällt auf, dass seit dem Beginn der Nahost-Krisen 2011 der Anteil abgelehnter Asylanträge zurückgegangen ist von 69 Prozent im Jahr 2011 auf 59 Prozent im Jahr 2015; vgl. Home Office: Asylum Statistics, in: gov.uk, 26.11.2015, URL: <https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-july-to-september-2015/asylum> [eingesehen am 11.02.2016]. Seit dem Beginn des Bürgerkrieges in Syrien hat Großbritannien 5.000 syrische Flüchtlinge aufgenommen – im Rahmen des „Syrian Vulnerable Person Resettlement“-Programms (VPR) hat sich die Regierung verpflichtet, bis zum Jahr 2020 insgesamt 20.000 weitere Flüchtlinge aufzunehmen; vgl. Home Office: Syrian Vulnerable Person Resettlement (VPR) Programme. Guidance for Local Authorities and Partners. London 2015, URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/472020/Syrian_Resettlement_Fact_Sheet_gov_uk.pdf [eingesehen am 11.02.2016].

417 Vgl. Kelly, Lynnette: Bosnian Refugees in Britain: Questioning Community, in: Sociology, Jg. 37, (2003), H. 1, S. 35–49, hier S. 37.

418 Vgl. Joly, Daniele: A New Asylum Regime in Europe, in: Nicholson, Frances/Twomey, Patrick (Hrsg.): Refugee Rights and Realities. Evolving International Concepts and Regimes, Cambridge 1999, S. 336–356.

419 Home Office: National Statistics: Asylum, in: 27.08.2015, URL: <https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-april-to-june-2015/asylum> [eingesehen am 14.02.2016].

des Dublin-Abkommens von 1990 und der Londoner „Entschließung über offensichtlich unbegründete Asylanträge“ von 1992 die Grundlage für beschleunigte Verfahren vor Spezialgerichten, vor denen die Berufungen von Flüchtlingen aus sicheren Herkunftsländern schnell abgelehnt werden konnten.⁴²⁰ Seit Mitte der 1990er Jahre sind Flüchtlinge durch eine Reihe von Gesetzen aus dem allgemeinen sozialen Leistungsbezug ausgegliedert worden: Mit dem „Asylum and Immigration Act“ von 1996 haben Asylbewerber zunächst jeden Anspruch auf Wohngeld, Kindergeld und finanzielle Unterstützungen für Behinderte verloren.⁴²¹ In ihrem ersten Weißbuch zur Asylpolitik kündigte die Labour-Regierung 1998 an, dass „die Unterstützung für Asylsuchende im Allgemeinen nicht länger auf Barzahlungen basieren soll“⁴²²; entsprechend wurde mit dem „Immigration and Asylum Act“ von 1999 die Sicherung des Existenzminimums auf ein System von Lebensmittelgutscheinen umgestellt, das aber nach Protesten von Flüchtlingsverbänden und Gewerkschaften mit dem „Nationality, Immigration and Asylum Act“ (NIA) von 2002 zugunsten von Barzahlungen wieder revidiert wurde.⁴²³ Der NIA enthielt jedoch andere Restriktionen: So sieht der Abschnitt 55 die Reduzierung staatlicher Beihilfen vor, falls der/die Asylbewerber/in nicht, wie es das Gesetz vorschreibt, unverzüglich nach seiner/ihrer Ankunft einen Antrag auf Asyl gestellt hat bzw. dafür keine ausreichende Begründung anführen kann. Schon im Jahr nach der Implementierung des NIA, 2003, wurden 9.000 Asylanträge aufgrund von Verstößen gegen Abschnitt 55 zurückgewiesen.⁴²⁴ Mit dem „Asylum and Immigration (Treatment of Claimants) Act“ 2004 ist zudem geregelt worden, dass Flüchtlinge, deren Antrag auf Asyl abgelehnt wird, jeglichen Anspruch auf staatliche Transferleistungen verlieren; zudem sind ihre Berufsrechte noch stärker eingeschränkt worden.⁴²⁵ Unter New Labour wurden zudem diverse Maßnahmen zur Überwachung der im Land lebenden Flüchtlinge ergriffen: So sah das Migrationsgesetz von 2002 vor, dass alle Flüchtlinge einen Ausweis mit biometrischen Daten (die sogenannten Asylum Registration Card) tragen und sich regelmäßig bei den Behörden melden und identifizieren müssen.⁴²⁶

420 Vgl. Harvey, Colin: *Seeking Asylum in the UK: Problems and Prospects*, London 2000, S. 200 f.; Birsl, Migration und Migrationspolitik, S. 197.

421 Siehe Sales: *The Deserving and the Undeserving?*, S. 464. Jedoch existierten Ausnahmeregelungen für Mütter mit Kleinkindern; vgl. Pirouet: *Whatever Happened to Asylum in Britain?*, S. 117.

422 Home Office: *Fairer, Faster and Firmer. A Modern Approach to Immigration and Asylum*, London 1998, Abschnitt 8.21, URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/264150/4018.pdf [eingesehen am 11.02.2016].

423 Vgl. Home Office: *Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain*, London 2002, S. 60, URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250926/cm5387.pdf [eingesehen am 11.02.2016]; vgl. auch Weinbach, Christine: *Europäische Konvergenzen: Zur Restitution von Staatsangehörigkeit in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, in: *Berliner Journal für Soziologie*, Jg. 15 (2005), H. 2, S. 199–218, hier S. 207; Spencer: *The Migration Debate*, S. 63.

424 Vgl. Cunningham, Steve/Tomlinson, Jo: *„Starve them out‘. Does Every Child Really Matter? A Commentary on Section 9 of the Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004*, in: *Critical Social Policy*, Jg. 25 (2005), H. 2, S. 253–275, hier S. 254.

425 Vgl. Sales, Rosemary: *Secure Borders, Safe Haven: A Contradiction in Terms?*, in: *Ethnic and Racial Studies*, Jg. 28 (2005), H. 3, S. 445–462, hier S. 447.

426 Siehe Somerville, Will: *Immigration under New Labour*, Bristol 2007, S. 66. Weitere Gesetzespakete im Bereich des Asylrechts waren: der „Immigration, Asylum and Nationality Act“ 2006, der „UK Borders Act“ 2007 und der „Borders, Citizenship and Immigration Act“ von 2009. Diesen gesetzgeberischen Aktionismus deutet Mulvey nicht als angemessene Reaktion auf eine sich verändernde Dynamik internationaler Migrationsbewegungen, sondern als Ausdruck von „reactive policy-making, combined with populism“; Mulvey: *When Policy Creates Politics*, S. 439.

Trotz dieser Bemühungen der Labour-Regierung um eine restriktive Asylpolitik ist es ihr – so das Urteil des ehemaligen Labour-Vorsitzenden, Ed Miliband,⁴²⁷ und die Wahrnehmung eines Großteils der britischen Bevölkerung – nicht gelungen, die Einwanderung von Nicht-EU-Bürgern effektiv zu regulieren. Nach dem Machtwechsel 2010 wurde von der konservativ-liberalen Regierung betont, dass eine nachhaltige Reduzierung des Wanderungssaldos nur durch den Aufbau einer „really hostile environment for illegal migrants“ gelingen könne.⁴²⁸ Der Hauptfokus der neuen Strategie lag also auf der Bekämpfung undokumentierter Migration; hinzu kam die Senkung der rechtlichen Hürden für die Abschiebung krimineller Ausländer.⁴²⁹ So wurde mit dem Immigration Act 2014 eine „deport first, appeal later“-Regelung für die Abschiebung von Migranten, die zu Haftstrafen verurteilt wurden, implementiert: Demnach dürfen die Betroffenen erst nach der Ausreise Rechtsmittel gegen ihre Abschiebung einlegen, sofern kein Asylverfahren anhängig ist und das Innenministerium keine ernsthafte Gefahr für Leib und Leben des Verurteilten erkennt. Eine derzeit im Parlament beratene Immigration Bill sieht vor, die „deport first, appeal later“-Regelung auf alle Migranten anzuwenden, die illegal eingereist sind oder deren Asylantrag abgelehnt wurde.⁴³⁰

In Großbritannien werden Asylsuchende nur dann als Flüchtlinge im Sinne der GFK anerkannt, wenn sie eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung in ihrem Heimatland nachweisen können. In diesem Fall erhalten sie eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis (*Indefinite Leave to Remain*, ILR); und nach fünf Jahren erhalten sie die Gelegenheit, die britische Staatsbürgerschaft zu beantragen. „Humanitären Schutz“ erhalten Flüchtlinge, wenn in ihren Heimatländern Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (z. B. Folter, Todesstrafe) bekannt sind. Trifft beides nicht zu, kann ihnen eine ermessensabhängige Duldung (*discretionary leave to remain*, DL) gewährt werden – dies geschieht jedoch nur, wenn besondere Umstände vorliegen, etwa bei gesundheitlichen Problemen, die eine Abschiebung nicht erlauben, oder wenn unbegleitete Kinder glaubhaft machen können, ihre Eltern verloren zu haben. In diesem Fall erhalten Flüchtlinge eine Aufenthaltserlaubnis für zunächst drei Jahre, in denen ihnen der Zugriff auf die gleichen Sozialleistungen wie anerkannten GFK-Flüchtlingen zusteht und in denen sie wie diese auch Zugang zum britischen Arbeitsmarkt haben.⁴³¹

427 Winnett, Robert: Labour ‚Got it Wrong‘ on Immigration, Says Ed Miliband, in: telegraph.co.uk, 25.09.2011, URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/labour/8788109/Labour-got-it-wrong-on-immigration-says-Ed-Miliband.html> [eingesehen am 17.02.2016].

428 Theresa May zitiert nach: Travis, Alan: Immigration Bill: Theresa May defends plans to create 'hostile environment', in: theguardian.co.uk, 10.10.2013, URL: <http://www.theguardian.com/politics/2013/oct/10/immigration-bill-theresa-may-hostile-environment> [eingesehen am 18.02.2016].

429 Vgl. Partos, Rebecca/Bale, Tim: Immigration and Housing, in: Beech, Matt/Lee, Simon (Hrsg.): The Conservative-Liberal Coalition. Examining the Cameron-Clegg Government, Houndmills, Basingstoke 2015, S. 102-113, hier S. 105f.

430 Vgl. Rimmer, Karen/Vasishta, Thalej: Deport First, Appeal Later – The Effects of the Immigration Bill Explained, in: halsburyslawexchange.co.uk, 30.09.2015, URL: <http://www.halsburyslawexchange.co.uk/deport-first-appeal-later-the-effects-explained/> [eingesehen am 17.02.2016].

431 Vgl. die Übersicht in: Allwood, Gill/Wadia, Khursheed: Refugee Women in France and Britain, Manchester 2010, S. 25 ff.

3.2.3 Der Beginn einer koordinierten Integrationspolitik unter New Labour

Die erwähnten asyl- und sozialrechtlichen Reformen der New-Labour-Ära lassen sich von den Rahmenbedingungen für die Integration von Flüchtlingen kaum trennen. Doch welche konkreten Maßnahmen hat die Labour-Regierung ergriffen, um Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge in die Gesellschaft zu integrieren? Wenngleich in Bezug auf Großbritannien noch immer von einem „ongoing *laissez faire* approach to refugee integration and absence of a national integration programme“⁴³² die Rede ist, so ist doch zu konstatieren, dass die Labour-Regierung mit der Formulierung einer „National Strategy for Refugee Integration“⁴³³ im Jahr 2005 ihr Bemühen, Flüchtlinge zu „vollständigen und gleichen Bürgern“⁴³⁴ zu machen, zum ersten Mal überhaupt den Versuch unternommen hat, eine Strategie für die landesweite Integration von Flüchtlingen zu entwickeln. Besondere Bedeutung wurde im Rahmen dieser Strategie dem Punkt „community development“, der staatlichen Unterstützung für die ehrenamtliche Arbeit von Flüchtlingshilfverbänden, beigemessen, welche die Aufgabe übernehmen sollten, „to assist in building refugee groups’ capacity to help themselves by making it easier for them to access the funding which best suits the needs that they have identified for themselves“⁴³⁵. Der größte Teil der den Verbänden zu diesem Zweck zur Verfügung gestellten Finanzhilfen geht an den Refugee Council⁴³⁶, die größte Flüchtlingshilfeorganisation in Großbritannien, die als Dachorganisation von über siebzig Verbänden fungiert. Um die Kooperation mit den Flüchtlingshilfsorganisationen, den Repräsentanten selbstverwalteter Flüchtlingsräte und den Kommunen bei der Koordinierung der Versorgung von Flüchtlingen zu verstärken, hatte die Labour-Regierung 2001 das National Refugee Integration Forum (NRIF) eingerichtet, dem der Staatsminister für Immigration im Innenministerium vorsah und das aus neun Arbeitskreisen (u. a. Bildung, Wohnraum, Gesundheit und Pflege) bestand.⁴³⁷ Allerdings wurde kritisiert, dass die Regierung diesem Forum zu wenige Mittel und Kompetenzen eingeräumt hatte, als dass von ihm ernsthafte Impulse für eine effizientere Zusammenarbeit zwischen Staat und NGOs hätten ausgehen können.⁴³⁸ Entsprechend wurde die Arbeit des NRIF im Oktober 2006 eingestellt.⁴³⁹ Ein Teil der nationalen

432 Vgl. Allsopp, Jennifer et al.: *Poverty Among Refugees and Asylum Seekers in the UK. An Evidence and Policy Review*, Birmingham 2014, S. 14.

433 Home Office: *Integration Matters. A National Strategy for Refugee Integration*, London 2005, URL: http://www.northwestrsm.org.uk/rsm4/info/32/refugee_integration/199/integration_matters_a_national_strategy_for_refugee_integration [eingesehen am 11.02.2016].

434 Home Office: *Full and Equal Citizens. A Strategy for the Integration of Refugees into the United Kingdom*, London 2000, URL: http://www.northwestrsm.org.uk/rsm4/info/32/refugee_integration/203/full_and_equal_citizens_a_strategy_for_the_integration_of_refugees_into_the_united_kingdom [eingesehen am 11.02.2016].

435 Ebd., S. 12 f.

436 Wohl nicht zuletzt, weil der Refugee Council im Gegensatz zu anderen Flüchtlingshilfverbänden nicht gegen den NIA Act von 1999 protestiert hatte, wurde er von der Labour-Regierung als engster Partner in der Flüchtlingshilfe betrachtet und in die Erarbeitung und Ausführung der Integrationsstrategie einbezogen; vgl. Rutter, Jill: *Refugee Children in the UK*, Maidenhead, Birkshire 2006, S. 81 f.

437 Siehe Home Office: *Integration Matters*, S. 37 f.

438 Siehe Rutter: *Refugee Children in the UK*, S. 76.

439 Siehe Somerville: *Immigration under New Labour*, S. 53.

Integrationsstrategie ist das 2002 von der Labour-Regierung initiierte und 2004 angelaufene „Gateway Protection Programme“ (GPP).⁴⁴⁰ Sein Ziel besteht in der koordinierten Einreise, Ansiedlung und Integration von jährlich 750 Konventionsflüchtlingen, die vom UNHCR als besonders schutzbedürftig eingestuft werden.⁴⁴¹ Das GPP, das auf eine Unterstützung der Flüchtlinge durch Mitarbeiter des Refugee Council, der unabhängigen Organisation Refugee Action und der International Organisation of Migration (IOM) für ein Jahr angelegt ist, sieht vier Phasen vor: In der ersten Ankunftsphase leben die Flüchtlinge für sechs Wochen in einem Aufnahmecamp, in dem ihre Daten aufgenommen und sie medizinisch behandelt werden. Ursprünglich wurden sie bereits in dieser Phase durch die Teilnahme an einem von der IOM durchgeführten Cultural Orientation and Language Training (COELT) auf das Leben in Großbritannien vorbereitet;⁴⁴² seit 2011 ist dieser Kurs auf eine eintägige Unterrichtseinheit reduziert.⁴⁴³ In der zweiten Phase werden die Flüchtlinge in durch das Unternehmen Horton's Housing verwalteten Wohnungen untergebracht⁴⁴⁴ und über ihre Rechte und entsprechende regionale Serviceeinrichtungen informiert, an die sie sich bevorzugt wenden sollen. Dazu werden ihnen persönliche „Fallbearbeiter“ des Refugee Council zur Seite gestellt, die ihnen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz bzw. bei der Beantragung von Beihilfen, aber auch bei der Bewältigung ganz alltäglicher Probleme helfen sollen. In der dritten Phase erstellen die Flüchtlinge zusammen mit ihrem Fallbearbeiter einen „persönlichen Integrationsplan“ (PIP) – wobei es auch darum geht, Flüchtlingen, die oft mit hohen Erwartungen nach Großbritannien kommen, ein realistisches Bild von ihren Möglichkeiten in einem in hohem Maße kompetitiven Bildungssystem und Arbeitsmarkt zu vermitteln.⁴⁴⁵ Nach etwa zwölf Monaten der persönlichen Betreuung der Flüchtlinge durch ihre Fallbearbeiter erfolgt eine gemeinsame Evaluation dieser ersten Integrationsmaßnahmen.

Der eigentliche Fokus der nationalen Integrationsstrategie liegt freilich auf der Ansiedlung und Inklusion von Flüchtlingen, die nicht bereits vor ihrer Einreise vom UNHCR und dem britischen Innenministerium als Konventionsflüchtlinge anerkannt worden sind. Als einer der zentralen Pfeiler dieser Strategie wird die Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen betrachtet. Auf Grundlage des NIA war im Jahr 2000 der National Asylum Support Service (NASS) eingerichtet worden, der die Unterbringung und die finanzielle

440 Vgl. Home Office: Integration Matters, S. 19.

441 Das GPP ist eines von zwei Programmen der britischen Regierung zur koordinierten Ansiedlung von Konventionsflüchtlingen. Das andere, bereits in den 1990er Jahren eingeführte Programm ist das *Mandate Refugee Scheme*, das für Flüchtlinge mit „engen Verbindungen“ zum Vereinigten Königreich (z. B. dort lebende Familienmitglieder) vorgesehen ist und für das keine Kapazitätsgrenzen festgelegt sind.

442 Vgl. den Evaluationsbericht des Refugee Council: Gateway Protection Programme. Good Practice Guide, London 2008, S. 10, URL: https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0002/5053/Gateway_good_practice_guide_sept_2008.pdf [eingesehen am 11.02.2016].

443 Vgl. European Parliament: Comparative Study on the Best Practices for the Integration of Resettled Refugees in the EU Member States, Brüssel 2013, S. 99, URL: <http://www.resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/EP%20study.pdf> [eingesehen am 11.02.2016].

444 Siehe ebd., S. 101. Strom-, Gas- und Wasserkosten werden in den ersten zwei Wochen vom Innenministerium übernommen, müssen anschließend aber von den Flüchtlingen selbst beglichen werden.

445 Siehe Refugee Council: Gateway Protection Programme, S. 11.

Unterstützung von Asylbewerbern, die auf die Prüfung ihres Antrags warten, organisieren sollte – zuvor waren diese Aufgaben allein von den Kommunen übernommen worden.⁴⁴⁶ Damit ist der NASS zuständig für die landesweite Verteilung von Asylbewerbern, die mit dem „Immigration and Asylum Act“ von 1999 geregelt worden ist, insbesondere um den Druck auf den Wohnungsmarkt in London und anderen Regionen im Südosten Großbritanniens zu verringern. Dieses Verteilungssystem wurde jedoch als zu zentralistisch kritisiert, da es kaum Konsultationen lokaler Akteure vorsieht.⁴⁴⁷ Um eine bessere regionale Koordination zu gewährleisten, ist Großbritannien daher in zwölf „regionale Asylkonsortien“ aufgeteilt worden, denen die jeweiligen kommunalen Verwaltungen vorstehen und denen meist kooptierte VertreterInnen von Polizei, medizinischen Einrichtungen und Flüchtlingsverbänden angehören.⁴⁴⁸ Außerdem ist seit März 2007 das „New Asylum Model“ (NAM) in Kraft getreten, mit dem die Dauer der Prüfung von Asylanträgen auf sechs Monate verkürzt und eine größere Nähe zwischen Asylbewerbern und den zuständigen Sachbearbeitern hergestellt werden soll. Dies wird v. a. dadurch erreicht, dass für die Bearbeitung jedes Asylantrags nur noch ein einziger *case owner* zuständig ist, der nicht nur das offizielle Interview mit dem Bewerber führt und den Fall entscheidet, sondern z. B. bei Klagen gegen Ablehnungsbescheide die Fälle vor Gericht darlegen und während des Prüfungsverfahrens die Versorgung der Asylbewerber im Rahmen von NASS sicherstellen muss. Es gibt sieben NAM-Zentren, die in den Schwerpunktregionen der Flüchtlingsunterbringung eingerichtet worden sind: in Glasgow, Cardiff, Leeds, Liverpool, Solihull, London Mitte und London West.⁴⁴⁹

Einer der Hauptkritikpunkte hinsichtlich der Verteilungspolitik betrifft die Tatsache, dass Flüchtlinge auf einer „no choice basis“⁴⁵⁰ verteilt werden, die sich nach freien Kapazitäten, jedoch nicht nach individuellen Bedürfnissen richtet; weshalb v. a. in der Anfangsphase des Programms Familien oft voneinander getrennt wurden.⁴⁵¹ Da viele Flüchtlinge sich entscheiden, bei Verwandten oder Bekannten unterzukommen, anstatt eine zugewiesene Unterkunft im Norden des Landes anzunehmen,⁴⁵² hat diese Verteilungspolitik zwar dazu beigetragen, die Engpässe auf dem Londoner Wohnungsmarkt in den Griff zu bekommen; für andere Dienstleistungsbereiche wie Gesundheitsversorgung oder Bildung galt das aber nur

446 Siehe Barclay, Aileen et al.: *Asylum Seekers in Scotland*, Edinburgh 2003, S. 19, URL: <http://www.gov.scot/resource/doc/47032/0025606.pdf> [eingesehen am 11.02.2016]. Wie Boswell in ihrem Vergleich der deutschen und britischen Verteilungspolitik bemerkt, war und ist Großbritannien bei der geografischen Verteilung von Flüchtlingen sehr viel passiver als der deutsche Staat; Boswell führt dies auf „the UK’s reliance on border controls as the primary form of migration control“ einerseits und auf „the UK’s comparatively anti-state, liberal social and political culture“ zurück; Boswell, Christina: *Spreading the Costs of Asylum Seekers. A Critical Assessment of Dispersal Policies in Germany and the UK*, London 2001, S. 9.

447 Vgl. Spencer: *The Migration Debate*, S. 62.

448 Vgl. Rutter: *Refugee Children in the UK*, S. 76.

449 Vgl. Joint Committee on Human Rights: *The Treatment of Asylum Seekers. Tenth Report of Session 2006–07. Volume 1: Report and Formal Minutes*, London 2007, S. 29 f., URL: (<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200607/jtselect/jtrights/81/81i.pdf> [eingesehen am 11.02.2016]).

450 Home Office: *Fairer, Faster and Firmer*, Abschnitt 8.21.

451 Barclay et al.: *Asylum Seekers in Scotland*, S. 27 u. S. 32.

452 Boswell hat den Anteil dieser Flüchtlinge auf „bis zu zwei Drittel“ geschätzt; siehe Boswell: *Spreading the Costs of Asylum Seekers*, S. 16.

bedingt.⁴⁵³ Vielfach wurde (und wird nach wie vor) darüber geklagt, dass v. a. die Kommunen im Nordosten Englands Probleme hätten, genügend Sprachkurse und Schulplätze für Flüchtlingskinder bereitzustellen.⁴⁵⁴ Schon in der Anfangsphase befand die National Audit Commission bei der Überprüfung des neuen Verteilungsprogramms, dass die Ansiedlung von Flüchtlingen in Regionen mit geringen Erfahrungen bei der Integration ethnischer Minoritäten „Spannungen innerhalb der Gemeinschaft“ provozieren könnte, weshalb darauf zu achten sei, dass in den auszuwählenden Cluster-Regionen neben ausreichender medizinischer Versorgung und Unterstützung für Flüchtlinge im Bereich der Rechtsbeihilfe und der Kommunikation mit Behörden (Dolmetscher) auch ethnische Vielfalt vorhanden und bereits Flüchtlinge derselben Nationalität angesiedelt seien.⁴⁵⁵ In der Praxis werden für die Unterbringung von Flüchtlingen aber oft sehr kostengünstige Wohngebiete mit vielen leerstehenden Wohnungen in strukturschwachen und ethnisch relativ homogenen Regionen mit einem hohen Anteil an Sozialhilfeempfängern ausgewählt,⁴⁵⁶ wodurch Flüchtlinge von vornherein in einen Kreislauf sozialer Exklusion geraten.⁴⁵⁷

Diverse Studien haben gezeigt, dass die Spannungen zwischen neu ankommenden Asylsuchenden und der ansässigen Bevölkerung dort am geringsten sind, wo bereits ethnische Minderheitengruppen angesiedelt sind.⁴⁵⁸ Vor allem in jenen Teilen Großbritanniens, in denen der Ausländeranteil relativ niedrig ist – wie z. B. in Schottland –, ist aber bislang kaum darauf geachtet worden, Asylbewerber in Clustern nach Sprache und Nationalität aufzuteilen, wie dies in verschiedenen, von der Regierung beauftragten Untersuchungen empfohlen wurde.⁴⁵⁹ Daher ist anzunehmen, dass durch das vom NASS koordinierte *housing-led resettlement* von Asylbewerbern von vornherein wichtige Integrationsfaktoren wie z. B. die Unterbringung in einer ethnisch vielfältigen *Community* und die erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterminiert werden. Die Unterbringung in sozial depravierten Hochhausvierteln, in denen genügend Wohnraum zur Verfügung stehe, werde – so die These von Karen Wren – vom Staat auch deshalb forciert, weil auf diese Weise problematische Randgruppen räumlich

453 Ebd.

454 Vgl. Griffiths, David: English Language Training for Refugees in London and the Regions, London 2003, S. 4 u. S. 6; vgl. auch Greater London Authority, Young Refugees and Asylum Seekers in Greater London: Vulnerability to Problematic Drug Use, London 2004, S. 86 f.

455 Vgl. Robinson, Vaughan: Dispersal Policies in the UK, in: ders. et al. (Hrsg.): Spreading the ‚Burden‘? A Review of Policies to Disperse Asylum Seekers and Refugees, Bristol 2003, S. 103–148, hier S. 128 u. S. 131 ff.

456 Vgl. Phillips, Deborah: Moving Towards Integration: The Housing of Asylum Seekers and Refugees in Britain, in: Housing Studies, Jg. 21 (2006), H. 4, S. 539–553, hier S. 542 ff. Zu dieser eindeutigen Korrelation – je höher der Anteil von Asylbewerbern, desto höher der Anteil an Sozialhilfeempfängern und leerstehenden Wohnungen – vgl. Anie, Allan et al.: An Exploration of Factors Affecting the Successful Dispersal of Asylum Seekers, London 2005, S. 4.

457 Siehe Spicer, Neil: Places of Exclusion and Inclusion: Asylum-Seeker and Refugee Experiences of Neighbourhoods in the UK, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 34 (2008), H. 3, S. 491–510, hier S. 495; Sales: The Deserving and Undeserving?, S. 465.

458 Vgl. Robinson, David/Reeve, Kesia: Neighbourhood Experiences of New Immigration. Reflections from the Evidence Base, York 2006, S. 18 ff.; Forrest, Ray/Kearns, Ade: Joined-up Places? Social Cohesion and Regeneration, York 1999.

459 Vgl. Wren, Karen: Supporting Asylum Seekers and Refugees in Glasgow. The Role of Multi-Agency Networks, in: Journal of Refugee Studies, Jg. 20 (2007), H. 3, S. 391–413, hier S. 395; vgl. dazu Audit Commission: Another Country. Implementing Dispersal under the Immigration and Asylum Act 1999, London 2000.

besser kontrolliert werden könnten.⁴⁶⁰ In diesen Vierteln gibt es nur schwache zivilgesellschaftliche Netzwerkstrukturen; zudem gibt es im Rahmen dieser wenigen Netzwerke kaum eine Sensibilität für die Notwendigkeit, bedürfnisorientierte spezielle Dienstleistungen für Flüchtlinge anzubieten, da die „bevorzugte Behandlung“ von Flüchtlingen gerade hier vor dem Hintergrund ohnehin bestehender Ressourcenkonflikte unter den sozial benachteiligten Einheimischen sehr kritisch betrachtet wird.⁴⁶¹ Ein Beispiel dafür ist das „Problemviertel“ Sighthill in Glasgow, wo Asylbewerber und Einheimische in dringend sanierungsbedürftigen Häusern wohnen und letztere auf von der Stadt angeordnete Baumaßnahmen für Flüchtlingswohnquartiere mit Anfeindungen reagieren.⁴⁶² Qualitative Studien zur Integration von Flüchtlingsfamilien in englischen Städten außerhalb der Londoner Region haben gezeigt, dass Flüchtlinge (insbesondere Eltern kleiner Kinder) ihnen zugeteilte Wohngebiete, die von der weißen Unterschicht dominiert werden, als bedrohlich wahrnehmen, weil sie rassistische Übergriffe fürchten, sodass sie sich in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt fühlen.⁴⁶³ Andere Flüchtlinge klagen, dass sie sich aufgrund der sozialen Probleme und des tristen Stadtbildes in ihrem Wohngebiet fühlen, als ob sie in einer „gated community“ leben würden.⁴⁶⁴ Angesichts der Bedeutsamkeit des Gefühls persönlicher Sicherheit und sozialer Bindungen für die Integration insbesondere von Kriegsflüchtlingen (siehe Kap. 2.1.2) wäre daher aus Sicht vieler Integrationsforscher eine stärkere Berücksichtigung der ethnischen Vielfalt der Regionen bei der zentralen Verteilung wünschenswert.⁴⁶⁵ Dagegen wenden z. B. Sim/Bowes mit Blick auf das positive Beispiel Glasgow⁴⁶⁶ aus einer multikulturalistischen Perspektive ein, dass nur die Ansiedlung von Flüchtlingen in zu großen Teilen von Weißen bewohnten Gebieten neben vielen Gefahren überhaupt die *Gelegenheit* schaffe, die Distanz zwischen „uns“ und „den Anderen“ als Quelle von Ressentiments zu überwinden.⁴⁶⁷ Darauf zielen auch Stadtteilprojekte wie das im Norden von Glasgow (dem sogenannten Red-Road-Distrikt, einer weiteren Hochhaussiedlung, in der seit den 1990er Jahren Flüchtlinge untergebracht sind) angesiedelte „SharRed Road“-Projekt, das die von Jugendarbeitern organisierte Begegnung einheimischer Jugendlicher und junger Flüchtlinge fördern soll und vom „Prince’s Trust“, einer von Prince Charles ins Leben gerufenen Stiftung zur Förderung benachteiligter Jugendlicher, finanziert wird.⁴⁶⁸

460 Wren, Supporting Asylum Seekers and Refugees in Glasgow, S. 405 f.; ähnliche Beobachtungen bei Zetter, Roger/Pearl, Martyn: The Minority within the Minority. Refugee Community-based Organisations in the UK and the Impact of Restrictionism on Asylum-Seekers, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jg. 26 (2000), H. 4, S. 675–697.

461 Wren: Supporting Asylum Seekers and Refugees in Glasgow, S. 406 f.; vgl. auch Barclay et al.: Asylum Seekers in Scotland, S. 37.

462 Barclay et al.: Asylum Seekers in Scotland, S. 39.

463 Siehe Spicer: Places of Exclusion and Inclusion, S. 495ff.; Ager/Strang: The Experience of Integration, S. 4 u. S. 9 f.

464 Siehe Mulvey, Gareth: In Search of Normality. Refugee Integration in Scotland, Glasgow 2013, S. 53. URL: http://www.scottishrefugeecouncil.org.uk/assets/5790/final_report.pdf [eingesehen am 18.02.2016].

465 So z. B. Robinson: Dispersal Policies in the UK, S. 141 ff.

466 Glasgow hatte 2001 einen Ausländeranteil von nur 5,5 Prozent, im Dezember 2004 aber schon die höchste Zahl an Asylbewerbern (5.790) aller britischen Kommunen; vgl. Sim, Duncan/Bowes, Alison: Asylum Seekers in Scotland: The Accommodation of Diversity, in: Social Policy and Administration, Jg. 41 (2007), H. 7, S. 729–746, hier S. 730.

467 Vgl. ebd., S. 741 ff.

468 Vgl. Commission on Integration and Cohesion: Our Shared Future, West Yorkshire 2007, S. 125.

Die Bedeutung des Wohnumfeldes für das Gelingen von Integration wird auch in Vergleichsstudien hervorgehoben, in denen die Erlebnisse von Flüchtlingen in Städten mit relativ hohem Ausländeranteil und viel Erfahrung im Umgang mit ethnisch-kultureller Diversität mit denen von Flüchtlingen kontrastiert werden, die in ethnisch eher homogenen Räumen untergebracht worden sind. So haben Platts-Fowler/Robinson die Integrationserlebnisse von 146 im Rahmen des GPP in Großbritannien aufgenommenen irakischen Konventionsflüchtlingen in den nordenglischen Städten Sheffield und Hull in den ersten 18 Monaten nach ihrer Ankunft untersucht und dabei festgestellt, dass bei gleicher Art der Unterbringung, dem gleichen rechtlichen Status und denselben schlechten Aussichten auf dem Arbeitsmarkt die Flüchtlinge in der Universitätsstadt Sheffield, die 2011 einen Anteil ethnischer Minderheiten an der Gesamtbevölkerung von 19,2 Prozent hatte, mit ihrer Situation deutlich zufriedener waren als Flüchtlinge in Hull, das nur einen ungefähr halb so großen Minderheitenanteil (10,2 Prozent) aufweist. Die Flüchtlinge in Sheffield haben jeweils die Freundlichkeit der Nachbarschaft, die Abwesenheit von Bedrohungen (Rassismus) und die Hilfestellungen positiv hervorgehoben, die sie von Wohlfahrtsverbänden wie dem Citizen's Advice Bureau – einem seit den 1930er Jahren bestehenden Netzwerk, das v. a. rechtlichen Beistand für Menschen in Not anbietet – erhalten hätten, während diesen Strukturen von Flüchtlingen in Hull kaum Relevanz beigemessen wurde – was laut Platts-Fowler/Robinson wohl v. a. daran liegt, dass ehrenamtlich tätige Organisationen in Sheffield im Bereich der Flüchtlingsarbeit mehr Erfahrung und Expertise haben.⁴⁶⁹ In Hull verlassen sich die Flüchtlinge weniger auf formale Netzwerkstrukturen, sondern eher auf solidarische Beziehungen innerhalb der eigenen Flüchtlingsgemeinde und generieren damit „bonding capital“⁴⁷⁰.

Ein weiteres Problem der Verteilungspolitik betrifft die Kapazitäten für die medizinische Versorgung von Flüchtlingen.⁴⁷¹ In Erhebungen der British Medical Association (BMA) wird über viel Unmut insbesondere aufseiten der Gesundheitsdienstleister außerhalb Londons berichtet, die v. a. über Sprachbarrieren bei der Behandlung von Flüchtlingen und dadurch entstehende Zeitnot im Praxisalltag klagen – z. T. wird hier auch vorgeschlagen, speziell auf die Bedürfnisse von Flüchtlingen konzentrierte medizinische Einrichtungen zu schaffen, anstatt die Versorgung den „normalen“ Arztpraxen zu überlassen.⁴⁷² Es gibt bereits einzelne Einrichtungen, die Patienten behandeln, „who have difficulty accessing mainstream health services“, z. B. Flüchtlinge und Obdachlose⁴⁷³ – so die Selbstbeschreibung des „Whitehouse Centre“ in

469 Vgl. Platts-Fowler, Deborah/Robinson, David: A Place for Integration: Refugee Experiences in Two English Cities, in: *Population, Space and Place*, Jg. 21 (2015), H. 3, S. 476–491.

470 Ebd., S. 486.

471 Alle Flüchtlinge, die einen Asylantrag gestellt haben, haben gebührenfreien Zugriff auf die Leistungen der öffentlichen Gesundheitsfürsorge, des National Health Service (NHS). Für Einwanderer, die als Asylberechtigte oder GFK-Flüchtlinge anerkannt sind oder subsidiären Schutz genießen, können u. U. Gebühren fällig werden.

472 Vgl. Fisher, Tania: Meeting the Healthcare Needs of Refugees and Asylum Seekers – A Survey of General Practitioners, London 2004, S. 13.

473 Vgl. die Angaben auf der Internetseite der Einrichtung, URL: <http://www.thewhitehousecentre.co.uk/> [eingesehen am 11.02.2016].

der nordenglischen Stadt Huddersfield, einer Praxis, in der halbtags ein Arzt und ganztags bilinguale Sozialarbeiter, ein Psychotherapeut und Krankenschwestern arbeiten und die aus Mitteln des kommunalen Sozialhaushalts sowie Spenden finanziert wird.⁴⁷⁴ Solche Praxen existieren jedoch außerhalb der Metropolregionen nur vereinzelt, als Folge kommunaler Initiativen, keineswegs flächendeckend.

3.2.4 Integration durch Bildung und Zugang zum Arbeitsmarkt

Zwei der Kernaspekte erfolgreicher Integration sind bislang nur am Rande erwähnt worden: Bildung (v. a. Sprachförderung) und die Inklusion von Flüchtlingen in die Arbeitswelt. Im Rahmen ihrer nationalen Integrationsstrategie hat die Labour-Regierung von Beginn an besonderes Gewicht auf das Angebot von speziellen ESOL-Sprachkursen⁴⁷⁵ für Flüchtlinge und von „Orientierungskursen“ für die Vermittlung staatsbürgerlicher Grundkenntnisse gelegt, das angesichts der Tatsache, dass im Durchschnitt die Hälfte aller ESOL-Kursteilnehmer angibt, ein Jahr lang auf einen Kursplatz gewartet zu haben, noch immer nicht zufriedenstellend ist.⁴⁷⁶ ESOL-Kurse werden meist von *Community Colleges* angeboten; für die Finanzierung ist die 2010 neu gegründete Skills Funding Agency (SFA) verantwortlich. Seit 2011 müssen Asylsuchende fünfzig Prozent der Kursgebühren selber tragen – eine vollständige Gebührenbefreiung können nur noch beim *Job Center* gemeldete Flüchtlinge mit einer Arbeitserlaubnis erhalten.⁴⁷⁷

Der Hauptfokus der von der Labour-Regierung entwickelten Strategie zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen lag auf der Entwicklung von Fortbildungs- und Arbeitsvermittlungsmaßnahmen für gut ausgebildete Flüchtlinge und (ganz im Sinne der Präferenz der New Labour-Regierung für „public-private-partnerships“ als Zaubermittel für die Modernisierung des Staatsapparates⁴⁷⁸) und auf der Kooperation zwischen Regierung und NGOs als Voraussetzung für das Gelingen solcher Maßnahmen: Ein Beispiel ist das staatlich unterstützte Projekt „Refugees into Jobs“, das vom Refugee Council durchgeführt wird.⁴⁷⁹ Es besteht aus mehreren Teilprojekten, u. a. aus dem Refugee Employment Advice and Support Service, der sowohl sechswöchige Bewerbertrainings als auch die persönliche Begleitung von Flüchtlingen bei der Arbeitsplatzsuche durch Sozialarbeiter anbietet, einem Sonderprogramm für

474 Vgl. Department of Health: *Caring for Dispersed Asylum Seekers. A Resource Pack*, London 2003, S. 28 f., URL: http://www2.rcn.org.uk/__data/assets/pdf_file/0006/525066/caring-for-dispersed-asylum-seekers-resource-pack.pdf [eingesehen am 11.02.2016].

475 ESOL steht für „English for Speakers of Other Languages“ und bezieht sich auf von der Universität Cambridge entwickelte Sprachkurse und -tests, die sich am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen orientieren und die Einwanderer ohne ausreichende Sprachkenntnisse bestehen müssen, um die britische Staatsbürgerschaft beantragen zu können. Siehe dazu Abschnitt 5.

476 Vgl. Doyle, Lisa/O’Toole, Gill: *A Lot to Learn: Refugees, Asylum Seekers and Post-16 Learners*, London 2013, S. 12, URL: http://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0002/5956/A_lot_to_learn-Jan_13.pdf [eingesehen am 11.02.2016].

477 Vgl. Greater London Authority, *English Language for All*, London 2012, S. 6, URL: (https://www.london.gov.uk/sites/default/files/english_language_for_all.pdf) [eingesehen am 11.02.2016].

478 Vgl. Faucher-King, Florence/Le Galès, Patrick: *The New Labour Experiment. Change and Reform under Blair and Brown*, Stanford 2010, S. 49 ff.

479 Home Office: *Full and Equal Citizens*, S. 9.

Asylberechtigte, die vor ihrer Flucht als Lehrkräfte beschäftigt waren, und aus einem weiteren, vom NHS unterstützten Sonderprogramm für medizinisches Fachpersonal, dem „Building Bridges Programme“.⁴⁸⁰ Letzteres ist 2009 gestartet worden und beinhaltet u. a. Vorbereitungskurse für besondere Sprachtests (PLAB-Examen), die Ärzte bestehen müssen, um eine Zulassung beantragen zu können, und Kooperationen mit Krankenhäusern, an denen sich *refugee doctors* im Rahmen von ein- bis dreimonatigen *clinical attachments* weiterbilden können. In der *Harvard Business Review* wird das „Building Bridges“-Programm, für das sich zwischen September 2011 und August 2015 insgesamt 338 neue Klienten registriert haben, als ein Beispiel für *good practice* aufgeführt.⁴⁸¹ Laut der BMA waren im Jahr 2013 ca. 1.200 Ärzte, die als Flüchtlinge nach Großbritannien gekommen sind, im NHS beschäftigt.⁴⁸² Wie in allen anderen EU-Ländern sind Flüchtlinge auch in Großbritannien während der Prüfung ihres Asylantrags vom Zugang zum Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Mit der Implementierung der 2013 vom Europäischen Parlament verabschiedeten sogenannten Aufnahmerrichtlinie 2013/33/EU können jedoch Asylbewerber, die länger als zwölf Monate auf den Abschluss ihres Prüfungsverfahrens warten, eine Arbeitserlaubnis beantragen.⁴⁸³ Eine vom UNHCR in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2003 kritisiert, dass die seinerzeit geschätzten 500 bis 2.000 Flüchtlinge mit einem Abschluss in Medizin mit zu hohen Hürden (z. B. mehreren speziellen Sprachtests) konfrontiert und daher gezwungen seien, Jobs außerhalb ihres Qualifikationsbereichs anzunehmen – mit der Folge, dass sie Gefahr liefen, ihre alten Fähigkeiten zu verlieren.⁴⁸⁴ In einer Studie, welche die Lebensgeschichten von dreißig Flüchtlingen auswertet, die in den vergangenen fünfzig Jahren nach Großbritannien eingewandert sind, heben Rutter et al. hervor, dass zwar ein Drittel der Interviewten hochqualifizierten und gut bezahlten Tätigkeiten nachgehe, dass die meisten von ihnen in diese Positionen aber erst nach einem mühseligen Durchschreiten des Zweiten Bildungsweges und jahrelanger Beschäftigung im Niedriglohnsektor gelangt seien und dass keiner der Interviewten, die nach 1989 eingewandert seien, eine hochqualifizierte Position vorweisen könne.⁴⁸⁵

Da Asylbewerber ihren Anspruch auf *NASS Support* 28 Tage nach der Entscheidung über ihren Asylantrag verlieren und sich in diesem Zeitraum selbstständig um eine neue Unterkunft, die Beantragung von Sozialhilfen bzw. einen Arbeitsplatz kümmern müssen, sind professionelle und persönliche Hilfestellungen zur Vorbereitung auf diese Anforderungen nach Monaten

480 Vgl. die Angaben auf der Internetseite des Refugee Council, URL: <http://www.refugeecouncil.org.uk/rij> [eingesehen am 11.02.2016].

481 Siehe National Health Service: Building Bridges. Impact Report 2014–15, London 2015, S. 6 ff., URL: http://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0003/6701/BuildingBridges_ImpactReport2014-15.pdf [eingesehen am 11.02.2016].

482 Vgl. Building Bridges Partnership: Refugee Health Professionals. Impact Report – Sept 2011 to Aug 2013, London 2013, S. 3, URL: https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0003/0756/Building_Bridges_Impact_Report_Sept_11_to_Aug_13.pdf [eingesehen am 11.02.2016].

483 Home Office: Asylum Policy Instruction. Permission to Work, London 2014, URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299415/Permission_to_Work_Asy_v6_0.pdf [eingesehen am 11.02.2016].

484 Vgl. Stewart, Emma: A Bitter Pill to Swallow. Obstacles Facing Refugee and Overseas Doctors, Genf 2003, S. 7 ff., URL: <http://www.unhcr.org/3fbb94a32.html> [eingesehen am 11.02.2016].

485 Siehe Rutter et al.: From Refugee to Citizen, S. 82 ff.

des Wartens und der erzwungenen Passivität besonders wichtig. Um die anerkannten Flüchtlinge in dieser Übergangsphase nicht sich selbst zu überlassen, hat die Labour-Regierung eine Reihe von Maßnahmen ergriffen. Zum einen wurde mit dem „Immigration, Asylum and Nationality Act“ von 2006 ein „Integrationskredit“ eingeführt, den alle Flüchtlinge beantragen können, die Flüchtlingsstatus oder humanitären Schutz erhalten haben, und der dazu dienen soll, die elementaren Lebenshaltungskosten der ersten Monate zu decken, damit sich die Flüchtlinge ohne Sorgen um die nackte Existenz nach einer Arbeitsstelle umsehen können. Außerdem wurde im Jahr 2005 zunächst ein Pilotprojekt unter dem Namen „Strategic Upgrade of National Refugee Integration Services“ (SUNRISE) auf den Weg gebracht, dessen Ziel darin bestand, anerkannten Flüchtlingen persönliche Betreuer (*caseworkers*) zur Seite zu stellen, die mit ihnen persönliche Integrationspläne ausarbeiten sollten, die kurzfristig erreichbare Ziele v. a. in den Bereichen Ausbildung, Arbeit, Einkommen, Wohnen formulieren, und die sich um weitere Antragsverfahren, Kontakte zu Behörden, Wohnungsvermittlung usw. kümmern sollten.⁴⁸⁶ Vorrangiges Ziel war, zu verhindern, dass Flüchtlinge in die Obdachlosigkeit abrutschen. SUNRISE wurde zunächst in vier Regionen (Manchester, Leeds/Sheffield, London und Glasgow) getestet. Nach positiver Evaluation wurde – basierend auf den Erfahrungen mit SUNRISE – im September 2008 von der mittlerweile aufgelösten (bzw. zur UK-Visas-and-Immigration-Behörde umgewandelten) UK Border Agency ein landesweit operierender Refugee Integration and Employment Service (RIES) eingerichtet. Das Programm, an dem anerkannte Flüchtlinge freiwillig teilnehmen konnten, wurde von der Grenzschutzbehörde in Kooperation mit den Kommunen und dem Refugee Council umgesetzt und bestand aus drei verschiedenen Arten der Unterstützung:

1. Der Advice and Support Service sah vor, dass ein persönlicher Fallmanager Flüchtlingen sechs Monate lang bei der Suche nach Schulplätzen, einer neuen Wohnung, Ärzten und der Beantragung von Sozialhilfen assistieren sollte.
2. Der Employment Advice Service sah die höchstens zwölfmonatige Beratung, Unterstützung und Schulung bei der Arbeitsplatzsuche vor (z. B. Bewerbungstraining).
3. Mentoring Service: Flüchtlingen wurden ehrenamtliche Mentoren zugewiesen, die ihnen das gesellschaftliche Leben in Großbritannien näherbringen sollten.⁴⁸⁷

486 Siehe Perry, John: Insights into the SUNRISE Refugee Housing Experience, London 2008, URL: http://www.hact.org.uk/sites/default/files/uploads/Archives/2009/11/Sunrise_briefing.pdf [eingesehen am 11.02.2016]; Home Office: Integration Matters, S. 63 f.

487 Vgl. die Projektbeschreibung auf URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/intpract/refugee-integration-employment-service-ries?pdf=1> [eingesehen am 11.02.2016].

Im Zuge des von der konservativ-liberalen Koalition unter David Cameron forcierten Sparurses wurde RIES im September 2011 aufgelöst⁴⁸⁸ – auch das ist ein deutliches Zeichen für einen Kurswechsel der Cameron-Regierung hin zu einer restriktiveren Flüchtlingspolitik, die zuletzt in der Kürzung der wöchentlich ausgezahlten staatlichen Unterstützung für Asylsuchende um bis zu dreißig Prozent bei der Haushaltsplanung 2015/16 ihren Ausdruck gefunden hat.⁴⁸⁹

Als ebenso wichtig wie die frühzeitige Arbeitsmarktintegration wird von der britischen Regierung die Integration von Kindern und Jugendlichen in das Bildungssystem bzw. in Ausbildungsprogramme angesehen. In diesem Bereich ist bislang jedoch nicht auf spezielle Programme für Flüchtlinge, sondern auf die Inklusion von Flüchtlingen in bereits bestehende Programme zur Förderung benachteiligter oder schwer erziehbarer Jugendlicher gesetzt worden. Ein Beispiel ist der von der Cameron-Regierung mittlerweile ebenfalls aufgelöste „Connexions Service“, der im Jahr 2000 zur individuellen Förderung von 13- bis 19-jährigen „Problemschülern“ und Jugendlichen, die keine Ausbildungsstelle finden, eingerichtet worden war. Kern des vom Home Office finanzierten Programms war der Aufbau von 47 *Connexions Partnerships* im ganzen Land, die Netzwerke von (direkt beim Connexions Service oder bei NGOs wie Save the Children angestellten) *personal advisers* errichteten, die sich aus Experten verschiedener Berufsgruppen – *youth workers, homelessness workers, drugs workers* etc. – zusammensetzten, welche in Deutschland meist unter der einheitlichen Berufsbezeichnung „Sozialarbeiter“ rubriziert werden. Hinsichtlich ihrer Arbeit mit jungen Flüchtlingen umfasste das Aufgabenprofil dieser „persönlichen Berater“ u. a.: Hilfestellung bei der Suche nach einem geeigneten Schulplatz und nach freien Plätzen in ESOL-Kursen, bei der Überwindung der anfänglichen Isolation in der Schule durch den Aufbau von *young refugee groups* oder bei der Beantragung staatlicher Beihilfen (etwa bei der Finanzierung von Schuluniformen und Kantinenmahlzeiten) und der Anerkennung von Schulleistungen, die bereits im Heimatland erbracht worden waren.⁴⁹⁰

3.2.5 Primäres Integrationsziel – der Aufbau von „cohesive communities“

Aus Sicht der Labour-Regierung sollten die erwähnten Integrationsmaßnahmen der Generierung und Konservierung einer Form von lokaler Gemeinschaftlichkeit („community cohesion“) dienen, die mit den Dynamiken einer globalisierten Welt, in der sich nationale Identitäten auf dem Rückzug befinden, verträglich ist: Mittels staatlicher Förderung privater Flüchtlingsarbeit, der persönlichen Betreuung von Flüchtlingen auf dem Weg in den

488 Siehe Hill, Amelia: Refugee Services to Take a Heavy Hit Due to 62% Funding Cuts, in: [theguardian.com](http://www.theguardian.com/world/2011/feb/01/refugee-services-heavy-hit-cuts), 01.02.2011, URL: <http://www.theguardian.com/world/2011/feb/01/refugee-services-heavy-hit-cuts> [eingesehen am 11.02.2016].

489 Siehe Travis, Alan: Asylum Seekers with Children to Have Support Payments Cut, in: [theguardian.com](http://www.theguardian.com/uk-news/2015/jul/16/asylum-seekers-with-children-to-see-support-payments-cut), 16.07.2015, URL: <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/jul/16/asylum-seekers-with-children-to-see-support-payments-cut> [eingesehen am 11.02.2016].

490 Vgl. den *Good Practice*-Bericht von Connexions Service, *Working Together: Connexions Supporting Young Asylum Seekers and Refugees*, Nottingham 2003, S. 25 f., URL: [http://dera.ioe.ac.uk/6918/1/Asylum%20Seekers%20\(For%20Web\).pdf](http://dera.ioe.ac.uk/6918/1/Asylum%20Seekers%20(For%20Web).pdf) [eingesehen am 11.02.2016].

Arbeitsmarkt und in eine erfolgversprechende Bildungskarriere sollten vor Ort Verhältnisse reziproker Anerkennung geschaffen werden, die den Flüchtlingen die Integration in die Mehrheitsgesellschaft erleichterten.⁴⁹¹ Diese Kohäsionserzählung ist jedoch als eine – zumindest teilweise – Abwendung vom multikulturellen Erbe Großbritanniens zu verstehen. Lange Zeit wurde die Inklusion von Migranten in lokale *community associations* mit starken und klar begrenzten kulturellen Identitäten als unproblematisch und nicht etwa als hinderlich auf dem Weg zur Integration bewertet, da, so die allgemeine Einschätzung, diese partikularen Gemeinschaften helfen würden, einen Zugehörigkeitssinn zu erzeugen, und die Herausbildung, Artikulation und Repräsentation kollektiver Interessen unterstützen würden, die mit regionalen Behörden verhandelt werden könnten, wodurch ein kommunikatives Verhältnis zwischen den Vertretern von Migrantengemeinden und Staat aufgebaut werde.⁴⁹² Allerdings werden von vielen Forschern die Schwierigkeiten beim Aufbau von selbst verwalteten lokalen Flüchtlingsorganisationen betont: Innerhalb der Flüchtlingsmilieus wird eine starke Segmentierung aufgrund religiöser und politischer Differenzen und ökonomischer Ungleichgewichte konstatiert.⁴⁹³ Die Konflikte, die in der jüngeren Vergangenheit aus dieser kulturellen Segregation resultierten, haben in der Zeit von New Labour zu einem deutlichen Kurswechsel in der Integrationspolitik geführt: Nach den ethnischen Unruhen im Mai 2001 in Oldham, Burnley, Bradford und anderen Städten wurde vermehrt die Notwendigkeit ziviler Integration in eine auf gemeinsamen Werten basierende Gesellschaft hervorgehoben.⁴⁹⁴ Besonders deutlich wird dies anhand des im selben Jahr im Auftrag der Regierung erstellten „Cantle Report“, in dem die *Riots* auf „a lack of community cohesion arising from racial divisions and social exclusion“ in den betroffenen Bezirken zurückgeführt und Maßnahmen zur Stärkung des Austauschs zwischen den weitgehend isolierten communities angeregt wurden und in dem erklärt wurde, wie wichtig es sei, „to establish a greater sense of citizenship, based on (a few) common principles which are shared and observed by all sections of the community“.⁴⁹⁵ Dazu sollten auch „common elements of nation-hood“ wie etwa die Verwendung der englischen Sprache zählen.⁴⁹⁶ Voraussetzung für die Identifizierung gemeinsamer Werte sei jedoch eine „ehrliche und robuste Debatte“, die das bisherige „Herumdrücken“ um sensible Themen wie *race*, Religion und Kultur“ beenden müsse.⁴⁹⁷ In der Literatur werden die Mai-Unruhen und der „Cantle Report“ für gewöhnlich als erste deutliche Anzeichen einer Trendwende von einer eher liberal-multikulturalistischen hin zu einer „zivilrepublikanischen“ Integrationspolitik gewertet,

491 Vgl. Doyle, Lisa/McCorriston, Megan: *Beyond the School Gates. Supporting Refugees and Asylum Seekers in Secondary School*, London 2008, S. 11 f., URL: http://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/7042/Inclusive_Schools_project_research_report_May_08 [eingesehen am 11.02.2016].

492 Vgl. Kelly: *Bosnian Refugees in Britain*, S. 38.

493 Siehe ebd., S. 39.

494 Schain: *Managing Difference*, S. 213.

495 *Cantle Report: Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team*, London 2001, S. 10.

496 Ebd., S. 19.

497 Ebd., S. 9.

die nach den Anschlägen von 9/11 im selben Jahr und dem Londoner U-Bahn-Attentat 2005 jeweils noch verstärkt wurde. Es wurde eine Commission for Integration and Cohesion eingesetzt; und es wurden sogar ein eigenes Ministerium, das Department for Communities and Local Government, das die landesweite Stärkung der „community cohesion“ vorantreiben sollte, sowie ein Faith Communities Consultative Council (FCCC) eingerichtet, der den Austausch zwischen den Vertretern der Glaubensgemeinschaften erleichtern sollte.⁴⁹⁸ Dieser Austausch sollte jedoch – so Tony Blair in seiner vielzitierten „Integrationsrede“ vom Dezember 2006 – zum Zweck einer Integration ethnischer und religiöser Minderheiten „at the point of shared, common unifying British values“ – nämlich: „belief in democracy, the rule of law, tolerance, equal treatment for all, respect for this country and its shared heritage“ – erfolgen.⁴⁹⁹ Demgegenüber wies die Integrationskommission in ihrem Abschlussbericht „Our Shared Future“ ausdrücklich darauf hin, dass die Definition „britischer Werte“ für die Integration von Minderheiten kontraproduktiv sei, denn: „many of our broadly held values are common to people in other countries and calling them ‚British values‘ feeds a ‚them‘ and ‚us‘ mentality where we imply that ‚we British‘ have values which others simply don’t share“⁵⁰⁰. Deshalb mahnte die Kommission, das Prinzip des gleichberechtigten kulturellen Dialogs als Schlüssel zu einer erfolgreichen Integrationspolitik nicht aus den Augen zu verlieren, was auch anhand der *Best Practice*-Beispiele deutlich wird, die in dem Bericht aufgeführt werden: Eines davon ist das in Birmingham angesiedelte „RESTORE“-Projekt, dessen Anliegen das gezielte „Anfreunden“ (*Befriending*) von Flüchtlingen und freiwilligen MentorInnen ist, die zuvor geschult werden und die mit den ihnen anvertrauten Flüchtlingen diverse Freizeitaktivitäten unternehmen. Daneben fokussiert auch „RESTORE“ seit 2012 auf die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: Die Initiative bietet „Equipping Refugees for Work“-Kurse an, an denen die Flüchtlinge gemeinsam mit ihren Mentoren teilnehmen können.⁵⁰¹

Während sich also die Integrationskommission gegen eine Abkehr vom multikulturalistischen Erbe der britischen Integrationspolitik aussprach, so ist im Gegensatz dazu die Cameron-Regierung derzeit bemüht, die von New Labour begonnene Hinwendung zu einer „wertebasierten“, stärker assimilatorischen Integrationspolitik noch stärker voranzutreiben, wie David Cameron selbst in seinem berühmten Plädoyer für einen „more active, muscular liberalism“ auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2011 deutlich gemacht hat: „Under the doctrine of state multiculturalism“, so Cameron, „we have encouraged different cultures to live separate lives, apart from each other and apart from the mainstream.“ Solche „segregated communities“ müssten durch eine entschlosseneren Forcierung „unserer Werte“

498 Lewicki: Social Justice through Citizenship?, S. 105 f.

499 Tony Blair: The Duty to Integrate. Shared British Values. Rede vom 8.12.2006, URL: http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/26685/ipriadoc_doc/a8bc50ed-bf39-443b-a269-49b6bcd681cf/en/1147_blairimmigration.pdf [eingesehen am 11.02.2016].

500 Commission on Integration and Cohesion: Our Shared Future, S. 65; vgl. Lewicki: Social Justice through Citizenship?, S. 111.

501 Vgl. die Angaben auf der Internetseite des Projekts, URL: <http://www.restore-uk.org/what-we-do/equipping-for-work/> [eingesehen am 11.02.2016].

zusammengeführt werden.⁵⁰² Dieser politische Kurs hat sich nicht zuletzt in der Auflösung des FCCC im Jahr 2011 und in der Betonung der besonderen Bedeutung des christlichen Glaubens für die Integration von Einwanderern⁵⁰³ manifestiert – im Gegensatz zur stärkeren Fokussierung der Labour-Regierung auf die Bedeutung des Glaubens an sich und auf die Inklusion möglichst aller Minderheitenreligionen in die Aushandlung integrationspolitischer Maßnahmen.

Es überrascht kaum, dass diese Fokussierung auf die Vermittlung „britischer Werte“ auch bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts unter New Labour eine wichtige Rolle gespielt hat. Im Rahmen ihres Integrationsplans hat die Labour-Regierung postuliert, dass „much more needs to be done to ensure that citizenship helps to drive forward the integration of newcomers, including refugees, into British society“⁵⁰⁴, womit v. a. die obligatorische Aneignung von Sprachkenntnissen und Kenntnissen der politischen Kultur des Landes als Voraussetzung für die Gewährung der Staatsbürgerschaft gemeint war. Die formalen Voraussetzungen für eine Einbürgerung sind bereits im BNA festgelegt gewesen: Britischer Staatsbürger kann werden, wer sich seit fünf Jahren im Land aufhält, einen „guten Charakter“ vorweisen kann (d. h. keine „schwerwiegenden“ Vorstrafen hat) und „ausreichende“ Kenntnisse der englischen, walisischen oder schottisch-gälischen Sprache besitzt – wobei für den Nachweis letzterer keine konkreten Verfahren und Maßstäbe festgelegt sind.⁵⁰⁵ Mit dem 2002 verabschiedeten NIA Act wurden diese Bedingungen entsprechend der Zielstellung, eine „more cohesive society“ aufzubauen, ergänzt: Verlangt werden nun zudem „ausreichende Kenntnisse des [sozialen] Lebens im Vereinigten Königreich“⁵⁰⁶ als Voraussetzung für die Gewährung der Staatsbürgerschaft, wozu auch der formale Nachweis von Sprachkenntnissen zählen sollte. Zudem wurde ein „Life in the United Kingdom“-Test eingeführt, den Migranten mit guten Kenntnissen der englischen Sprache (ab ESOL-Level 3) absolvieren müssen;⁵⁰⁷ andernfalls muss ein ESOL-Sprachkurs mit einem kombinierten *citizenship course* belegt werden, in dem zusammen mit der Sprache auch Kenntnisse zur Arbeitswelt in Großbritannien, zum Gesundheits-, Bildungs- und Rechtssystem und zur britischen Geschichte vermittelt werden.⁵⁰⁸ Außerdem verpflichtet der NIA Act alle Migranten, die die Staatsbürgerschaft beantragen, einer offiziellen Einbürgerungszeremonie beizuwohnen, bei der ein feierlicher Eid abgelegt werden muss, durch den sich der/die neue Bürger/in zur Treue gegenüber der Königin und

502 David Cameron: Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2011, 05.02.2011, URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-at-munich-security-conference> [eingesehen am 11.02.2016].

503 Vgl. Lewicki: *Social Justice through Citizenship?*, S. 119.

504 Home Office: *Integration Matters*, S. 68.

505 Van Oers: *Deserving Citizenship*, S. 92.

506 Zitiert nach ebd., S. 95.

507 Vgl. ebd., S. 100 f. Dabei müssen mindestens 75 Prozent der Fragen richtig beantwortet werden.

508 Vgl. Czerska, Karolina: *The State of Cohesion. UK Integration Policy in the Scope of Language and Culture Training for Migrants*, in: Angelescu, Irina et al. (Hrsg.): *Facets of Migration in Contemporary Europe. Interdisciplinary Approaches to Specific Challenges*, Stuttgart 2010, S. 143–165, hier S. 153 ff.

den Gesetzen des Landes verpflichtet.⁵⁰⁹ Dieser „two-route‘ approach“ sollte für möglichst viele Migranten einen Anreiz schaffen, sich aktiv mit der politischen Kultur Großbritanniens auseinanderzusetzen.⁵¹⁰ Christian Joppke hat diese Fokussierung auf *citizenship* und *community cohesion* als Ausdruck einer „neuen Selbstbehauptung des liberalen Staates in Großbritannien“⁵¹¹ gedeutet. Die Cameron-Regierung hat diesen Kurs noch verschärft, indem sie erstens den „Life in the UK“-Test um Einheiten zu britischer Geschichte ergänzte und zweitens den „two-route approach“ der Labour-Regierung revidierte: Seit Oktober 2013 müssen alle Migranten, welche die britische Staatsbürgerschaft beantragen, neben dem „Life in the UK“-Test einen Englischkurs absolvieren, um nachzuweisen, dass sie mindestens auf Level B1 kommunizieren können.⁵¹²

3.2.6 Die schottische Integrationsstrategie

Im unitarischen System Großbritanniens sind die Zentralregierung und die Kommunen die integrationspolitischen Hauptakteure; seit dem Beginn der Devolution im Jahr 1998 streben jedoch auch die Regionalregierungen danach, im engen Rahmen ihrer Kompetenzen auf diesem Politikfeld aktiv zu werden. Ein positives Beispiel in dieser Hinsicht ist Schottland: Neben der Londoner Zentralregierung hat auch die schottische Regierung im Jahr 2002 ein Refugee Integration Forum eingerichtet, welches ein Jahr später einen Aktionsplan⁵¹³ vorlegte, für dessen Umsetzung jährlich 2,9 Millionen Pfund zur Verfügung gestellt wurden. Diese Strategie fokussierte v. a. auf den Aufbau lokaler Netzwerke zwischen Flüchtlingen, Flüchtlingsverbänden und kommunalen Verwaltungen. Ein Beispiel ist der *Framework for Dialogue-Prozess*, ein von der schottischen Regierung finanziertes und in Kooperation mit dem Refugee Council und dem City Council der Stadt Glasgow organisiertes *Organizing-Projekt*, bei dem es darum geht, Netzwerke von Flüchtlingen aus verschiedenen Kulturen aufzubauen, die von Sozialarbeitern betreut werden und mit deren Hilfe Selbsthilfestrukturen geschaffen werden sollen, die, so die Hoffnung, den Austausch zwischen den einzelnen Flüchtlingsgruppen fördern.⁵¹⁴ Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Initiative Action for Training and Learning for Asylum Seekers (ATLAS), durch die 29 Einzelprojekte aus Mitteln des EU-Programms EQUAL – einer bis 2008 bestehenden Initiative des Europäischen Sozialfonds (ESF) zum Abbau von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt – und von der Stadt Glasgow finanziert wurden: so etwa der Aufbau eines

509 Nationality, Immigration and Asylum Act 2002, Schedule 1; vgl. Kiwan, Dina: ‚National‘ Citizenship in the UK? Education and Naturalization Policies in the Context of Internal Division, in: *Ethnicities*, Jg. 11 (2011), H. 3, S. 269–280, hier S. 271. Aus liberaler und republikanischer Sicht ist diese Bedingung im höchsten Maße illegitim, weil damit der Eindruck erzeugt wird, dass nur ein guter britischer Staatsbürger sein könne, wer sich zur Monarchie bekennt.

510 Siehe Baldi/Goodman: *Migrants into Members*, S. 1162.

511 Joppke: *The Retreat of Multiculturalism*, S. 252.

512 Vgl. van Oers: *Deserving Citizenship*, S. 109 f.

513 Vgl. *Scottish Refugee Integration Forum: Action Plan*, Edinburgh 2003.

514 Siehe ebd., S. 11. Zur positiven Evaluation der Initiative vgl. *Scottish Refugee Integration Forum: Action Plan – Progress Report*, Edinburgh 2005, S. 14 f., URL: <http://www.gov.scot/Resource/Doc/37432/0010039.pdf> [eingesehen am 11.02.2016].

umfassenden Bildungsprogramms für Flüchtlinge an einem Glasgower *Community College*.⁵¹⁵ Ein ebenfalls aus ATLAS-Mitteln finanziertes Integrationsprojekt ist das „Bridges Programme“, das vom Institute for Contemporary Scotland und dem Refugee Council organisiert wird.⁵¹⁶ Das Programm dient dem Aufbau von Netzwerken mit regionalen Unternehmen, die Ausbildungs- und Arbeitsplätze für Flüchtlinge anbieten, aber auch mit zahlreichen Schulen, Colleges und Universitäten, die Kurse – überwiegend Sprachkurse – und Studienplätze für Flüchtlinge einrichten. Auch Flüchtlinge, die noch nicht als asylberechtigt anerkannt worden sind, können über dieses Programm an Bildungseinrichtungen vermittelt werden, um berufsvorbereitende Weiterbildungen zu absolvieren.⁵¹⁷ Die *outcomes* dieses Projekts sind jedoch eher bescheiden: So konnten im ersten Jahr in Glasgow lediglich drei von hundert Teilnehmern bezahlte Arbeit vermittelt werden.⁵¹⁸ Zwei weitere, in Schottland angesiedelte *Best Practice*-Beispiele für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen sind das „Glasgow Overseas Professionals into Practice“-Programm, das zwischen 2002 und 2009 auf die Weiterbildung und Stellenvermittlung von Gesundheitspersonal ausgerichtet gewesen ist,⁵¹⁹ und das seit 2007 existierende Programm „Refugees into Teaching“, das erfahrenen Lehrkräften ermöglichen soll, sich für eine Lehrerstelle in Großbritannien zu qualifizieren.⁵²⁰

In ihrer nationalen Integrationsstrategie hat die Zentralregierung den schottischen Aktionsplan als *Best Practice*-Beispiel aufgeführt;⁵²¹ und in der Tat ist es kein Wunder, dass ein so großer Teil der Forschung zur Integration von Flüchtlingen in Großbritannien auf Schottland fokussiert. Schließlich ist die schottische Regierung auf diesem Politikfeld besonders aktiv; was angesichts der von der Zentralregierung seit 2010 durchgesetzten Austeritätspolitik sehr deutlich geworden ist. Die seit 2011 allein von der Scottish National Party (SNP) gestellte schottische Regierung sieht die Einsparungen der Cameron-Regierung in der Flüchtlingshilfe überaus kritisch und hat deshalb 2013 einen neuen Aktionsplan mit dem Fokus auf die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt entwickelt; dieser soll offenkundig dazu dienen, mit dem Wegfall des „Integrationservice“ RIES entstandene soziale Probleme zu kompensieren. In dem Strategiepapier wird darauf hingewiesen, dass die 28-Tage-Frist zu knapp bemessen sei, da die Beantragung von Sozialleistungen für gewöhnlich länger dauere und daher viele Asylberechtigte ohne genügend professionelle Unterstützung Gefahr liefen, obdachlos zu werden – die schottische Regierung stützt sich dabei auf eine Studie des Refugee Council,

515 Scottish Refugee Integration Forum, Action Plan – Progress Report, S. 73 u. S. 75.

516 Sim/Bowes: Asylum Seekers in Scotland, S. 738.

517 Vgl. die Informationen auf der Internetseite des Programms, URL: <http://www.bridgesprogrammes.org.uk/> [eingesehen am 11.02.2016].

518 Vgl. Strang, Alison et al.: The Holistic Integration Service. Learning and Evaluation. Year 1: 2013–2014, Glasgow 2014, S. 43.

519 Vgl. Sim/Bowes: Asylum Seekers in Scotland, S. 738.

520 Zu den Erfahrungen mit diesem Programm vgl. Smyth, Geri/Kum, Henry: ‚When They don’t Use it They will Lose it‘. Professionals, Deprofessionalization and Reprofessionalization: the Case of Refugee Teachers in Scotland, in: Journal of Refugee Studies, Jg. 23 (2010), H. 4, S. 503–522.

521 Vgl. Home Office: Integration Matters, S. 31.

die zeigt, dass 96 Prozent aller Flüchtlinge in Schottland eine Zeitlang obdachlos sind, nachdem sie Asyl erhalten haben.⁵²² Mittels einer „New Partnership Strategy for Refugee Integration“, welche die schottische Regierung in Kooperation mit dem Scottish Refugee Council und der Convention of Scottish Local Authorities (COSLA) – der nationalen Vereinigung schottischer Gebietskörperschaften – umsetzen will, sollen diverse Auffangmaßnahmen in den Bereichen Wohnraum, Arbeitsbeschaffung und Bildung angeboten werden: Kern dieser Strategie ist ein sogenannter „Holistic Integration Service“ (HIS), der Flüchtlingen, nachdem ihnen Flüchtlingsstatus, humanitärer Schutz oder DL gewährt worden sind, für einen Zeitraum von zwölf Monaten beim Refugee Council beschäftigte „Integrationsberater“ zur Seite stellt, die sie über ihre Rechte aufklären, die Wohnungssuche und die Beantragung von Sozialleistungen koordinieren. In einem ersten Evaluationsbericht wird konstatiert, dass 95 Prozent der Flüchtlinge, die über diese Programm bislang eine Wohnung finden konnten, in Sozialwohnungen untergebracht worden sind; falls keine Sozialwohnungen verfügbar sind, sollen Flüchtlinge im Notfall vorerst in „Bed-and-Breakfast“-Hotels oder *Hostels* untergebracht werden.⁵²³ Zudem wird in dem Bericht festgestellt, dass die an dem Programm teilnehmenden Flüchtlinge trotz der Unterstützung, die sie bei der Beantragung von Sozialhilfen erhalten, ihre ersten Transferleistungen dennoch erst 42 bis fünfzig Tage nach dem Erhalt ihres Asylbescheids beziehen, wodurch sie über einen Zeitraum von zwei Wochen mittellos bleiben.⁵²⁴ Der HIS soll Flüchtlingen auch dabei helfen, die Leistungsvoraussetzungen für den Erhalt von Arbeitslosengeld (*Jobseeker's Allowance*) zu erfüllen bzw. ihren Pflichten im Rahmen der Arbeitsvermittlung nachzukommen, um Sanktionen abzuwehren.⁵²⁵ Dazu zählt auch die Motivation zur regelmäßigen Teilnahme an ESOL-Kursen. Als die eigentliche Basis einer erfolgreichen Integration von Flüchtlingen wird sowohl von der schottischen Regierung als auch von Integrationsforschern die Arbeit bestehender *multi-agency networks*, lokaler Kooperationen von Freiwilligenorganisationen wie den *refugee councils*, Wohlfahrtsverbänden und Kirchen eingeschätzt. Einen Schlüssel bilden hierbei kirchliche Anlaufstellen (*church drop-ins*): Diese sind für Flüchtlinge nicht nur oftmals die ersten Begegnungsorte, an denen sie mit der größeren lokalen *community*, auch mit Einheimischen in Kontakt treten können, sondern sie organisieren überdies Sprachkurse und kulturelle Events sowie Rechtsschutzberatungen und können Flüchtlinge an spezialisierte Dienstleister vermitteln.⁵²⁶ Als konkrete Beispiele für die freiwillige Flüchtlingsarbeit in Glasgow sind neben dem Scottish Refugee Council die unabhängige Glasgow Campaign to Welcome Refugees, die regionale Gliederung von Victim Support (ein Netzwerk, das

522 Vgl. Scottish Government, *New Scots: Integrating Refugees in Scotland's Communities. 2014–2017*, Edinburgh 2013, S. 45 f., URL: <http://www.gov.scot/Resource/0043/00439604.pdf> [eingesehen am 11.02.2016].

523 Vgl. Strang, Alison et al.: *Insights into Integration Pathways. New Scots and the Holistic Integration Service*, Glasgow 2015, S. 22 ff., URL: <http://eresearch.qmu.ac.uk/4140/1/eResearch%204140.pdf> [eingesehen am 11.02.2016].

524 Siehe ebd., S. 26.

525 Siehe ebd., S. 31 f.

526 Siehe Wren: *Supporting Asylum Seekers and Refugees in Glasgow*, S. 403 ff.

vorrangig Opfer von Gewaltverbrechen unterstützt)⁵²⁷ und das im Stadtteil Castlemilk angesiedelte Churches Together Refugee Center zu nennen: ein Hilfsnetzwerk für Flüchtlinge, das die Church of Scotland, die katholische Kirche und die Baptistengemeinde vereint, das dringend benötigte Möbel und Kleider sammelt und Flüchtlinge durch andere Hilfeleistungen (z. B. Kinderbetreuung, Umzugshilfen usw.) unterstützt.⁵²⁸ Als eher negativ – wenn auch als ein notwendiges Übel – wird jedoch der Wettbewerb unter den Netzwerken um staatliche Mittel zur Finanzierung ihrer Projekte und Dienstleistungen betrachtet; denn die hierfür aufgewendeten Kapazitäten werden dringend für die eigentliche Flüchtlingsarbeit benötigt.⁵²⁹

3.2.7 Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Großbritannien in den vergangenen 15 Jahren erkennbare Fortschritte bei der Umsetzung einer koordinierten Strategie der Flüchtlingsintegration gemacht hat. Die Bedeutung der Sprachförderung, der Unterstützung bei der Arbeitssuche und einer koordinierten Unterbringung von Flüchtlingen wurde von der Labour-Regierung erkannt; es waren entsprechende Finanzierungsprogramme auf den Weg gebracht worden, die jedoch von der Cameron-Regierung gekürzt und z.T. sogar vollständig eingestellt wurden. Unabhängig davon hat jedoch die Strategie selbst ihre Schwächen: So ist z. B. die von der Regierung angestrebte Einbeziehung des Dritten Sektors in die Umsetzung ihrer Integrationsstrategie grundsätzlich positiv hervorzuheben – problematisch wird dies allerdings, wenn etwa die Implementierung von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration an Non-Profit-Organisationen wie den Refugee Council geradezu ausgegliedert wird und diese zudem in immer stärkerem Maße die Folgen unzureichender Unterbringung von Flüchtlingen komprimieren müssen, mit der Konsequenz, dass sich regionale Flüchtlingshilfverbände von der Regierung „less as partners and, at best, more like agents and sub-contractors“⁵³⁰ wahrgenommen fühlen.

Ein grundsätzliches Abrücken von der traditionellen Laissez-faire-Politik Großbritanniens lässt sich demnach lediglich bei der koordinierten Ansiedlung/Verteilung von Asylbewerbern und bei der Naturalisierung anerkannter Flüchtlinge erkennen. Hier, bei der Gestaltung der Voraussetzungen für die Übertragung der britischen Staatsbürgerschaft, hat die Labour-Regierung mit der Einführung eines obligatorischen Sprach- und Staatsbürgerschaftstests eine klare Linie verfolgt: Ausreichende Kenntnisse der englischen Sprache und des britischen Rechtssystems seien notwendige Bedingungen für den Aufbau einer „kohäsiven Gesellschaft“. Diese formalen *Verpflichtungen* müssen jedoch durch Maßnahmen der

527 Siehe Sim/Bowes: *Asylum Seekers in Scotland*, S. 735.

528 Vgl. die Informationen auf der Internetseite der Initiative, URL: <http://www.castlemilkcommunitychurch.co.uk/furniture-ministry/> [eingesehen am 11.02.2016]; vgl. Barclay et al.: *Asylum Seekers in Scotland*, S. 106.

529 Siehe Wren: *Supporting Asylum Seekers and Refugees in Glasgow*, S. 402.

530 Zetter/Pearl: *The Minority within the Minority*, S. 695.

sozialen *Befähigung* von Flüchtlingen flankiert werden, die diese in die Lage versetzen, an der Mehrheitsgesellschaft zu partizipieren und die Vorzüge der *rule of law* nicht nur zu benennen, sondern auch tatsächlich anzuerkennen. Bislang hat die aktuelle konservative Regierung keinerlei Anstrengungen unternommen, um die begrenzten Pionierleistungen der Labour-Regierung auf diesem Gebiet auszubauen.

Wichtige Einwanderungs-, Asyl- und Staatsbürgerschaftsgesetze in Großbritannien nach 1945:⁵³¹

<i>Jahr</i>	<i>Name des Gesetzes</i>	<i>Wichtige Bestimmungen des Gesetzes</i>
1948	British Nationality Act	Britische Staatsbürgerschaft für alle Einwanderer aus dem Commonwealth
1962	Commonwealth Immigrants Act	Einführung eines Gutscheinsystems zur Regulierung der Arbeitsmigration: Kategorie A für Einwanderer mit Arbeitsverträgen; Kategorie B für Einwanderer mit bestimmter Ausbildung; Kategorie C für alle anderen
1971	Immigration Act	Unbefristetes Aufenthaltsrecht nur für Migranten, die selbst oder deren Eltern oder Großeltern in Großbritannien geboren wurden; Arbeitsmigranten erhalten befristete Arbeitsgenehmigungen nur, sofern sie ein Jobangebot nachweisen können
1981	British Nationality Act	Drei Kategorien für Staatsbürgerschaft: British, British Overseas, British Dependent Territories
1993	Asylum and Immigration Appeals Act	Einschränkung der Berufungsmittel gegen abgelehnte Asylanträge zur schnelleren Abschiebung in sichere Drittstaaten
1996	Asylum and Immigration Act	Sanktionen gegen Arbeitgeber, die illegale Migranten beschäftigen; Einschränkungen der Sozialleistungen für Asylsuchende
1999	Immigration and Asylum Act	Einrichtung des National Asylum Support Service (NASS); Umstellung der Beihilfen für Asylsuchende auf Lebensmittelgutscheine
2002	Nationality, Immigration and Asylum Act	Reduzierung bzw. Streichung von Beihilfen für Asylsuchende, die ihren Asylantrag nicht direkt nach der Einreise stellen; Erhebung biometrischer Daten von Asylsuchenden; Verschärfung des Staatsbürgerschaftsrechts: Nachweis von Sprachkenntnissen und Bestehen eines Staatsbürgerschaftstests als zusätzliche Bedingungen für die Naturalisierung
2006	Immigration, Asylum and Nationality Act	U. a. Einführung von „Integrationskrediten“; Verschärfung der Strafen für die Beschäftigung von Arbeitnehmern ohne Arbeitserlaubnis; Ausweitung der Kompetenzen des Innenministers, eingebürgerten Migranten die britische Staatsbürgerschaft wieder zu entziehen; weitere Einschränkung der Berufungsrechte abgelehnter Asylbewerber

531 Angelehnt an die Darstellung von Wolf, Frederike: Interkulturelle Integration als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Fernsehens. Die Einwanderungsländer Deutschland und Großbritannien im Vergleich, Wiesbaden 2011, S. 138 f.

Jahr	Name des Gesetzes	Wichtige Bestimmungen des Gesetzes
2007	UK Borders Act	„Automatische Abschiebung“ „krimineller Ausländer“, die zu einer Haftstrafe von mindestens zwölf Monaten verurteilt worden sind
2014	Immigration Act	„Deport First, Appeal Later“: Abgeschobene ausländische Straftäter haben erst nach der Abschiebung die Möglichkeit, gegen diese Maßnahme Rechtsmittel einzulegen; Vermieter werden verpflichtet, den Aufenthaltsstatus ihrer Mieter zu überprüfen

3.2.8 Literatur zur Vertiefung

- **Allwood**, Gill/Wadia, Khursheed: *Refugee Women in France and Britain*, Manchester 2010.
- **Baringhorst**, Sigrid: Abschied vom Multikulturalismus? Zu neueren Entwicklungen der Integrationspolitik in Großbritannien und Australien, in: Hentges, Gudrun et al. (Hrsg.): *Migrations- und Integrationsforschung in der Diskussion. Biographie, Sprache und Bildung als zentrale Bezugspunkte*, Wiesbaden 2010, S. 91–112.
- **Hansen**, Gunnar: *Citizenship and Immigration in Post-War Britain. The Institutional Origins of a Multicultural Nation*, Oxford 2000.
- **Mulvey**, Gareth: *In Search of Normality. Refugee Integration in Scotland*, Glasgow 2010, S. 53. URL: http://www.scottishrefugeecouncil.org.uk/assets/5790/final_report.pdf [eingesehen am 18.02.2016].
- **Sales**, Rosemary: *The Deserving and the Undeserving? Refugees, Asylum Seekers and Welfare in Britain*, in: *Critical Social Policy*, Jg. 22 (2002), H. 3, S. 456–478.

Israel

3.3 Israel – zwischen Rückkehrrecht und Grenzsicherung

(von Johannes Sosada)

3.3.1 Einleitung

Der Staat Israel wird häufig als „einzige Demokratie im Nahen Osten“ bezeichnet. Seiner Verfassung entsprechend versteht sich Israel explizit als sicherer „Zufluchtsort“ für alle Juden.⁵³² Israel bildet den Sonderfall eines Staates, der unbeschränkte Zuwanderung erlaubt und sogar gezielt fördert, sofern die Immigranten ihre ethnisch-religiöse Zugehörigkeit zum Judentum nachweisen können.⁵³³ Israel lässt sich also als das Einwanderungsland schlechthin bezeichnen, dessen Bevölkerung nun schon in zweiter Generation nach seiner Gründung 1948 aus ehemaligen Einwanderern besteht.

Bereits vor der Staatsgründung waren in verschiedenen Einwanderungswellen Tausende, v. a. europäische (*Aschkenasim*⁵³⁴) und orientalische (*Sephardim*⁵³⁵) Juden aus unterschiedlichsten Kulturkreisen nach Palästina gekommen.⁵³⁶ Die Idee des Zionismus, die Palästina als Heimstatt aller Juden sieht, fand gerade infolge der Pogrome in Osteuropa im 19. Jahrhundert viele Anhänger und führte zur Auswanderung aus europäischen Ländern in das damals noch britische Mandatsgebiet. Darüber hinaus immigrierten nach dem Zweiten Weltkrieg die Holocaust-Überlebenden, die nach der Ermordung vieler Familienangehöriger während der NS-Zeit im Nachkriegseuropa keine Heimatsperspektive mehr in den europäischen Ländern sahen. Mit dem Zusammenbruch des Ostblockes zu Beginn der 1990er Jahre kamen vermehrt russische und in den letzten Jahren v. a. äthiopische Juden in das Land (siehe Kap. 3.3.2).⁵³⁷ Gerade der Umgang mit den äthiopischen Juden, von denen ein Großteil auch aus wirtschaftlichen Gründen geflohen ist, hat innerhalb der israelischen Gesellschaft zu andauernden Diskussionen geführt. Allein diese hier lediglich gestreiften Aspekte verdeutlichen, dass sich Menschen mit unterschiedlicher persönlicher Herkunft und Lebensgeschichte,

532 Der Staat Israel hat keine endgültige Verfassung. Die Verfassung wird durch die Unabhängigkeitserklärung vom 14. Mai 1948 und durch mittlerweile elf Grundgesetze ersetzt. Im Wortlaut der Unabhängigkeitserklärung heißt es: „[...] Der Staat Israel wird der Einwanderung und der Sammlung der Juden im Exil offenstehen. [...] Unser Ruf ergeht an das jüdische Volk in allen Ländern der Diaspora, uns auf dem Gebiete der Einwanderung und des Aufbaus zu helfen [...]“

533 Siehe Schneider, Jan: Länderprofil Israel, in: Online Portal Migrationsgesellschaft, 04.02.2004, URL: <http://www.migration-info.de/artikel/2004-02-04/laenderprofil-israel> [eingesehen am 01.02.2016].

534 Bezeichnung für mittel-, nord- und osteuropäische Juden.

535 Bezeichnung für orientalische Juden, deren Vorfahren zum Großteil von der iberischen Halbinsel stammen. Häufig werden auch die Juden aus der arabischen und asiatischen Welt (*Mizrachim*) zu den *Sephardim* gezählt – was aber gerade unter den jeweiligen Mitgliedern höchst umstritten ist.

536 Vor der Ausrufung des Staates Israel 1948 wurde das heutige Staatsgebiet gemeinhin als Palästina bezeichnet. Seit ihrer Eroberung 1967 durch die Israelis werden die palästinensischen Gebiete als „besetzte Gebiete“, „Westbank“ und „Gazastreifen“ bezeichnet.

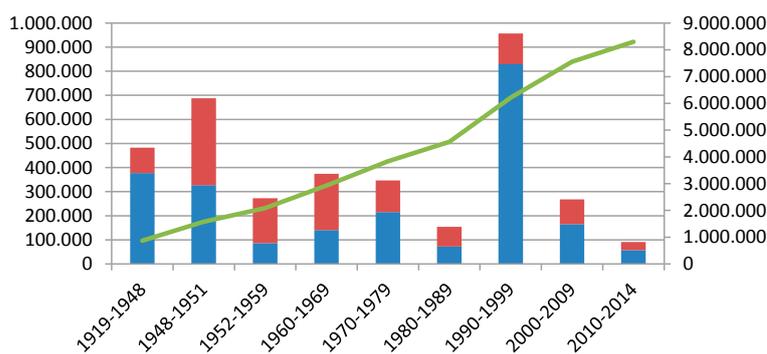
537 Siehe Cohen, Yinon: From Haven to Heaven, Changing Patterns of Immigration to Israel, in: Levy, Daniel/Weiss, Yfaat (Hrsg.): *Challenging Ethnic Citizenship, German and Israeli Perspectives on Immigration*, New York 2002, S. 36–56.

Muttersprache, religiösen Traditionen und Bildung miteinander arrangieren mussten. Derzeit leben in Israel ca. achteinhalb Millionen Menschen.⁵³⁸ Von den knapp über sechs Millionen Juden sind zurzeit 14 Prozent afrikanischer, elf Prozent asiatischer und 31 Prozent europäisch-amerikanischer Abstammung; 44 Prozent stammen aus Israel, d. h. sie leben schon in mindestens zweiter Generation in Israel.⁵³⁹ Darüber hinaus teilt sich die Einwohnerschaft zu 75 Prozent in jüdische, 21 Prozent arabische und ca. vier Prozent sonstige Abstammung auf. Im Vergleich zu 2014 ist die Gesamtbevölkerung um zwei Prozent gestiegen. Ursächlich hierfür ist neben der im Vergleich zu anderen Ländern hohen Geburtenrate von drei Kindern pro Frau die legale Einwanderung zu sehen.⁵⁴⁰

3.3.2 Historischer Überblick über die „Migrations- und Integrationsgeschichte“

Israel wird generell als Einwanderungsland bezeichnet. Als verhältnismäßig junger Staat hat das Land seine Bevölkerung in den vergangenen sechzig Jahren mehrmals verdoppelt.⁵⁴¹ Die genauen Einwanderungszahlen werden seit 1919 erfasst, das CBS⁵⁴² veröffentlicht regelmäßig aktuelle Zahlen. In der folgenden Grafik werden auf Basis der Daten des CBS die Einwanderungszahlen nach Israel in Verbindung mit dem Bevölkerungswachstum dargestellt. Dabei stellen die Balken die Anzahl der Einwanderer nach Israel dar, wobei blau die Einwanderer aus Europa und rot die Einwanderer aus den anderen Kontinenten darstellen. Vertikal ist zum einen die Entwicklung der Gesamtbevölkerung (rechte Skala, dargestellt durch die grüne Linie) und die Anzahl der Einwanderer zu sehen (linke Skala, dargestellt durch die Balken). Die x-Achse zeigt in verschiedenen Schritten den jeweiligen Zeitraum in Jahrzehnten (mit Ausnahme des Zeitraums vor der Staatsgründung, der Masseneinwanderung 1948 bis 1951 und des gegenwärtigen Jahrzehnts).

Abb. 3.1: Bevölkerungswachstum und Gesamtbevölkerung Israel



Quelle: Statistical Abstract of Israel 2015 No.6, Central Bureau of Statistics, eigene Darstellung.

538 Hierzu zählen die Bewohner der Golanhöhen und Ostjerusalems; jüdische Siedler in der Westbank werden nicht hinzugezählt.

539 Die verwendeten Zahlen stammen von dem israelischen Zentralbüro für Statistik. Dort werden regelmäßig aktuelle Zahlen zur Bevölkerungszusammensetzung veröffentlicht, die auch online einsehbar sind; siehe Central Bureau of Statistics: Statistical Abstract of Israel 2015. No. 66, Subject 2, Table No. 9.

540 Siehe Central Bureau of Statistics. Population of Israel on the eve of 2016 – 8.5 million, URL: http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201511355 [eingesehen am 02.02.2016].

541 Siehe Schneider, Jan: Länderprofil Israel, in: Migration & Bevölkerung. Das Online-Portal zur Migrationsgesellschaft, September 2008, URL: <http://www.migration-info.de/artikel/2008-09-19/laenderprofil-israel> [eingesehen am 13.12.2015].

542 CBS = Central Bureau of Statistics (Israelisches Zentralbüro für Statistik).

Das enorme Bevölkerungswachstum von gut einer Million Einwohnern nach der Staatsgründung auf heute über acht Millionen sowie die Anzahl der Einwanderer (zusammengenommen über 3,5 Millionen) verdeutlichen Israels Charakter als Einwanderungsstaat.

Vor der Staatsgründung 1948 kamen in verschiedenen Einwanderungswellen (hebräisch: *Aliyah*) Juden in das damalige Mandatsgebiet Palästina, das von den Briten von 1917 bis 1948 verwaltet wurde.⁵⁴³ Die Einwanderung verlief in diesem Zeitraum unkontrolliert, da keine offizielle Staatsgewalt existierte. Die Engländer als Mandatsmacht versuchten schließlich durch verschiedene Maßnahmen die unkontrollierte Einwanderung zu beschränken. Ziel der zionistischen Gruppen war allerdings, möglichst schnell möglichst viele Juden nach Palästina zu bringen, um durch die Größe der jüdischen Bevölkerung den Anspruch auf einen eigenen jüdischen Staat gegenüber Arabern und Briten zu untermauern. Damit erhoffte man sich, das Ziel des Zionismus, eine Heimstätte der Juden in Palästina zu schaffen, zu erreichen.

Dieses Ziel des Zionismus ist in diesem Zusammenhang als folgenreiche Besonderheit für den israelischen Staat und dessen Verfassung hervorzuheben. Sie äußerte sich nach der Staatsgründung auch konkret im regierungspolitischen Handeln: Beispielsweise bat die israelische die US-Regierung in den 1970er Jahren, jüdischen Flüchtlingen aus Russland den Flüchtlingsstatus abzuerkennen, damit diese kein Asyl mehr in den USA suchen konnten, sondern stattdessen nach Israel immigrierten. Nicht nur verfolgte oder bedrohte Juden sollen also nach Israel immigrieren, sondern auch Juden aus „sicheren“ Herkunftsländern, in denen sie sich keiner unmittelbaren Gefahr ausgesetzt sehen (wie bspw. in den USA oder Großbritannien).

Es gilt also zwischen zwei verschiedene Motivationslagen zu unterscheiden, aus denen heraus die Immigration nach Israel erfolgt: die Einwanderung aus einem sicheren Land, um in einem jüdischen Staat leben zu können, und die Immigration resultierend aus Gewissensgründen bei Verfolgung und Not. In der israelischen Immigrationsgeschichte können drei unterschiedliche, aufeinander folgende Migrationsepisoden ausgemacht werden:⁵⁴⁴

1. Die **erste Periode von 1948 bis 1951** ist durch die Massimmigration von insgesamt ca. 700.000 Juden gekennzeichnet – zum einen europäische Holocaustüberlebende und zum anderen Juden aus dem Vorderen Orient. Im selben Zeitraum floh ein großer Teil der palästinensischen Bevölkerung, sodass es zu einer demografischen Transformation kam, in deren Zuge die Juden nun die mit Abstand größte Bevölkerungsgruppe darstellten. In der obigen Grafik ist dieser verhältnismäßig hohe Anteil von neuen Einwanderern – gerade in Relation zu der noch eher geringen Bevölkerungszahl – deutlich zu erkennen.

543 Als *Aliyah* wird die Einwanderung von Juden aus der Diaspora nach Palästina bezeichnet. Man unterscheidet hier in der Regel fünf verschiedene „Aliyah-Wellen“ (1.: 1881–1904, 2.: 1904–1914, 3.: 1919–1923, 4.: 1924–1929, 5.: 1932–1936). Auch heute noch wird die Einwanderung nach Palästina als „Aliyah“ bezeichnet; vgl. Shapira, Anita: *Israel. A History*, Waltham 2012, S. 30 u. S. 103 ff.

544 Siehe Cohen: *From Haven to Heaven*, S. 37.

2. In der **zweiten Einwanderungsphase von 1952 bis 1967** kam es besonders zu einer Immigration von nordafrikanischen Juden nach Israel. Circa 600.000 Einwanderer kamen in diesen 15 Jahren nach Israel, ein großer Teil von ihnen aus Marokko (210.000) und ein etwas kleinerer Teil aus Rumänien (109.000). Diese Einwanderungswelle bewirkte eine weitere Verschiebung innerhalb der israelischen Gesellschaft. Hatte diese zuvor zum Großteil aus *Aschkenasim* bestanden, erhöhte sich nun der Anteil der *Sephardim*.⁵⁴⁵ Europäische und orientalische Juden gehören zwar derselben Glaubensrichtung an, die kulturellen Gebräuche variieren aber mitunter stark.⁵⁴⁶ Auch im Hinblick auf den Bildungsgrad gibt es zwischen beiden Gruppen mitunter große Unterschiede: So haben *Aschkenasim* oft einen höheren Schulabschluss und eine besser Schulbildung erfahren als sephardische Juden.⁵⁴⁷

3. Während der **dritten Immigrationsperiode von 1967 bis 2000** waren es vermehrt ideologische und ökonomische Beweggründe, die zur Immigration nach Israel führten. Die weitere Entwicklung des israelischen Staates, zunehmender Wohlstand und auch militärische Erfolge wie der Sieg im Sechstagekrieg 1967 führten dazu, dass viele Juden aus unterschiedlichsten Gründen – sei es aus politischen, ideologischen oder religiösen, aber auch aus ökonomischen – ihre Heimat verließen und nach Israel ausreisten. Der Staat Israel hatte sich etabliert und stellte mittlerweile einen attraktiven Lebensstandort dar; gerade auch für Juden, die ihre ökonomische Situation gegenüber ihren Lebensbedingungen in ihren Herkunftsländern verbessern wollten. Die großen Einwanderungszahlen (knapp 1,5 Millionen) in dieser Phase sind also weniger durch Fluchtbewegungen bedingt, als vielmehr durch die zunehmende Etablierung und den wirtschaftlichen wie militärischen Erfolg des israelischen Staates. Auch der Zusammenbruch der Sowjetunion fällt in diese Phase. In der Grafik fällt dieser Zeitraum der 1990er Jahre mit dem besonders hohen blau markierten Anteil an europäischen Einwanderern besonders auf. Für osteuropäische Juden wurde es damals überdies formal einfacher, ihre Heimatländer zu verlassen.

Zusätzlich zu den drei von Cohen definierten Perioden kann derzeit nun die **vierte Immigrationsperiode von 2000 bis heute** festgemacht werden:

4. In dieser jüngsten Phase hat die Einwanderung insgesamt eher abgenommen. Seit der Jahrtausendwende (2000–2014) kamen ca. 360.000 Immigranten nach Israel; sie

545 Ebd. S. 38 f.

546 Vgl. Shapira: Israel, S. 321 ff.

547 1975 hatte einer von vier *Aschkenasim* einen Hochschulabschluss, von den *Sephardim* war es nur einer aus zwanzig. Zwanzig Jahre später, bis 1995, hatte sich diese Diskrepanz nicht sehr verändert: Einer von drei *Aschkenasim* hatte hier einen Abschluss, wohingegen einer von zehn *Sephardim* einen Hochschulabschluss vorweisen konnte; vgl. Cohen: From Haven to Heaven, S. 46.

stammen vorwiegend aus Europa. Anschließend ist ein Großteil der Immigrationszahlen rückläufig, bis auf die Anzahl immigrierender Juden aus Europa, die seit 2009 langsam wieder ansteigt. Im Jahr 2014 kamen insgesamt 24.000 Juden nach Israel, davon 19.000 aus Europa.⁵⁴⁸ In jüngster Zeit, v. a. seit Beginn des Jahres 2015, fällt die zunehmende Zahl aus Frankreich stammender Einwanderer auf. Nach den Anschlägen auf das Satiremagazin Charlie Hebdo und einen jüdischen Supermarkt im Januar 2015 und weiteren antisemitischen Attacken auf die jüdische Bevölkerung Frankreichs hat der gegenwärtige Premierminister Benjamin Netanjahu die französischen Juden vermehrt dazu aufgerufen, Frankreich zu verlassen und nach Israel zu kommen.⁵⁴⁹ Über 30.000 Einwanderer kamen 2015 nach Israel, knapp 8.000 davon aus Frankreich. Dies ist der größte Anstieg seit über zehn Jahren.⁵⁵⁰

Eine weitere neue Entwicklung ist die Zunahme von asylsuchenden Flüchtlingen aus Afrika, die über die Sinai-Halbinsel nach Israel gelangen. Hier ist seit 2006 ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Mit dem Bau eines Grenzzauns an der ägyptisch-israelischen Grenze ist diese Form der Einwanderung aber zuletzt stark eingedämmt worden.⁵⁵¹

Eine Sonderrolle nehmen die arabischen Israelis ein, die gut zwanzig Prozent der israelischen Gesamtbevölkerung ausmachen. Zwar sind sie israelische Staatsbürger, dennoch stellen sie eine spezielle „Subkultur“ innerhalb der Gesellschaft dar, deren Integration sich als äußerst problematisch erweist. Die arabischen Israelis werden zum einen von jüdischer Seite oft als „eigentliche Palästinenser“ gesehen und somit nicht als „richtige“ Israelis. Auf der anderen Seite sehen die Palästinenser in ihnen Verräter und Kollaborateure der Israelis. Somit stehen sie zwischen den Seiten und sind von einigen der für alle anderen Israelis funktionierenden Integrationsmechanismen ausgeschlossen. Dies hat besondere Bedeutung für den Integrationsbeitrag, den das israelische Militär leistet (siehe Kap. 3.3.7).

3.3.3 Politische Kultur in Bezug auf Neuankommende und deren Integration

Im Vergleich zu anderen Ländern wird Immigration in Israel als „Rettung“ und als ein für alle Juden geltendes Recht verstanden. Anders als in anderen Ländern (bspw. Kanada) gibt es hier keine selektive, sondern eine nicht-selektive Einwanderung. Jeder darf nach Israel immigrieren, solange er Jude ist – jedoch hat der Staat auf die Inanspruchnahme dieses Rechts nur geringfügige Einflussmöglichkeiten. Es gab und gibt Zeiträume, in denen vermehrt Juden davon Gebrauch machen, und wiederum welche, in denen dies weniger beansprucht wird.

548 Central Bureau of Statistics: Statistical Abstract of Israel 2015, No. 66, Subject 4, Table No. 4.

549 Siehe Lazaroff, Tovah: Netanyahu to French, European Jews after Paris attacks: Israel is your home, in: Jerusalem Post Online, 10.01.2015, URL: <http://www.jpost.com/Israel-News/Netanyahu-to-French-European-Jews-after-Paris-attacks-Israel-is-your-home-387309> [eingesehen am 01.02.2016].

550 Siehe Efraim, Omri: Aliyah to Israel increases in 2015, in: Ynetnews Online, 29.12.2015, URL: <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4746027,00.html> [eingesehen am 01.02.2016].

551 Siehe Sherwood, Harriet: Israeli fence construction cuts of migration from Egypt, in: The Guardian Online, 31.12.2012, URL: <http://www.theguardian.com/world/2012/dec/31/israeli-fence-cuts-migration-egypt> [eingesehen am 01.02.2016].

Für alle ankommenden Juden muss dennoch sozial gesorgt und sie müssen in den Staat und die Gesellschaft integriert werden.⁵⁵² Es besteht also eine einzigartige Willkommenskultur in Bezug auf Juden, die aus der jüdischen Diaspora einwandern: So wird die Einwanderung nach Israel stets von verschiedenen Seiten als Rückkehr bezeichnet. Denn Israel wird als Land gesehen – so das Selbstverständnis –, das die eigentliche Heimat der Juden ist. Die *Aliyah* ist daher in diesem Selbstverständnis keine Einwanderung in einen neuen Staat, sondern vielmehr eine Heimkehr. So heißt es auf der Seite des Ministeriums für Einwanderung denn auch „Returning to Israel“. Auch in den Broschüren der Jewish Agency steht am Ende der Einleitung „Welcome Home“.⁵⁵³ In diesem Sinne werden „Rückkehrer“ teils euphorisch am Flughafen begrüßt und abgeholt, man macht Fotos und teilt seine „Rückkehr“ nach Israel in den sozialen Medien. Der ehemalige Ministerpräsident Israels, Jitzhak Rabin, hat dieses besondere Selbstverständnis unterstrichen:

„Aliyah is the soul, the raison d'être of the state. There is no such thing as selective aliyah, and god help us if we get to that.“⁵⁵⁴

Die Idee, in Palästina einen Staat für sämtliche Juden (u.a. aufgrund der Lebensbedingen und Verfolgungen andernorts) zu schaffen, hat dazu geführt, sich um die Einwanderung von Juden zu bemühen. In der Folge wanderten Juden aus den unterschiedlichsten Herkunftsländern ein. Gerade in den ersten Jahren nach der Staatsgründung wurden Immigranten gebraucht, um den Staat aufzubauen, das Land zu kultivieren, eine Verwaltungsstruktur zu schaffen. Dieser Tatsache wurde durch die Einrichtung eines „Ministeriums für die Aufnahme von Einwanderern“ (Ministry of Aliyah and Immigrant Absorption) Rechnung getragen. Dieses seit 1951 bestehende Ministerium hat hierbei verschiedene Aufgaben: So soll es die Einwanderung koordinieren, aber auch die neuen Einwanderer sozial in die Gesellschaft und wirtschaftlich in den Arbeitsmarkt integrieren. Ferner soll das Erlernen der hebräischen Sprache gefördert werden und es soll Hilfe bei der Beantragung und Beziehung von staatlichen Unterstützungsmaßnahmen geleistet werden.⁵⁵⁵ Konkret bedeutet dies, dass die Neuankömmlinge „an die Hand genommen“ werden. Noch im jeweiligen Heimatland gibt es mit der Jewish Agency eine Behörde und somit einen Ansprechpartner, dessen Aufgabe darin besteht, die Einwanderung von Beginn an so unkompliziert wie möglich zu gestalten. Gezielt wird auf Flyern und Broschüren („You are not alone“) auf diese Unterstützung hingewiesen.

552 Siehe Rodal, Alti: Comparing Recent Multi-Ethnic Immigration to Canada and to Israel: Impact on Social Cohesion and Approaches to Integration, in: Weinfeld, Morton/Elazar, Daniel (Hrsg.): Still Moving. Recent Jewish Migration in Comparative Perspective, New Brunswick 2000, S. 99.

553 Siehe Website des israelischen Ministeriums für die Aufnahme von Einwanderern, URL: <http://www.moia.gov.il/English/About/Pages/AreasOfActivity.aspx> [eingesehen am 01.02.2016]; auch Jewish Agency. Israel: Make your Move. Guide to Alyiah from the United Kingdom, November 2014.

554 Rodal: Comparing Recent Multi-Ethnic Immigration, S. 103.

555 Einen Überblick über die Leistungen von staatlicher Seite gibt die Website des israelischen Ministeriums für die Aufnahme von Einwanderern, URL: <http://www.moia.gov.il/English/About/Pages/AreasOfActivity.aspx> [eingesehen am 02.02.2016].

3.3.4 Soziale Gräben und ihre Folgen für Demokratie und Gesellschaft

Die hohe Diversität der israelischen Bevölkerung führt dazu, dass einige gesellschaftliche Gräben bestehen. Eines allerdings vorweg: Im Hinblick auf die Betrachtung und Wirkung von Integration muss unterschieden werden zwischen jüdischen Einwanderern und illegalen Einwanderern sowie Zugehörigen anderer Religionsgemeinschaften, die schon im Land sind. Die Integration bzw. der Umgang mit nichtjüdischen Bevölkerungsgruppen (wie eben anderen religiösen Minderheiten oder Flüchtlingen) gestaltet sich wesentlich problematischer als die durchaus beispielhafte Integration von neuankommenden Juden aus der Diaspora. Nach einem Blick auf die Differenzen zwischen den verschiedenen jüdischen Subgruppen sollen daher weitere Trennlinien oder gar Gräben gezeigt werden, die entlang u. a. der Religionszugehörigkeit verlaufen.

Juden unterschiedlicher Herkunft

Die jüdischen Einwanderer stammen aus völlig verschiedenen Kulturkreisen und haben dementsprechend eine unterschiedliche kulturelle Prägung erfahren. Von staatlicher und gesellschaftlicher Seite wird viel Aufwand betrieben, um die neuen jüdischen Einwanderer in die israelische Gesellschaft zu integrieren. Dennoch lassen sich in der israelischen Gesellschaft verschiedene Subkulturen und Gemeinden identifizieren. So gibt es *Aschkenasim* und *Sephardim*, Juden aus den arabischen Ländern oder aus Äthiopien.

Ferner gilt es, die Motivation zu betrachten, aus der heraus Juden nach Israel eingewandert sind: Die einen sind aufgrund von Not und Verfolgung, andere aus ökonomischen Gründen und wieder andere aus der Überzeugung, dass Israel ihre eigentlich „Heimstätte“ sei, immigriert. In diesem Zusammenhang ist auch das grundlegende Spannungsverhältnis zu nennen, das zwischen religiösen und säkularen Israelis besteht. Es sind vorwiegend Ultraorthodoxe, die einen radikaleren Anspruch der Juden auf Israel erheben. Sie lehnen eine Zweistaatenlösung zumeist ab und plädieren für ein hartes Vorgehen gegen die Palästinenser. Ihrer Meinung nach gehören auch die besetzten Gebiete zum israelischen Territorium und sollten daher nicht geräumt, vielmehr der Siedlungsbau noch weiter forciert werden. Der säkulare Part der Bevölkerung hingegen spricht sich eher für eine Lösung des Konfliktes aus, befürwortet eher eine Zweistaatenlösung und keine weitere Forcierung des Siedlungsbaus. Regelmäßig kommt es auf beiden Seiten zu Demonstrationen entsprechend ihrer Überzeugung. Besonders deutlich wird dieses Spannungsverhältnis auch bei verschiedenen Streitthemen wie Homosexualität. So findet in Tel Aviv regelmäßig eine große „Gay Parade“ statt, gegen die hunderte Ultraorthodoxe demonstrieren und infolgedessen es regelmäßig zu Zwischenfällen kommt.⁵⁵⁶

⁵⁵⁶ So bei der „Gay Parade“ in Jerusalem im Sommer 2015: Ein Ultraorthodoxer griff mehrere Teilnehmer mit einem Messer an; vgl. Ettinger, Yair/Skop, Yarden/Levinson, Chaim: Six Stabbed at Jerusalem Gay Pride Parade by ultra-Orthodox Jewish Assailant, in: Haaretz Online, 30.07.2015, URL: <http://www.haaretz.com/israel-news/1.668796> [eingesehen am 16.02.2016].

Durchaus bestehen also teilweise sehr ausgeprägte Unterschiede zwischen diesen unterschiedlichen Kulturkreisen. Diese werden auch bewusst nicht kaschiert. Auch die Bevölkerung ist sich dieser Tatsache bewusst. Viele Israelis sind sogar stolz, trotz dieser außergewöhnlichen Diversität und den daraus z. T. resultierenden Konflikten miteinander zu leben. Alle Subgruppen eint jedoch die Zugehörigkeit zum israelischen Staat – sich selbst würden sie als „Israelis“ bezeichnen. Durch ihre jüdische Identität, die sie oder ihre Vorfahren zur Einreise nach Israel motiviert hat, fühlen sie sich miteinander verbunden.⁵⁵⁷

Jüdische Israelis–andere Volksgruppen

Neben Juden (ca. siebzig Prozent der Gesamtbevölkerung) und arabischen Israelis (vorwiegend muslimischen Glaubens, ca. zwanzig Prozent der Gesamtbevölkerung) gibt es mit Christen, Tscherkessen, Beduinen und Drusen einige andere Volksgruppen, die knapp zehn Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen. Sie leben seit Generationen im heutigen israelischen Staatsgebiet; ihre Verbreitung orientiert sich allerdings nicht entlang nationaler Grenzen. Vielmehr haben sie schon immer Volksgruppen dargestellt, die bedingt durch verschiedene politische Ereignisse, wie etwa die israelisch-arabischen Kriege, in verschiedenen Staatsgebieten leben. So leben viele Drusen im Nordgebiet Israels, den Golanhöhen, auf israelischer wie syrischer Seite, oder im Südlibanon; und Beduinen in der südlichen Negev-Wüste sowie der ägyptischen Sinaihalbinsel. Die Situation dieser Volksgruppen lässt sich als ambivalent beschreiben: So sind sie zum einen israelische Staatsbürger, gehören aber nicht seiner Mehrheit, der jüdischen Volksgruppe an. Auch haben sie kulturell einen völlig anderen Hintergrund. Sie oder ihre Vorfahren sind nicht nach Israel eingewandert, sondern leben seit Generationen in den jeweiligen Gebieten. Sie sind somit ein Teil des Staates, grenzen sich aber auch von ihm ab. Von Regierungsseite gibt es verschiedene Maßnahmen und Ansätze, wie mit diesen Minderheiten umgegangen werden soll. So sind diese Volksgruppen bspw. nicht von vornherein vom Wehrdienst ausgeschlossen; ihnen ist möglich, sich freiwillig zu melden.⁵⁵⁸ Der Umgang mit diesen Minderheiten ist häufig Gegenstand der medialen Berichterstattung, gerade weil es auch immer wieder zu gewalttätigen Konflikten und Auseinandersetzungen kommt.

Ferner gibt es zwischen Christen und orthodoxen Juden regelmäßig Spannungen, die in jüngster Zeit noch deutlich zugenommen haben. Radikale Juden haben zuletzt Terroranschläge auf christliche Einrichtungen, wie auf die Brotvermehrungskirche in Tabgha am See Genezareth, verübt. Die Attentäter sehen Israel als das Land, das nur den Juden vorbehalten sein sollte; andere Religionsgemeinschaften hätten dort in ihren Augen keine

⁵⁵⁷ Siehe hierzu Kap. „Rechtliche Rahmenbedingungen“.

⁵⁵⁸ Siehe Wolffsohn, Michael: Israel, Geschichte, Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Wiesbaden 2007, S. 190.

Daseinsberechtigung.⁵⁵⁹ Von Regierungsseite werden solche Anschläge regelmäßig verurteilt und von verschiedener Seite als „jüdischer Terrorismus“ gebrandmarkt. Allerdings kommt es immer wieder zu Vorwürfen, die Regierung würde nicht genügend tun, um die nichtjüdische Bevölkerung vor solchen Übergriffen zu schützen.

Verschiedene Streitpunkte gibt es auch gegenüber der Integration der Beduinen, die sich zum Großteil im Süden Israels, in der Negev-Wüste, befinden. Kulturell völlig verschieden von den anderen Bevölkerungsgruppen leben sie in zumeist ärmlichen Verhältnissen und in Siedlungen, die von der israelischen Regierung nicht anerkannt sind.⁵⁶⁰ Von diesen sind zahlreiche von einer Räumung bedroht und sollen abgerissen werden. Hiergegen formiert sich von verschiedener Seite Widerstand – verschiedene Stiftungen und Organisationen setzen sich für die Beduinen ein.⁵⁶¹

Die Drusen wiederum sind als Volksstamm im Norden Israels, dem Südlibanon und dem syrischen Teil der Golanhöhen ansässig. Dem israelischen Staat gegenüber gelten sie als außerordentlich loyal. So dienen sie bspw. in der israelischen Armee – bereits 1956 wurde eine erste drusische Einheit, bestehend aus Wehrpflichtigen, gegründet; die Initiative hierzu war von den Oberhäuptern der Drusen selbst ausgegangen.⁵⁶²

Ähnliches gilt für die Volksgruppe der Tscherkessen. Diese leben überwiegend in zwei Dörfern im Norden Israels. Von israelischer Seite wird ihnen die Freiheit zugestanden, ihre Kultur und Traditionen zu pflegen. In beiden Dörfern wird die tscherkessische Sprache unterrichtet, wodurch auch die junge Generation weiter ihrer Muttersprache mächtig ist. Ähnlich wie die Drusen sind sie im öffentlichen Leben integriert.

Israelische Bevölkerung–Flüchtlinge/Asylbewerber

Seit 2006 ist Israel verstärkt Ziel von Menschen aus Afrika, vorwiegend aus Eritrea und dem Sudan. Israels Status als Demokratie und entwickeltes Industrieland inmitten des Nahen Ostens stellte einen erstrebenswerten und verhältnismäßig einfach erreichbaren Fluchtpunkt dar. Seitdem sind tausende Flüchtlinge über die ägyptisch-israelische Grenze auf der Sinaihalbinsel gekommen, 2015 sollen sich nach Angaben des UNHCR rund 45.000 Flüchtlinge und Asylbewerber in Israel befinden.⁵⁶³

559 Siehe Hartman, Ben: Suspects from extremist Jewish group indicted for arson of Church of Loaves and Fishes, in: Jerusalem Post Online, 29.07.2015, URL: <http://www.jpost.com/Israel-News/Suspects-from-extremist-Jewish-group-indicted-for-arson-of-Church-of-Loaves-and-Fishes-410486> [eingesehen am 11.02.2016].

560 Siehe hierzu bspw. die Informationen auf der Website der Knesset, URL: https://www.knesset.gov.il/lexicon/eng/bedouim_eng.htm [eingesehen am 02.02.2016].

561 Zu nennen wäre hier bspw. das Negev Coexistence Forum for Civil Equality.

562 Problematisch gestaltete sich das beiderseitige Verhältnis, als sie durch die Auseinandersetzungen mit den Nachbarstaaten (in denen auch Drusen leben) in einen Loyalitätskonflikt gerieten, da sie als israelische Soldaten gegen Menschen ihrer Volksgruppe aus den Nachbarländern kämpfen mussten. Im Libanonkrieg 1982 sollten z. B. israelisch-drusische Einheiten christlich-libanesische Truppen im Kampf gegen drusische Libanesen unterstützen; vgl. Wolffsohn: Israel, S. 318.

563 2015 UNHCR subregional operations profile – Middle East, URL: <http://www.unhcr.org/pages/49e4864b6.html> [eingesehen am 02.02.2016].

Vor 2006 waren Flüchtlinge und Asylbewerber aufgrund ihrer geringen Anzahl nicht als Problem wahrgenommen worden. Israel war kein vorrangiger Zielpunkt von Flüchtlingen, dementsprechend wenige kamen ins Land. Zwar unterzeichnete Israel die Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen des UNHCR, hat aber bisher noch kein funktionierendes System zum Umgang mit Flüchtlingen etabliert.

Bis 2006 war Usus, die wenigen Flüchtlinge als „Zeichen des guten Willens“⁵⁶⁴ aufzunehmen. Durch die zunehmende Präsenz von Flüchtlingen in Ballungsräumen wie Tel Aviv ist diese Praxis jedoch mittlerweile hinfällig. Flüchtlinge sind von gesellschaftlicher und politischer Seite zu einem „Sicherheitsproblem“ erklärt worden, auf das der israelische Staat zu reagieren habe.⁵⁶⁵ Um die Anzahl der Asylbewerber einzudämmen, wurde zwischen 2011 und 2014 eine Sperranlage errichtet. Seitdem kommen praktisch keine neuen Flüchtlinge mehr in das Land. Neben dem Bau der Sperranlage versuchten die Behörden durch verschiedene Maßnahmen die Migration nach Israel unattraktiv erscheinen zu lassen und diese einzuschränken. So wurde das israelische „Antiinfiltrationsgesetz“ mehrmals angepasst. Dies äußert sich u. a. dergestalt, dass afrikanische Migranten offiziell als „Eindringlinge“ gebrandmarkt und für längere Zeit in Lagern interniert werden.⁵⁶⁶ Gerade diese Internierungslager sind regelmäßig Teil der medialen Berichterstattung, die über die menschenunwürdigen Lebensbedingungen dort informiert. Thematisiert werden aber auch die Ängste der Bevölkerung bspw. vor einer Überfremdung.

Mit den Lagern soll nicht zuletzt ein Abschreckungseffekt erzielt werden, sodass weniger Migranten versuchen, nach Israel zu gelangen. In zahlreichen Äußerungen hat Regierungschef Netanjahu deutlich gemacht, worum es ihm beim Ausbau der Grenzanlagen geht: Israel müsse sicherstellen, dass sein „jüdisch-demokratischer Charakter bewahrt wird“⁵⁶⁷.

Dabei wird in Israel der Umgang mit den Flüchtlingen im eigenen Land, aber auch die Flüchtlingskrise in Europa kontrovers diskutiert. So demonstrieren in Tel Aviv regelmäßig Anwohner gegen die Anwesenheit afrikanischer Asylbewerber – genauso formiert sich aber auch Gegenprotest.⁵⁶⁸ Besonders konservative Politiker, wie die derzeitige Kultusministerin Miri Regev, haben klargestellt, dass afrikanische Flüchtlinge in Israel nicht willkommen seien. Regev sorgte für Aufsehen, als sie die afrikanischen Migranten als „Krebsgeschwür in unserem

564 Beispiel für diese Praxis ist die Aufnahme von einigen hundert vietnamesischen Bootsflüchtlingen Ende der 1970er Jahre, einer Gruppe muslimisch-bosnischer Flüchtlinge in den 1990er Jahren oder von knapp 6.000 Mitgliedern der Südlibanesischen Armee sowie deren Familien, die mit Israel während der Besetzung des Südlibanons kooperiert hatten; vgl. Paz, Yonathan: New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 205, Ordered Disorder: African asylum seekers in Israel and discursive challenges to an emerging refugee regime, UNHCR 2011, S. 4.

565 Siehe ebd., S. 8 ff.

566 Siehe Hartman, Ben: Knesset votes on amendment to anti – infiltration law, in: Jerusalem Post Online, 01.02.2016. URL: <http://www.jpost.com/Israel-News/Knesset-votes-on-amendment-to-anti-infiltration-law-443524> [eingesehen am 02.02.2016]; oder auch Baumann, Julia: Israel – Kultur(en) der Migration, Sudanesische Flüchtlinge in und um Tel Aviv, München 2014, in: Dürr, Eveline et al. (Hrsg.): Working Papers in Social and Cultural Anthropology, Vol. 9, S. 8 f.

567 Zitiert nach o. V.: Israel to construct barrier along Egyptian Border, in: BBC Online, 11.01.2010, URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8451085.stm [eingesehen am 02.02.2016].

568 Siehe Borchard, Michael: Stimmungsbild Migration Israel, in: Stimmungsbild Flucht und Migration, weltweite Reaktionen, Konrad Adenauer Stiftung e. V., Oktober 2015, S. 106–111, hier S. 107.

Körper“ bezeichnete.⁵⁶⁹ Umfragen zufolge stimmten 2012 dieser Aussage über die Hälfte der jüdischen Israelis (52 Prozent) zu.⁵⁷⁰ Verschiedene israelische Organisationen setzen sich aber auch für die Interessen der Asylbewerber ein und versuchen eine Verbesserung ihrer Situation zu erreichen.⁵⁷¹

Für große öffentliche Diskussionen sorgte Oppositionsführer Jitzchak Herzog im Frühjahr 2015, als er angesichts des syrischen Bürgerkrieges forderte, dass Israel zusätzliche Flüchtlinge aufnehmen müsse. Gerade Juden, so Herzog, könne nicht egal sein, dass tausende Flüchtlinge an den israelischen Grenzen Zuflucht suchten.⁵⁷² Auch die Exekution von knapp dreißig afrikanischen Christen durch einen Ableger des IS in Libyen sorgte zumindest innerhalb der israelischen Eliten zu geschockten Reaktionen und zu Forderungen, die gegenwärtige Flüchtlingspolitik zu überdenken. In einem Video des IS, das die Exekution zeigte, waren drei Eritreer zu sehen, die zunächst in Israel Zuflucht gesucht, das Land dann aber wieder verlassen hatten, da sie sich nicht integriert gefühlt hätten.⁵⁷³

Anders als andere Volksgruppen werden Flüchtlinge praktisch nicht in den Integrationsprozess aufgenommen. Vielmehr sieht man in ihnen ein Sicherheitsproblem und versucht Anreize für sie zu schaffen, das Land zu verlassen, oder sie von vorneherein abzuschrecken. Integrationsversuche gibt es nur von einigen Stiftungen und Organisationen, aber nicht seitens des Staates. Von der Politik werden Flüchtlinge eher als ein verhältnismäßig junges Phänomen betrachtet, das die Zusammensetzung des jüdischen-demokratischen Staates gefährde und demnach eingedämmt werden müsse.

Jüdische Israelis–arabische Israelis

Nach der Staatsgründung Israels und den zahlreichen militärischen Konflikten floh ein Großteil der palästinensischen Bevölkerung aus dem heutigen israelischen Staatsgebiet in die heutige „Westbank“ und die israelischen Nachbarstaaten. Ein Teil der palästinensischen Bevölkerung floh allerdings nicht, blieb im jetzigen israelischen Staatsgebiet und wurde damit zu israelischen Staatsbürgern, die einen israelischen Pass besitzen. Arabische Israelis werden in diesem Zusammenhang aber oft als „Staatsbürger zweiter Klasse“ bezeichnet.⁵⁷⁴ Für sie

569 Siehe o. V.: Israeli MK: I Didn't Mean to Shame Holocaust by Calling African Migrants a 'Cancer', in: Haaretz Online, 27.05.2012, URL: <http://www.haaretz.com/israel-news/israeli-mk-i-didn-t-mean-to-shame-holocaust-by-calling-african-migrants-a-cancer-1.432809> [eingesehen am 02.02.2016].

570 Siehe o. V.: 52% of Israeli Jews agree: African migrants are 'a cancer', in: Times of Israel Online, URL: <http://www.times-of-israel.com/most-israeli-jews-agree-africans-are-a-cancer/> [eingesehen am 02.02.2016].

571 So bswp. das African Refugee Development Center, die Hebrew Immigrant Aid Society oder das Center for international Migration and Integration.

572 Siehe Abu Toameh, Khaled: Herzog calls on Israel to absorb Syrian refugees, in: Jerusalem Post Online, 09.05.2015, URL: <http://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/Herzog-Jews-cannot-be-indifferent-to-the-plight-of-refugees-415304> [eingesehen am 02.02.2016].

573 Siehe Borchard: Stimmungsbild Migration Israel, S. 107.

574 Vgl. Nahmias, Roe: 'Stop treating Arab citizens like enemies', in: Ynetnews Online, 24.04.2007, URL: <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3391545,00.html> [eingesehen am 02.02.2016]; oder auch in den deutschsprachigen Medien: Luther, Carsten: Israelis zweiter Klasse, in: Zeit Online, 05.05.2015, URL: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-05/israel-rassismus-polizeigewalt-proteste-aethiopische-juden> [eingesehen am 02.02.2016].

besteht ein besonderes „Zugehörigkeitsdilemma“: Zum einen werden sie von einem großen Teil der jüdischen israelischen Bevölkerung als eigentliche Palästinenser gesehen; sie sind keine Juden und somit vom Militärdienst befreit. Auf der anderen Seite werden sie von den Palästinensern für Kollaborateure gehalten, als Verräter ihres Volkes, die sich mit dem Staat Israel zum eigenen Vorteil arrangiert hätten. Somit stehen sie zwischen den Fronten und stellen eine eigene Subgesellschaft dar. Häufig kommen Vorwürfe auf, dass die arabischen Israelis, wenn es um Staatsleistungen wie z. B. Infrastrukturmaßnahmen etc. geht, vernachlässigt würden. Gebiete, die vorwiegend arabisch geprägt sind (wie die Gegend um Nazareth oder Ostjerusalem), erhalten weniger staatliche Förderung als Regionen mit vorwiegend jüdischer Bevölkerung.

Ein weiterer Grund, der die Abgrenzung zwischen jüdischen und arabischen Israelis verschärft, ist der unterschiedliche Sprachgebrauch. Zwar sind die offiziellen Amtssprachen hebräisch und arabisch, Schilder sind meist dreisprachig (plus Englisch) gehalten, Jugendliche können in der Schule beide Sprachen lernen und praktisch alle arabischen Israelis sprechen hebräisch. Im Alltag und untereinander wird die Sprache dennoch gemieden und man spricht arabisch. Bis zum heutigen Tag hat der arabische Teil der Bevölkerung keinen Anteil an der nationalen Identität. In der kollektiven und symbolischen Identität Israels lassen sich praktisch keine arabischen Elemente finden. Straßennamen sind meist nach jüdischen Persönlichkeiten benannt, es gibt keine Monumente, Briefmarken, Münzen oder Nationalfeiertage, die an eine arabische Identität erinnern. Ein gutes Fünftel der israelischen Gesamtbevölkerung wird dadurch bewusst von der kollektiven Identität ausgeschlossen. So divers dieses jüdische „Lebensgefühl“ auch in seinem Inneren ist und wie viele Konfliktlinien auch innerhalb dieser Identität bestehen, so schließt diese doch einen Großteil der Bevölkerung mit ein – einen anderen Teil jedoch auch bewusst aus. Peretz und Doron bringen dieses Phänomen treffend auf den Punkt, indem sie sagen: „The state is Jewish, built by Jews for Jews.“⁵⁷⁵ Deutlich wird dies auch in den israelischen Pässen. Dort wird unter der Rubrik „Nationalität“ nicht „Israeli“ angegeben, sondern zwischen „jüdisch“ oder „arabisch“ unterschieden. Eine israelische Nationalität gibt es also de facto auf dem Papier nicht.⁵⁷⁶ Die Nationalität über die Religionszugehörigkeit zu definieren, ist jedoch problematisch. Es führt unweigerlich zu der Frage: Wer ist Jude?

3.3.5 Rechtliche Rahmenbedingungen – das „Law of Return“

Ein Ziel der Staatsgründung Israels war, dem jüdischen Volk eine Heimstätte in Palästina zu schaffen.⁵⁷⁷ Mit der Staatsgründung 1948 wurde dieses Ziel in der Unabhängigkeitserklärung festgehalten. Dort heißt es wörtlich:

575 Peretz, Don; Doron, Gideon: *The Government and Politics of Israel*, Oxford 1997, S. 276.

576 Siehe ebd., S. 60 ff.

577 Siehe Declaration of the Establishment of the State of Israel, 14. Mai 1948, Tel Aviv.

„[...] *The state of Israel will be open to immigration and for the Ingathering of the Exiles [...]*.⁵⁷⁸

Das gesamte jüdische Volk, also auch alle Juden, die in der Diaspora leben, wird auf dieser Grundlage als „Exiles“ bezeichnet, die das Recht haben, nach Israel zu immigrieren. Dieses, schon in der Unabhängigkeitserklärung festgeschriebene, Recht auf die „Rückkehr“ nach Israel wurde dann 1950 im „Law of Return“ kodifiziert:

„*Every Jew has the Right to come to this country as an Oleh*⁵⁷⁹ [...]“⁵⁸⁰

1955 und 1970 sind dem Gesetz zwei Zusätze hinzugefügt worden. Der erste Zusatz erlaubt, Kriminellen oder Personen, welche die Sicherheit gefährden, das Recht auf Einwanderung zu verwehren. Der zweite Zusatz von 1970 regelt den Status von weiteren Familienangehörigen. Um eine Familie nicht zu zerreißen, ist auch nichtjüdischen Immigrantenkindern die Einwanderung erlaubt. Dieser zweite Gesetzeszusatz bietet somit die rechtliche Grundlage, dass Israel auch für Nicht-Juden, die dennoch wegen ihrer jüdischen Wurzeln verfolgt werden, einen sicheren Zufluchtsort darstellt.⁵⁸¹

Weder die Unabhängigkeitserklärung noch das „Law of Return“ definieren allerdings, wer überhaupt ein Jude ist. Das macht das „Law of Return“ zu einem sehr weit gefassten Gesetz. Diese Handhabe führte zu einer variablen Auslegung und damit auch zu Ungleichbehandlungen.⁵⁸² Als Reaktion darauf sollte fortan die Praxis gelten, dass jedem, der erklärte, er sei ein Jude, in „good faith“ – also in „gutem Glauben“ – das Recht auf Staatsbürgerschaft gewährleistet werden sollte – ein weiterer Nachweis war nicht notwendig. Problemfälle, in denen das Gesetz missbraucht wurde, um die Staatsbürgerschaft zu erlangen, führten dazu, in einem zweiten Zusatz 1970 solche Personen als Juden anzuerkennen, die eine jüdische Mutter haben und keiner anderen Religion angehören.⁵⁸³

3.3.6 Folgen für Politik und Gesellschaft

Es ist deutlich geworden, dass die israelische Gesellschaft keineswegs homogen ist. Auf der einen Seite steht mit den jüdischen Israelis das Gros der Bevölkerung, auf der anderen Seite

578 Ebd.

579 Hebräisch: Als *Oleh* (Plural: *Olim*) wird ein Jude bezeichnet, der nach Israel einwandert.

580 Law of Return 5710 – 1950. 05.07.1950.

581 Das „Law of Return“ sowie seine beiden Zusätze können mitsamt englischer Übersetzung auf der Website des israelischen Außenministeriums eingesehen werden, URL: <http://www.jewishagency.org/first-steps/program/5131> [eingesehen am 18.01.2016].

582 Beispielhaft sei hier der „Brother Daniel Case“ genannt: Der Mönch christlichen Glaubens versuchte seine Staatsbürgerschaft einzuklagen, indem er auf seine jüdischen Vorfahren verwies. Das oberste israelische Gericht war zur Entscheidung gezwungen, nach welcher Definition jemand ein Jude ist und im Rahmen des „Law of Return“ die israelische Staatsbürgerschaft erlangen darf.

583 Siehe hierzu ausführlich Shapira: Israel, S. 185 ff.

stehen u. a. arabische Israelis, Nichtjuden und Flüchtlinge. Der jüdische Charakter des Staates wird an unterschiedlichen Stellen unterstrichen und gezielt befördert. Das „Law of Return“ stellt den rechtlichen Rahmen dar, unter dem jüdische Einwanderung möglich ist. Das Gesetz konstruiert ein Migrationsregime, indem es bestimmt, wer die israelische Staatsbürgerschaft erlangen kann, und schließt auf diese Weise Nichtjuden und insbesondere Palästinenser aus. Diese Bevölkerungsgruppen werden so vernachlässigt oder, wie im Fall der arabischen Israelis, sogar bewusst außen vor gelassen. Bei den verschiedenen Subkulturen lassen sich verschiedene „Integrationstiefen“ festmachen. So kann man bspw. Drusen als besser integriert in die israelische Gesellschaft bezeichnen als arabische Israelis.⁵⁸⁴ Einige der in Kap. 3.3.4 gezeigten Gräben, gerade der letztere zwischen jüdischen und arabischen Israelis, sind so groß, dass man hier auch von einer Teilung der Gesellschaft sprechen kann. Man lebt eher nebeneinander als miteinander.

Bei der Betrachtung von „Integration in Israel“ muss also berücksichtigt werden, dass im Hinblick auf „gelungene Integration“ zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterschieden werden muss. Die Integration von jüdischen Einwanderern kann als Beispiel für gelungene Integrationspraxis angeführt werden und im Folgenden werden verschiedene erfolgreiche Integrationsmechanismen herausgearbeitet. Bei der Integration von anderen (religiösen) Gruppen, die seit Generationen neben dem jüdischen Teil der Bevölkerung in Israel leben, besteht (zumindest vonseiten des Staates) noch Handlungsbedarf – auch wenn ein Prozess und verschiedene Integrationsmechanismen im Ansatz deutlich werden. Allerdings gibt es nicht einmal Versuche, Flüchtlinge und die arabische Minderheit im Land überhaupt zu integrieren, was mitunter scharf kritisiert wird.

3.3.7 Konkrete Integration

Hebräisch als gemeinsame Sprache

Das Erlernen der Landessprache wird von Integrationsforschern wie auch Politikern als eine der wichtigsten Voraussetzungen für gelingende Integration in eine Gesellschaft beschrieben (siehe Kap. 2.1.3). Eine gemeinsame Sprache hat nicht nur eine identitätsstiftende Funktion; Kenntnisse der Landessprach(en) ermöglichen (Schul-)Bildung, Arbeitstätigkeit und Informationsbeschaffung, auch die Kommunikation mit Mitbürgern und Institutionen; erst dadurch kann die Teilhabe am gemeinschaftlichen Leben erfolgen. Bei sicherem Umgang mit der Landessprache findet man einfacher einen Arbeitsplatz und auch im sozialen Umfeld leichter Anschluss. Kurzum: Für die Integration in eine Gesellschaft und ein Land sind gute Sprachkenntnisse notwendig. So sehen es auch viele der neuen Einwanderer.⁵⁸⁵ Gerade

584 In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Gründe hierfür verschieden sind: So kann eine „Schuld“ für die mangelhafte Integration der arabischen Israelis nicht einfach bei einer der beiden Seiten gesucht werden.

585 Siehe hierzu bspw. einen Bericht von *Spiegel Online* über die israelischen *Ulpanim* (hebräisch für Sprachschule): Kaufmann, Lissy: Turbokurs in Israel: Im Bootcamp für Hebräisch-Schüler, in: *Spiegel Online*, 02.01.2012, URL: <http://www.spiegel.de/unispiegel/jobundberuf/turbokurs-in-israel-im-bootcamp-fuer-hebraeisch-schueler-a-806275.html> [eingesehen am 16.01.2016].

in einer solch diversen Gesellschaft wie Israel mit zahlreichen unterschiedlichen ethnischen Gruppen und völlig verschiedenen Herkunftsländern (siehe Kap. 3.3.4) ist dies von besonderer Bedeutung.

Die offiziellen Amtssprachen in Israel sind Hebräisch und Arabisch; wobei gerade dem Erlernen von Hebräisch eine Schlüsselrolle zugeschrieben wird. Das moderne Hebräisch (hebräisch: *Ivrit*) stellt den ersten gelungenen Versuch da, eine Sakralsprache wiederzubeleben und zu einer angewandten modernen Standardsprache zu entwickeln. Schriftbild und Aussprache sind einzigartig und nicht einfach zu erlernen. Dementsprechend werden von staatlicher Seite verschiedene Maßnahmen unternommen, um das Erlernen der Sprache gezielt zu fördern:

So gibt es ein großes flächendeckendes Netz an Sprachschulen, an denen qualifizierte Sprachlehrer Unterricht geben. Praktisch jede Stadt verfügt über eine Schule oder sonstige Einrichtung, sodass die Teilnahme an einem Sprachkurs keinen großen organisatorischen Aufwand bedeutet. Insgesamt existieren in Israel über achtzig staatlich anerkannte Einrichtungen, an denen Hebräisch unterrichtet wird.⁵⁸⁶ Die Jewish Agency, Israels Einwanderungsorganisation, betreibt weltweit verschiedene Niederlassungen, in denen schon vor der Einwanderung für die Teilnahme an solchen Sprachkursen geworben wird. In den jeweiligen Landessprachen wird in Broschüren dafür geworben, Sprachkursen zu absolvieren, und auf die damit einhergehenden positiven Aspekte eingegangen. So heißt es in einer Infobroschüre der Jewish Agency:

„A strong command of Hebrew is the key to finding employment in Israel, succeeding as a student, making Israeli friends, and feeling fully a part of Israeli society.“⁵⁸⁷

Gerade für junge Erwachsene gibt es ein vielfältiges Angebot, *Ivrit* zu lernen – so bietet jede der vier großen israelischen Universitäten spezielle Sprachprogramme an, die besonders auf junge Erwachsene zugeschnitten sind. Ähnliche Programme gibt es auch in verschiedenen *Kibbuzim*. Meist sind die mehrwöchigen Intensivprogramme mit sozialen und kulturellen Aktivitäten gekoppelt.

Die Teilnahme an Sprachkursen ist für Einwanderer zwar nicht verpflichtend, wird aber von staatlicher und auch gesellschaftlicher Seite stark gefördert. Die hebräische Sprache zu beherrschen, gilt in gewisser Weise als Voraussetzung für die Eingliederung in die israelische Gesellschaft und schafft einen identitätsstiftenden Rahmen, der die sonst so diversen jüdischen Bevölkerungsgruppen eint. Flächendeckend werden Sprachkurse von hoher Qualität durch gut ausgebildete Lehrkräfte angeboten, die Teilnahme wird für neue Einwanderer gezielt mit Zuschüssen gefördert. Für die ersten 500 Stunden in einem Gruppensprachkurs

586 Siehe ebd.

587 Infobroschüre der Jewish Agency: Israel: Make your Move. Guide to Aliyah from the United Kingdom, November 2014, S. 7.

nach ihrer *Alyiah* müssen neue Einwanderer nichts bezahlen.⁵⁸⁸ An verschiedener Stelle wird die Teilnahme fast schon „unterschwellig“ beworben (so bspw. auf einigen Internetauftritten) und die Wichtigkeit der gemeinsamen Sprache betont und hervorgehoben.

Kritisch ist anzumerken, dass diese Sprachkurse in der Regel für die jüdischen Einwanderer vorgesehen sind. Für Flüchtlinge werden Sprachkurse nicht angeboten, auch für die israelischen Angehörigen anderer Religionsgruppen wird das Erlernen der Sprache nicht so intensiv beworben.

Die besondere Rolle des Militärs

Das Militär stellt in Israel einen besonderen und auch international in dieser Form einmaligen Integrationsmechanismus dar: Seit der Staatsgründung 1948 gilt in Israel die allgemeine Wehrpflicht für Männer und Frauen. Männer müssen heute 36 Monate, Frauen 21 Monate Wehrdienst leisten.⁵⁸⁹ Den Dienst an der Waffe zu umgehen oder überhaupt nicht anzutreten, ist nahezu unmöglich und gilt als verpönt. Wehrdienstverweigerung ist verhältnismäßig selten, auch wenn die Zahlen in jüngster Zeit ansteigen.⁵⁹⁰ Befreit von der Wehrpflicht sind lediglich arabische Israelis, Christen sowie nichtjüdische, schwangere oder verheiratete Frauen. Das Militär hat sich in der israelischen Gesellschaft aufgrund der besonderen Bedrohungslage des Landes zu einer Institution mit einem besonderen Stellenwert entwickelt. Egal, ob Befürworter oder Gegner: In Israel steht die allgemeine Wehrpflicht für Männer und Frauen überhaupt nicht zur Diskussion, sie ist sogar identitätsstiftend. Junge Wehrdienstleistende, unabhängig von ihrer sozialen Stellung, ihrer Herkunft oder ihres Geschlechts, befinden sich für die Zeit des Wehrdienstes auf „einer Stufe“. Sie machen die gleichen Erfahrungen und müssen ähnliche Aufgaben erledigen. Gemeinsam sind ihnen ihre jüdische Identität und ihre israelische Staatsbürgerschaft. In der Wehrdienstzeit entstehen anhaltende Freundschaften und auch nach der Wehrdienstzeit verbleibt ein Großteil der Eingezogenen in der jeweiligen Reserveeinheit. In Bewerbungsgesprächen wird oft gefragt, in welcher Region oder bei welcher Einheit der Wehrdienst abgeleistet worden ist. Auch bei der Rekrutierung der politischen Eliten hat das Militär eine besondere Stellung. Viele israelische Spitzenpolitiker kennen sich aus ihrer Zeit bei der Armee – einer politischen Spitzenposition geht oft eine militärische Karriere voraus; nicht zuletzt, weil die in der Militärdienstzeit erworbenen Attribute wie Führungsfähigkeit und Stärke auch in der Öffentlichkeit positiv wahrgenommen werden. Auch junge Einwanderer, welche die Landessprache mitunter noch nicht fließend beherrschen, dienen, sofern der Zeitpunkt ihrer Immigration noch in das wehrpflichtige Alter fällt, in der Armee. Spezielle Einheiten sind bewusst für junge *Olim* vorgesehen. Ihr Wehrdienst

588 Siehe ebd.

589 Zum Vergleich: In Europa halten nur noch sechs Länder an einer Wehrpflicht fest. Frauen werden neben Israel nur noch in Nordkorea und Eritrea zum Wehrdienst eingezogen.

590 Siehe hierzu ausführlich Senfft, Alexandra: Das Schweigen brechen. Der israelische Staat und seine Wehrdienstverweigerer, in: KAS Auslandsinformationen, H. 3/2005, S. 19 ff.

wird mit Sprachunterricht und kulturellen Aktivitäten gekoppelt. So erhalten sie erhalten einen direkten „Einstieg“ in die israelische Gesellschaft und durchlaufen einen Prozess der Sozialisierung – gerade weil sie auf diese Weise andere Einwanderer, aber auch viele junge, bereits ansässige Israelis unterschiedlicher Herkunft kennenlernen. Die *Tzahal* (hebräische Bezeichnung für die israelischen Streitkräfte) ist somit als einer der größten Arbeitgeber und als „Verteidigungsarmee des Landes“ mit hohem Ansehen eine Art Schmelztiegel, besonders für den jungen Teil der Gesellschaft. Weiterhin werden in ihr in Israel geborene junge Erwachsene sowie neue Einwanderer ähnlichen Alters zusammengeführt. Über die Grenzen von Geschlecht, sozialer Herkunft und Generation aber auch geografischer und nationaler Herkunft hinaus ist das Militär also ein verbindendes Element.⁵⁹¹

Es gibt noch weitere Faktoren, die zur integrativen Funktion der Armee beitragen: Zum einen dienen in der IDF ca. 5.000 sogenannte lone soldiers. Bei ihnen handelt es sich um Soldaten, deren Eltern nicht in Israel leben und die im Rahmen ihrer *Alyiah* Wehrdienst leisten: Junge Einwanderer sind bis zu einem Ankunftsalter in Israel bis einschließlich 21 Jahren wehrpflichtig. Einwanderer, die bei ihrer Ankunft in Israel zwischen 22 und 27 Jahren gewesen sind, sind theoretisch vom Wehrdienst befreit. Ihnen wird aber ermöglicht, freiwillig einen verkürzten Wehrdienst abzuleisten.⁵⁹² Diese „lone soldiers“ werden besonders betreut und unterstützt: Sie erhalten finanzielle Unterstützung, müssen keine Steuern zahlen, erhalten Hilfe bei der Wohnungssuche und Organisation. Mit Freiflügen können sie ihre Familien im Ausland besuchen und sie haben jeweils einen zuständigen Betreuer.⁵⁹³ Im Internet richtet die Armee ihren Auftritt gezielt auf neue Einwanderer aus – der Dienst in der IDF wird beworben. Auf Englisch, Französisch, Spanisch und Russisch werden die wichtigsten Infos zur Einberufung in den Militärdienst gegeben. Es gibt extra Seiten, Abteilungen und Ansprechpartner, die nur für Einwanderer, die sich einberufen lassen wollen – also späteren „lone soldiers“ –, zuständig sind – eine *Hotline* ist rund um die Uhr besetzt, um bei Problemen zu helfen.⁵⁹⁴ Neben Juden gibt es auch Christen, Drusen, Beduinen und Tscherkessen, die sich freiwillig zum Wehrdienst melden dürfen.⁵⁹⁵

Die Praxis, andere Minderheiten zum Militär nicht zwangsweise einzuberufen, wird damit gerechtfertigt, dass man die jeweilige Volksgruppe nicht in einen Loyalitätskonflikt bringen wollte (wie bspw. die Drusen im Golan auf syrischer Seite oder im Libanon).⁵⁹⁶ Die Freiwilligkeit

591 Zur Rolle und Zusammensetzung der israelischen Armee siehe ausführlich Klein, Uta: *Militär und Geschlecht in Israel*, Frankfurt a. M. 2001, S. 122 ff.

592 Vgl. Website der Organisation Nefesh B'Nefesh, URL: <http://www.nbn.org.il/alyiahpedia/army-national-service/army-service-length-of-service-for-men-and-women/> [eingesehen am 11.02.2016].

593 „Lone soldiers“ erhalten je nach Einsatzgebiet (kämpfende oder nicht kämpfende Einheiten) eine finanzielle Unterstützung von 1.000 bis 2.000 Schekel, was ungefähr 250 bis 500 Euro entspricht. Hinzu kommt für neue Einwanderer eine zusätzliche Unterstützung von ca. 500 Schekel (ca. 125 Euro). Eine ausführliche Aufschlüsselung der verschiedenen Unterstützungsleistungen findet sich unter URL: <http://www.idfinfo.co.il/lone-soldier-benefits/> [eingesehen am 22.01.2016].

594 Ausführliche Informationen, gerade für „lone soldiers“, vermittelt die Website der IDF, URL: <http://www.idfinfo.co.il/> [eingesehen am 11.02.2016].

595 Siehe Wolffsohn: *Israel*, S. 190.

596 Siehe ebd., S. 318 f.

des Wehrdienstes ermöglicht einen Balanceakt: zum einen den jeweiligen Volksgruppen eine Teilhabe am identitätsstiftenden Erlebnis „Militär“ zu ermöglichen und zum anderen dabei aber keinen essenziellen Gewissenskonflikt auszulösen. Auch wird versucht, auf die in der Armee dienenden nichtjüdischen Volksgruppen einzugehen und deren Wünsche zu berücksichtigen. So beklagten bspw. Mitglieder der zuvor bereits erwähnten drusischen Einheit in der IDF, dass sie es als Diskriminierung wahrnahmen, in einer extra Einheit zu dienen und nicht in die anderen Einheiten der IDF integriert zu sein. Ihr Wunsch wurde von der israelischen Armee aufgenommen und die Einheit 2015 aufgelöst; die betroffenen Soldaten wurden daraufhin in andere Verbände eingegliedert.⁵⁹⁷

Die Hauptaufgabe des Militärs ist der Schutz und die Verteidigung des Landes. Sie kann nur gemeinsam bewältigt werden. Gleichzeitig ist das Militär ein Raum, in dem sich junge Erwachsene unterschiedlicher sozialer und kultureller Herkunft begegnen. Gezielt werden gerade auch neue Einwanderer in Einheiten aufgenommen. Mit dem Absolvieren der Wehrdienstzeit hat man eine Pflicht gegenüber dem Staat getan und auch Verantwortung für das gemeinsame Land übernommen. Dies erleichtert und ermöglicht die Akzeptanz als vollwertiges Mitglied der israelischen Gesellschaft.

Wohnungsbau und gezielte Infrastrukturmaßnahmen

Phasenweise hohe Immigrationszahlen im Rahmen der Einwanderungswellen bedeuteten, dass in relativ kurzer Zeit Unterkünfte für zahlreiche Menschen gefunden oder geschaffen werden mussten. Seit der Staatsgründung werden Infrastrukturmaßnahmen gezielt ausgeführt, um das kleine Land sinnvoll und effektiv zu besiedeln. Schon vor der Staatsgründung waren bewusst Siedlungen in Grenzregionen errichtet worden. So schuf man Wohnraum, konnte die Grenzen schützen und das urbane Zentrum um Tel Aviv entlasten. Nach und nach entwickelten die israelischen Behörden konkrete Bebauungspläne bezüglich des Ortes und des Ausmaßes zukünftiger Projekte, wo neue Wohnungen entstehen und wo die neuankommenden Einwanderer leben sollten. So wurden gezielt Entwicklungsstädte aufgebaut und gefördert, um die hohe Zahl an Einwanderern gleichmäßig über den Staat zu verteilen. Durch gezielte Fördermaßnahmen sind aus zuvor unbedeutenden Siedlungen in eher unwirtlichen Gegenden florierende Zentren entstanden.⁵⁹⁸ Beispielhaft lässt sich hier die fünftgrößte israelische Stadt Beer Sheva am Rande der unwirtlichen Negev-Wüste anführen. Innerhalb weniger Jahre hat die Stadt ihre Bevölkerung mehrmals verdoppelt und ist zum Zentrum des israelischen Südens geworden. Durch diese Praxis wird der andauernden Einwanderung ein weiterer positiver Nebeneffekt abgewonnen: Städte und Siedlungen, die nicht in Gebieten mit primärer Präferenz stehen, werden so urbanisiert und weiterentwickelt.

⁵⁹⁷ Siehe Lappin, Yaakov: To promote integration, IDF shuts down Druse battalion, in: Jerusalem Post Online, 18.05.2015, URL: <http://www.jpost.com/Israel-News/To-promote-integration-IDF-shuts-down-Druse-battalion-403420> [eingesehen am 02.02.2016].

⁵⁹⁸ Siehe Shapira: Israel, S. 231 ff.

3.3.8 Fazit

Deutlich wird (siehe Abb. 3.1), zu welchem enormen demografischen Umbruch es seit der Staatsgründung innerhalb der israelischen Bevölkerung gekommen ist. Zum einen bewirkten verschiedene Immigrationsphasen ein rasantes Bevölkerungswachstum; zum anderen kamen in unterschiedlichen Perioden immer wieder Einwanderer aus verschiedensten Regionen und Kulturkreisen in das Land. Zwar teilten diese die gemeinsame Religion, das Judentum; wie dies aber den Alltag prägte, war und ist mitunter völlig verschieden. Der Staat und die Gesellschaft haben ihren Charakter durch diese unterschiedlichsten Einflüsse dabei teilweise verändert, sie sind aber demokratisch und jüdisch geblieben. Dies zeigt sich besonders in der pluralistischen israelischen Gesellschaft und den verschiedenen Stiftungen und Organisationen, die sich insbesondere für die Rechte von Minderheiten einsetzen. Auch in der Politik schlägt sich dieser Pluralismus in einem großen Parteienspektrum unterschiedlichster Ausprägung nieder: So trat bei der letzten Knesset-Wahl im Frühjahr 2015 eine Vereinigte Arabische Liste an, die knapp elf Prozent der Stimmen sammeln konnte und damit 13 der 120 Parlamentssitze erreichte.⁵⁹⁹

Wie die genannten Beispiele gezeigt haben, ist Israel unter den in dieser Studie analysierten Ländern eines der Länder, das besonders die Zweiseitigkeit, den *two-way process* (siehe Kap. 2), von Integration verinnerlicht hat und – für die eingewanderten Juden – sehr viele Angebote liefert, um den langwierigen Integrationsprozess zu erleichtern und zu beschleunigen.

Schon lange ist die Vermittlung der Landessprache als ein wesentlicher integrationsfördernder Faktor gesehen worden. Zahlreiche Maßnahmen dienen dazu, dies Immigranten (teilweise schon vor der Einwanderung) zu verdeutlichen. Dementsprechend wird ein umfangreicher qualifizierter Unterricht in *Ivrit* für Immigranten flächendeckend und umsonst angeboten. Das israelische Beispiel zeigt, wie es gelingen kann, das Erlernen einer Sprache durch gezielte Förderung und diverse Anreize neuen Einwanderern nahezu legen. Durch die gemeinsame Sprache, aber auch schon durch die Partizipation an Sprachkursen, wird gezielt eine gemeinsame Identität und Identifikation erzeugt.

Das frühe und effektive Erlernen der Landessprache stellt einen wesentlichen Integrationsmechanismus dar. Sprachunterricht sollte deshalb frühzeitig und qualifiziert erfolgen, die entsprechenden Kurse (o. Ä.) müssen gut erreichbar sein; ökonomische Anreize könnten zu ihrer Effektivität beitragen. Über diese Sprachkurse lassen sich auch Wissen über Geschichte, Lebensgewohnheiten und Kultur des „neuen Landes“ vermitteln.

Hinsichtlich der Armee und der Wehrpflicht ist die Situation in Israel dagegen weniger leicht auf bundesdeutsche Verhältnisse übertragbar. In Deutschland gibt es keine Wehrpflicht mehr und auch kein allgemeines ausgeprägtes Bewusstsein, sich in Form des Wehrdienstes für den eigenen Staat einzusetzen. Die Notwendigkeit einer solchen Leistung wird zwar immer wieder

⁵⁹⁹ Die Ergebnisse der bisherigen Wahlen lassen sich auf der Website der Knesset einsehen, URL: https://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res20.htm [eingesehen am 11.02.2016].

diskutiert, findet aber keine so breite Unterstützung. Gerade im Hinblick auf mögliche Freiwilligendienste könnte der Gedanke, etwas für das Land, in dem man lebt/leben will, und sein Gemeinwesen zu tun – und dies dann zu ermöglichen –, auch unter dem Integrationsaspekt bedenkenswert sein. Diese Idee könnte bspw. in Form eines verpflichtenden „sozialen Jahres“ (wie im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes) über sämtliche sozialen Schichten hinweg mit verschiedenen Aufgabenbereichen weitergedacht werden. Neben den oft diskutierten positiven Aspekten eines flächendeckenden Freiwilligendienstes, wie Orientierungshilfe in der Berufswahl oder Unterstützung bei personellen Engpässen in Einrichtungen, könnte für junge Menschen unterschiedlicher Herkunft ein identitätsstiftendes Engagement geschaffen werden. Gerade Flüchtlinge könnten dadurch in Kontakt mit Gleichaltrigen kommen, ihre Sprachkenntnisse vertiefen und durch die gemeinsame Erfahrung einander kennenlernen. Ähnlich wie in der israelischen Armee sollte über „Mentoren“ nachgedacht werden, also spezielle Ansprechpartner die den Freiwilligendienstleistenden zur Seite stehen und ihnen Orientierung geben.

In Bezug auf Flüchtlinge lässt sich eine gewisse Parallelität zu Europa bzw. Deutschland feststellen. So sind Flüchtlinge bis zu einem gewissen Zeitpunkt nicht als ein Sicherheitsproblem wahrgenommen worden. Dies hat sich dann allerdings innerhalb kürzester Zeit und durch eine massive Zunahme der Einwanderung geändert.⁶⁰⁰ In Israel kam es zu der Entwicklung, dass Flüchtlinge binnen kurzer Zeit von weiten Teilen von Politik und Gesellschaft als Sicherheitsproblem betrachtet wurden, auf das reagiert werden müsse. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich zurzeit in Deutschland ab. Die israelische Regierung reagierte auf diese Entwicklung, indem sie versuchte, Asylbewerbern und Flüchtlingen das Leben in Israel möglichst unattraktiv zu machen. Man hoffte, so ihre Anzahl deutlich zu verringern. Gleichzeitig wurde mit der Errichtung einer Grenzanlage die Immigration praktisch unmöglich gemacht. Diese in der israelischen Gesellschaft durchaus aus moralischen Gründen und im Hinblick auf die eigene Vergangenheit nicht unumstrittene Maßnahme hat zu einer deutlichen Reduktion der Flüchtlingszahlen geführt.

Bedenkenswert ist auch der Aspekt der israelischen Entwicklungsstadt. Durch die gezielte Ansiedlung von Einwanderern in strukturschwachen Gegenden wird die Urbanisierung unwirtschaftlicher Gegenden vorangetrieben. Auch in Deutschland könnten durch eine ähnliche Praxis, indem strukturschwache Gebiete gefördert werden, demografische Probleme behoben oder ihnen vorgebeugt werden.

In der Gesamtschau gelingt es in Israel aufgrund verschiedener Integrationsmechanismen gut, mit einer großen Anzahl jüdischer Einwanderer ganz unterschiedlicher Herkunft umzugehen und diese in die Gesellschaft zu integrieren. Der gemeinsame verpflichtende Militärdienst ist besonders für junge Einwanderer bis 21 Jahre und Volontäre ein identitätsstiftendes

600 Hinzu kommen weitere Ereignisse, welche die Wahrnehmung von Flüchtlingen als „Sicherheitsproblem“ weiter befeuert haben, wie z. B. die Attentate in Paris oder die Übergriffe zu Silvester in Köln.

Engagement. Auch die Forderung, Hebräisch als gemeinsame Sprache zu sprechen, und die entsprechende Unterstützung tragen ganz wesentlich zur Integration bei.

Kritisch anzumerken ist jedoch, dass man mit Blick auf Israel Integration als eine Art „selektives Gut“ beschreiben muss, das einigen Gruppen, vorwiegend jüdischen Einwanderern, mit Freude gewährleistet wird, anderen wiederum nicht oder nur in Maßen. Der Staat übernimmt wesentliche Kosten und betreibt großen Aufwand, sie in die Gesellschaft zu integrieren, und ruft aktiv im Ausland dazu auf, nach Israel „heimzukommen“. Andere Ethnien werden dagegen nur bedingt integriert, zumindest stehen ihnen wesentliche Integrationsmechanismen nur teilweise offen (bspw. den Drusen). Wieder andere Gruppen, wie etwa die große Anzahl arabischer Israelis, werden geduldet; ihre Integration ist aber politisch nicht gewollt und auch innerhalb der Gesellschaft höchst umstritten. Fraglich ist zudem, wie hoch der Integrationswille dieser Gruppe selbst ist. Extrem restriktiv gehandhabt und von weiten Teilen der Gesellschaft nicht gewollt sind die Integrationsbemühungen für afrikanische Flüchtlinge. Der Staat geht sogar aktiv gegen diese vor und versucht sie eher auszuweisen, als ihre Integration zu befördern.

Gelingende Integration setzt v. a. ein „Wollen“ und „Bemühen“ auf beiden Seiten voraus – das machen die geschilderten „israelischen Verhältnisse“ besonders deutlich.

3.3.9 Literatur zur Vertiefung

- **Borchard**, Michael: Stimmungsbild Migration Israel, in: Stimmungsbild Flucht und Migration, weltweite Reaktionen. Konrad Adenauer Stiftung e.V., Oktober 2015, S. 106–111.
- **Paz**, Yonathan: New Issues in Refugee Research. Research Paper No. 205. Ordered Disorder: African asylum seekers in Israel and discursive challenges to an emerging refugee regime, UNHCR 2011.
- **Shapira**, Anita: Israel, A History, Waltham 2012.
- **Statistical Abstract** of Israel 2015 No. 66, Central Bureau of Statistics.

Schweden

3.4 Schweden – die „humanitäre Großmacht“ am Scheideweg

(von Jens Gmeiner)

3.4.1 Einleitung

Im Ausland ist Schweden nicht nur für seinen gut ausgebauten Sozialstaat und seine relative Einkommensgleichheit bekannt, sondern auch für eine liberale Asyl- und Migrationspolitik. Im Gegensatz zu den restriktiveren Nachbarstaaten Dänemark und Norwegen hat das größte skandinavische Land über Parteigrenzen hinweg lange Zeit für eine offene Einwanderungspolitik geworben. Sogar in der heißen Phase des schwedischen Wahlkampfes im Sommer 2014 forderte der liberalkonservative Ministerpräsident⁶⁰¹ Fredrik Reinfeldt die Schweden auf, ihre Herzen für Flüchtlinge⁶⁰² zu öffnen. Reinfeldt sprach damals von Schweden als einer „humanitären Großmacht“, die weiterhin trotz möglicher innenpolitischer Spannungen Offenheit und Toleranz zeigen müsse.⁶⁰³

In der Nachkriegszeit wurde Schweden zur multikulturellen Gesellschaft. Im skandinavischen Vergleich weist das Land den höchsten Anteil im Ausland geborener Menschen an der Gesamtbevölkerung auf (2014: 16,5 Prozent). Im Jahr 2000 lag dieser noch bei 11,3 Prozent; seit 2012 sind jährlich über 100.000 Zuwanderer nach Schweden gekommen. Darunter haben sich Bürger aus anderen EU-Staaten sowie den nordischen Ländern Norwegen und Island, Drittstaatenangehörige, aber auch aus dem Ausland zurückkehrende schwedische Staatsbürger befunden.⁶⁰⁴

In den vergangenen vier Jahren haben v. a. der Zuzug von Asylsuchenden und der Familiennachzug bei anerkannten Flüchtlingen für eine Steigerung der Zuwanderungszahlen gesorgt. Im Jahr 2014 stellten mehr als 80.000 Menschen einen Asylantrag in Schweden. Diese Zahl verdoppelte sich 2015 auf über 160.000 Menschen. Damit hat Schweden in den Jahren 2012 bis 2015 pro Kopf europaweit am meisten Asylbewerber aufgenommen und rangiert in absoluten Zahlen hinter Deutschland auf Platz zwei. Allein im Oktober 2015 stellten ca. 40.000 Menschen einen Asylantrag in dem skandinavischen Land. Zum Vergleich: In den beiden Nachbarländern Norwegen und Dänemark belief sich die Zahl der Asylbewerber im *gesamten* Jahr 2015 auf 30.000 sowie 20.000.⁶⁰⁵

601 Sämtliche Amts- und Berufsbezeichnungen in diesem Beitrag sind geschlechtsspezifisch neutral gemeint.

602 Als Flüchtling wird im juristischen Sprachgebrauch Schwedens eine Person bezeichnet, deren Asylantrag bewilligt worden ist oder die eine Aufenthaltsgenehmigung mit ihrem Flüchtlingsstatus nachweisen kann.

603 Vgl. Rosén, Hans: Reinfeldt: Öppna era hjärtan för de utsatta, in: Dagens Nyheter, 16.08.2014.

604 Vgl. hierzu Parusel, Bernd: Schweden, in: Länderprofile Migration: Daten – Geschichte – Politik, URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/57839/schweden> [eingesehen am 08.02.2016], S. 1.

605 Zur unterschiedlichen Asyl- und Migrationspolitik in Skandinavien vgl. Parusel, Bernd: Skandinavische Gräben, in: Jungle World, 10.09.2015.

Die genauen Gründe für die Attraktivität des größten skandinavischen Landes lassen sich nicht immer eindeutig benennen. Einige Aspekte stechen allerdings im europäischen Vergleich besonders hervor: Zum einen garantiert der schwedische Sozialstaat allen legalen Migranten und anerkannten Flüchtlingen nach einem Jahr Aufenthalt den gleichen Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen; dabei spielt keine Rolle, welche Nationalität oder welchen Aufenthaltsgrund die Person hat.⁶⁰⁶ Zum anderen werden Asylsuchende meist in regulären Wohnungen untergebracht – und Schweden besitzt seit 2001 ein vergleichsweise liberales Staatsbürgerschaftsrecht, das die doppelte Staatsbürgerschaft zulässt. Hinzu kommt, dass Schweden für Asylsuchende aus Syrien bereits im Jahr 2013 unbefristete Aufenthaltsgenehmigungen ausgestellt und den Nachzug von Familienmitgliedern eingeräumt hat.⁶⁰⁷

Allerdings ist diese liberale Asylpraxis in Schweden vorerst an ihre Grenzen gelangt. So jedenfalls formulierte es der sozialdemokratische Ministerpräsident Stefan Löfven am 24. November 2015, nachdem der Zuzug von 80.000 Asylsuchenden im Oktober und November einen Höhepunkt erreicht hatte. Löfven sprach von einer „Atempause für das schwedische Asylsystem“ und nannte die Flüchtlingssituation für sein Land „unhaltbar“.⁶⁰⁸ Demnach will Schweden nur noch den Minimalstandards der internationalen Konventionen und EU-Richtlinien genügen.

Der Kurswechsel der schwedischen Regierung in der Asyl- und Migrationspolitik ist nicht nur darauf zurückzuführen, dass viele EU-Länder sich wenig oder nur in geringem Maße an der Aufnahme von Asylsuchenden beteiligt haben, sondern hat auch innenpolitische Gründe. Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum in den Metropolen, die Ballung sozialer Probleme in den Vorstädten und die vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit von Zuwanderern aus Drittstaaten haben auch in Schweden eine Debatte über die Grenzen der offenen Einwanderung befeuert. Nicht zu vergessen sind die rechtspopulistischen Schwedendemokraten (Sverigedemokraterna), die seit der Parlamentswahl 2014 mit 13 Prozent die drittgrößte Fraktion im schwedischen Reichstag stellen.⁶⁰⁹

Dieser Beitrag versucht am Beispiel der schwedischen Asyl- und Integrationspolitik landesspezifische Herausforderungen, Rahmenbedingungen und konkrete Strategien und Beispiele herauszuarbeiten. Dabei wird auf rechtliche, mediale sowie politisch-soziale Entwicklungen näher eingegangen, um die vielfältigen Wechselwirkungen auf diesem Politikfeld zu skizzieren. Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Die Länderstudie gibt zunächst in Kapitel 3.4.2 einen historischen Überblick über die neuere Migrations- und Integrationsgeschichte Schwedens;

606 Eine Ausnahme besteht in Schweden für internationale Studierende; vgl. generell zur sozialen Sicherheit von Migranten in Schweden die Studie von Migrationsverket: Report from EMN Sweden 2013:4. Migrant access to social security: Policies and practice in Sweden, URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/illegally-resident/26a.sweden_national_report_social_security_march2014_final.pdf [eingesehen am 10.02.2016].

607 Vgl. Parusel, Bernd: „Zum Glück kommen nicht alle hierher“. Zur Asylpolitik Schwedens, in: *Flüchtlingforschung*, net, 16.03.2015, URL: <http://fluechtlingforschung.net/zum-glueck-kommen-nicht-alle-hierher/> [eingesehen am 08.02.2016].

608 Vgl. Regeringskansliet: Regeringen föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande, 24.11.2015, URL: <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/> [eingesehen am 08.02.2016].

609 Zur Wahl 2014 vgl. Gmeiner, Jens: Die schwedische Reichstagswahl vom 14. September 2014 – Schwierige Mehrheitsverhältnisse und das Ende des schwedischen Exzeptionalismus, in: *Zeitschrift für Politik* [im Erscheinen].

Kapitel 3.4.3 widmet sich wichtigen staatlichen Akteuren der Asylpolitik und geht näher auf die Aufnahmebedingungen in Schweden ein; Kapitel 3.4.4 beschäftigt sich damit, wie die Migrations- und Asylpolitik in Schweden debattiert worden ist und welche aktuellen Diskurse sich in Politik und Medien im Zuge der Flüchtlingskrise abzeichnen – wobei das Augenmerk insbesondere auf dem Aufstieg der rechtspopulistischen Schwedendemokraten liegt; Kapitel 3.4.5 fokussiert Herausforderungen, Chancen und Strategien der schwedischen Integrationspolitik – dabei sollen Beispiele gelungener und gescheiterter Integrationsprojekte vorgestellt werden, und gegen Ende des Kapitels werden die schwedischen Integrationsstrategien und Integrationsprojekte kurz bewertet, um mögliche Handlungsanleitungen abzuleiten; in Kapitel 3.4.6 sollen dann grundlegende Ergebnisse der Länderstudie zusammengefasst und mögliche Zukunftsperspektiven für Schweden erörtert werden.

Schweden – Zahlen, Daten und Fakten

Hauptstadt: Stockholm	Anteil im Ausland Geborener an der Erwerbsbevölkerung (2014): 16,7 Prozent	Asylbewerberzahlen: 163.000 (2015), 81.000 (2014)
Sprachen: Schwedisch (regionale Sprachen Finnisch, Tornedalfinnisch und Samisch)	Religionen: 64,6 Prozent evangelisch-lutherisch, 35,4 Prozent andere oder ohne Bekenntnis	Asylanträge unbegleiteter Minderjähriger: 35.000 (2015), 7.000 (2014)
Bevölkerungsanzahl: 9,8 Millionen	Arbeitslosenquote: 7,9 Prozent (2014)	Größte Asylbewerbergruppen nach Herkunftsland (2015): Syrien (51.000), Afghanistan (42.000), Irak (20.000)
Anteil im Ausland Geborener an der Gesamtbevölkerung (2014): 16,5 Prozent		

Quelle: Parusel: Schweden, S. 1 sowie Daten von Migrationsverket.

3.4.2 Migration und Integration in Schweden

Historischer Überblick – Migration

Während seiner Großmachtzeit vom Anfang des 17. bis zu Beginn des 18. Jahrhunderts war Schweden ein Vielvölkerstaat. Zu seinem Staatsgebiet gehörten damals große Teile Skandinaviens, Gebiete des Baltikums, Deutschlands und Russlands. Während der Großmachtepoche wurden innerhalb des schwedischen Territoriums mehr als 15 Sprachen gesprochen und die Bevölkerung war religiös und ethnisch sehr heterogen. Im Zuge der Auflösungserscheinungen der Großmacht Schweden im 19. Jahrhundert veränderte sich der heterogene Charakter des Landes merklich. Anschließend bildeten sich die heutigen Nationalstaaten heraus, wobei Schweden seit der Unionsauflösung mit Norwegen im Jahr 1905 in seinen gegenwärtigen Grenzen existiert. Zuwanderer kamen im 17. und 18. Jahrhundert insbesondere aus Wallonien, aber auch Intellektuelle und Künstler aus Frankreich wanderten nach Schweden ein. Ferner migrierten viele Menschen aus dem östlichen Finnland (Savo) nach Mittel- und Nordschweden.⁶¹⁰

⁶¹⁰ Vgl. die historische Kurzdarstellung auf der Homepage der schwedischen Migrationsbehörde, URL: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration/Historik.html> [eingesehen am 08.02.2016].

Eines der dunkelsten Kapitel der schwedischen Migrationsgeschichte stellt gleichwohl die große Auswanderungswelle seit Mitte des 19. Jahrhunderts dar.⁶¹¹ Aufgrund von Armut, religiöser und politischer Verfolgung sowie Perspektivlosigkeit wanderten bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts mehr als eine Million Schweden vornehmlich in die USA, Kanada und teilweise auch nach Australien aus. Die schwedischen Auswanderer, die in die USA aufgebrochen waren, ließen sich v. a. im nördlichen Mittleren Westen nieder. Der Erste Weltkrieg und Einwanderungsrestriktionen ließen die Migration in die USA allerdings abebben und ab 1930 war die Einwanderung nach Schweden jährlich höher als die Abwanderung.

Während des Zweiten Weltkrieges nahm Schweden 150.000 Flüchtlinge aus den nordischen Nachbarländern und 30.000 Menschen aus dem Baltikum auf.⁶¹² Im Gegensatz zu Dänemark und Norwegen wurde Schweden während des Zweiten Weltkrieges nicht von Nazideutschland besetzt und war auch nicht in direkte Kriegshandlungen involviert. Zu Beginn der 1950er Jahre gründeten Schweden, Dänemark, Island und Norwegen den „Nordischen Rat“, wodurch ein gemeinsamer nordischer Arbeitsmarkt etabliert wurde. Seitdem können Bürger dieser Staaten in den jeweiligen Nachbarländern ohne Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung wohnen, studieren oder arbeiten. Im Jahr 1955 wurde auch Finnland mit seinem Beitritt zum Freizügigkeitsabkommen Teil dieses nordischen Raums.⁶¹³

Schweden hatte sich in der unmittelbaren Nachkriegszeit – auch aufgrund der neutralen Stellung im Zweiten Weltkrieg – zur größten Industrienation Skandinaviens entwickelt und benötigte zusätzliche Arbeitskräfte für den industriellen Sektor. Deshalb begann das Land früher als seine skandinavischen Nachbarstaaten, Arbeitsmigranten anzuwerben, die zu Beginn aus Italien und Griechenland, später dann v. a. aus Jugoslawien und der Türkei kamen. Zudem nahm die Arbeitsmigration aus Finnland in den 1960er und 1970er Jahren kräftig zu, da das Land im Vergleich zu Schweden zur damaligen Zeit als wenig industrialisiert und wohlhabend galt. Viele der Arbeitsmigranten fanden Beschäftigung in Großunternehmen (Kockums, SKF und ASEA) der Kugellager- und Werftindustrie.⁶¹⁴ Gegen Ende der 1960er Jahre, als die Konjunktur nachließ, veränderte sich die Einwanderung nach Schweden jedoch: Einreisen durften nur noch Arbeitsmigranten, die ein Arbeitsangebot und eine Wohnung nachweisen konnten. Im Gegensatz zur deutschen „Gastarbeiterpolitik“, die von einer Rückkehr der Arbeitsmigranten ausging, war der schwedischen Regierung bereits von Anfang an bewusst, dass die Zuwanderer bleiben, sich integrieren und die schwedische Staatsbürgerschaft annehmen würden.⁶¹⁵

Diese reglementierte Einwanderungspolitik führte in den 1970er Jahren dazu, dass die Arbeitsmigration aus Südeuropa spürbar nachließ. Allerdings stieg der Zuzug von

611 Vgl. ebd.

612 Vgl. Östberg, Kjell/Andersson, Jenny: *Sveriges Historia. 1965–2012*, Stockholm 2013, S. 413.

613 Vgl. Parusel: *Schweden*, S. 2.

614 Vgl. Östberg/Andersson: *Sveriges Historia*, S. 414.

615 Vgl. Hammar, Tomas: *Einwanderung in einen skandinavischen Wohlfahrtsstaat: die schwedische Erfahrung*, in: Thranhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hrsg.): *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, Leviathan Sonderheft 22/2003, S. 227–252, hier S. 240.

Familienmitgliedern der Arbeitsmigranten an. Infolge restriktiverer Forderungen der Gewerkschaften vollzog Schweden 1972 eine Kehrtwende, woraufhin die Arbeitskräfteeinwanderung sukzessive abnahm. „Wirtschaftlich motivierter Einwanderung“, so Grete Brochmann und Anniken Hagelund, „wurde so ein Ende gesetzt.“⁶¹⁶ Während der 1970er Jahre stellte Schweden jedoch auch einen bedeutsamen Zufluchtsort für Flüchtlinge aus dem Iran, aus Libanon und Syrien dar. Zudem nahm es nach dem Putsch von Augusto Pinochet über 30.000 Chilenen und weitere Flüchtlinge aus Lateinamerika auf.⁶¹⁷

Die 1980er Jahre markierten dann einen deutlichen Bruch in der schwedischen Einwanderungspolitik. Hatte bis dahin größtenteils die europäische, insbesondere nordische, Arbeitskräftemigration nach Schweden im Zentrum gestanden, begann Ende der 1980er Jahre die außereuropäische Zuwanderung durch Flüchtlinge anzusteigen.⁶¹⁸ Die Asylbewerber kamen vornehmlich aus Bürgerkriegsländern wie Somalia und Eritrea. Weitere Asylbewerber stammten Ende der 1980er Jahre allerdings auch aus den früheren Ostblockstaaten und dem Kosovo. Die große Anzahl an Asylanträgen führte in Schweden dazu, dass sich für Asylbewerber die Wartezeiten drastisch verlängerten. Mit dem Bürgerkrieg im vormaligen Jugoslawien zu Beginn der 1990er Jahre stiegen dann die Asylbewerberzahlen in Schweden sprunghaft an. Allein im Jahr 1992 stellten dort rund 84.000 Menschen einen Asylantrag.⁶¹⁹ Seitdem haben mehr als 100.000 Jugoslawen, vornehmlich aus Bosnien, in Schweden eine neue Heimat gefunden.

Mit dem Eintritt Schwedens in die Europäische Union im Jahr 1995 gilt auch für EU-Bürger das Prinzip der Personenfreizügigkeit in Schweden. Im Gegensatz zu Deutschland hat Schweden bei der EU-Osterweiterung im Jahr 2004 keine Übergangsregelungen eingeführt, weshalb die Zuwanderung aus osteuropäischen Staaten, speziell nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens, angestiegen ist. Die Zuwanderer, meist aus Rumänien, gehören häufig ethnischen Minderheiten an und haben Probleme, in Schweden reguläre Arbeit zu finden. Vielen bleibt nichts anderes übrig als zu betteln, weshalb in den letzten Jahren eine rege Debatte in der schwedischen Öffentlichkeit über die Zuwanderung aus Rumänien entbrannt ist.⁶²⁰

Illegale Migration und „Spurwechsel“

Faktisch gab es bis zu Beginn der 1990er Jahre wenige illegale (Arbeits-)Migranten in Schweden, da Arbeitgebern hohe Strafen drohten und die soziale Kontrolle der Bürger weit ausgeprägt war. Der schwedische Staatsapparat ist bekannt für eine detaillierte und umfassende Erfassung der Bürger. Jeder Einwohner benötigt eine persönliche Identifikationsnummer, um

616 Brochmann, Grete/Hagelund, Anniken: Migrationspolitik in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, in: Henningsen, Bernd/Jochem, Sven/Frech, Siegfried (Hrsg.): Das politische Skandinavien. Gesellschaft, Wirtschaft, Politik & Kultur, Schwalbach 2015, S. 173–197, hier S. 175.

617 Vgl. Östberg/Andersson: Sveriges Historia, S. 414.

618 Vgl. ebd., S. 416.

619 Vgl. Website der schwedischen Migrationsbehörde, URL: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration/Historik.html>

620 Vgl. Parusel: Schweden, S. 4.

Sozialleistungen beantragen oder ein Konto eröffnen zu können.⁶²¹ Hinzu kommt, dass der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad der Arbeitnehmer und die politisch starke Stellung der Gewerkschaften einer irregulären Arbeitskräftemigration deutliche Grenzen setzen. Allerdings ist natürlich nicht ausgeschlossen, dass abgelehnte Asylbewerber in Schweden untertauchen, um einer Abschiebung zu entgehen, oder dass Asylbewerber, die nach der Dublin-Regelung in ein anderes EU-Land überführt werden sollen, sich weiterhin in Schweden aufhalten. Im Jahr 2005 bekamen abgelehnte Asylbewerber, die mit einem nicht vollzogenen Ausweisungsbeschluss in Schweden lebten, das Recht eingeräumt, bis zum März 2006 einen Folgeantrag zu stellen – wobei sechzig Prozent der Anträge bewilligt wurden.⁶²² Nach Schätzungen einer staatlichen Untersuchung, die im Jahr 2011 veröffentlicht worden ist, befinden sich ca. 35.000 Menschen illegal, d. h. ohne Aufenthaltsgenehmigung in Schweden – wobei die meisten aus Südamerika, Afrika und Asien stammen.⁶²³ Seit Juli 2013 ist in Schweden gesetzlich festgeschrieben, dass papierlose Migranten⁶²⁴ ebenfalls Zugang zur Gesundheitsversorgung erhalten und dass deren Kinder am Schulunterricht teilnehmen können. Schwedens neuere Migrationspolitik zeichnet sich überdies dadurch aus, dass Arbeitgeber seit dem Jahr 2008 die Möglichkeit haben, freie Stellen mit Arbeitssuchenden aus Drittstaaten zu besetzen, sofern kein geeigneter Bewerber aus dem Inland vorhanden ist; Qualifikations- oder branchenbedingte Regelungen spielen hierbei keine Rolle. Bevor eine Anstellung erfolgt, muss zuerst die Gewerkschaft Stellung zu den Arbeitsbedingungen beziehen. Danach kann die Einwanderungsbehörde eine Aufenthaltsgenehmigung erteilen. Diese Genehmigung gilt zuerst für zwei Jahre und ist abhängig von der Arbeitsstelle. Nach vier Jahren erhält der Arbeitsmigrant dann eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung, die nicht mehr an eine Stelle gekoppelt ist.⁶²⁵ Außerdem können Arbeitsmigranten ihre Ehepartner mit ins Land bringen, denen ebenfalls Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird.⁶²⁶ Einzigartig in Europa ist zudem, dass in Schweden abgelehnte Asylbewerber die Möglichkeit besitzen, eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten, wenn sie innerhalb einer bestimmten Frist eine Beschäftigung nachweisen.⁶²⁷ Bernd Parusel sieht diese Chance auf einen „Spurwechsel“ nicht nur als Ausdruck eines humanitären Selbstverständnisses an, sondern verweist ebenfalls auf den Pragmatismus, der hinter dieser Auffassung steht: „Ein abgelehnter

621 Vgl. Hammar: Einwanderung in einen skandinavischen Wohlfahrtsstaat, S. 241.

622 Vgl. ebd.

623 Vgl. Statens offentliga utredningar (SOU 2011:48): Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet, Stockholm 2011, S. 88.

624 In Schweden spricht man hier anlehnend an den französischen Sprachgebrauch von den „Papierlosen“ (*papperslösa*). Diese Gruppe ist allerdings nicht gleichzusetzen mit Asylbewerbern, deren Antrag abgelehnt worden ist und die sich weiterhin im Land verstecken.

625 Vgl. Parusel, Bernd: Schweden: Migration für Markt und Menschenrechte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 5/2013, S. 21–24, hier S. 22.

626 Vgl. Emilsson, Henrik: Sweden, in: Triandafyllidou, Anna/Grupos, Ruby (Hrsg.): European Immigration. A Sourcebook. Second Edition, Farnham 2014, S. 351–362, hier S. 353.

627 Siehe hierzu auch Parusel, Bernd: „Spurwechsel“ in Schweden: auf dem Weg zu einem flexiblen Migrationsrecht, in: Terra Cognita, Nr. 25/2014, S. 88–91.

Asylbewerber, der eine Arbeit findet und legal im Land bleibt, erspart der Behörde Kosten und Personalaufwand für ein Abschiebungsverfahren.⁶²⁸ Diese Form der liberalisierten Arbeitsmigration hat allerdings in Schweden zu einer Debatte geführt, weil ein Missbrauch offenkundig geworden war: Einige Arbeitgeber bezahlten geringere Löhne, boten Arbeitserlaubnisse gegen Geld an oder beuteten ausländische Arbeitnehmer regelrecht aus.⁶²⁹

Historischer Überblick: Integrationspolitik in Schweden

Die schwedische Integrationspolitik der Nachkriegszeit ist eng verknüpft mit den Prinzipien des sozialdemokratischen universellen Wohlfahrtsstaats, der seine umfassenden sozialen Leistungen sämtlichen Bürgern, und nicht nur bestimmten Gesellschaftsgruppen, zukommen lässt.⁶³⁰ Schwedens Integrationspolitik wurde stark von sozialdemokratischen Vorstellungen geprägt, die den Wohlfahrtsstaat als Instrument der Integration in die nationale Gesellschaft betrachteten. Alle Zuwanderer, die einen permanenten Aufenthaltsstatus nachweisen konnten, erhielten grundlegende Wohnrechte sowie soziale und politische Rechte. Karin Borevi spricht hierbei davon, dass die wohlfahrtsstaatliche Integration der Zuwanderer, also die Bereitstellung derselben Rechte, als „necessary condition for their integration into Swedish society“⁶³¹ betrachtet worden sei. Im Jahr 1975 erhielten dauerhaft lebende Ausländer in Schweden für regionale und kommunale Wahlen das aktive und passive Wahlrecht zugesprochen. Die erste umfassende „Einwanderungs- und Minderheitenpolitik“⁶³² (nicht Integrationspolitik) Schwedens wurde im Jahr 1975 im Parlament verabschiedet und enthielt drei Ziele: Gleichheit (*likhet*), Wahlfreiheit (*valfrihet*) und Partnerschaft (*samverkan*). Während die Wahlfreiheit darauf Bezug nahm, dass Migranten sich frei entscheiden konnten, ob sie sich in die schwedische Gesellschaft assimilieren oder ihre kulturelle Identität erhalten wollten, zielte die Gleichheit darauf ab, allen legalen Migranten dieselben sozialen Rechte wie der einheimischen Bevölkerung zuzugestehen. Der Begriff der Partnerschaft unterstrich, dass Mehrheitsgesellschaft und Migranten zusammenarbeiten sollten.⁶³³

Diese umfassende soziale Absicherung über den Wohlfahrtsstaat, die enorm kostenaufwendig war, setzte allerdings voraus, dass das Ziel der Vollbeschäftigung und des Wirtschaftswachstums mit der Einwanderungspolitik in Einklang gebracht wurde. Wer als Zuwanderer eine Aufenthaltsgenehmigung bekommen wollte, musste daher ein reguläres und tarifrechtliches

628 Parusel: Schweden: Migration für Markt und Menschenrechte, S. 22.

629 Vgl. hierzu die Studie des schwedischen Dachgewerkschaftsverbandes LO: Fusk och utnyttjande – om avregleringen av arbetskraftsinvandringen, Mai 2013, URL: [https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_fusk_och_utnyttjande_pdf/\\$File/Fusk_och_utnyttjande.pdf](https://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_fusk_och_utnyttjande_pdf/$File/Fusk_och_utnyttjande.pdf) [eingesehen am 08.02.2016].

630 Zur Abgrenzung zwischen sozialdemokratischem, liberalem und konservativem Wohlfahrtsstaatsregime die idealtypische Unterscheidung von Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

631 Borevi, Karin: Multiculturalism and welfare state integration: Swedish model path dependency, in: *Identities. Global Studies in Culture and Power*, Vol. 21 (2014), S. 708–723, hier S. 711.

632 „Aber die Einwanderergruppen sollten keine speziellen ethnischen Minderheitenrechte bekommen, die den Rechten der alteingesessenen Bevölkerungsminderheiten vergleichbar gewesen wären.“ Hammar: *Einwanderung in einen skandinavischen Wohlfahrtsstaat*, S. 242.

633 Vgl. Emilsson: *Sweden*, S. 356.

Arbeitsverhältnis nachweisen. Die ausländischen Arbeitskräfte, die während der 1960er und 1970er Jahre nach Schweden kamen, fanden meist problemlos neue Stellen. Außerdem halfen Unternehmen und Gewerkschaften mit, Unterkünfte zu finden und unterstützten damit die schnelle Integration der Zuwanderer.⁶³⁴

Der Einwanderungsstopp, den Schweden 1972 noch vor der Ölkrise verhängte, war der Tatsache geschuldet, dass die teilweise schlechten Wohn- und Arbeitsbedingungen für ausländische Arbeitskräfte als Integrationshemmnis angesehen wurden.⁶³⁵ Ein Mittel, um Arbeits- und Wohnbedingungen zu verbessern, bestand in einer effizienten Einwanderungskontrolle. Diese beinhaltete zum einen, den Zuzug von niedrig qualifizierten Arbeitskräften zu minimieren und sozialpolitische Maßnahmen zur Integration auszuweiten, um der Entstehung von sozialen Brennpunkten entgegenzuwirken.⁶³⁶

In seiner Integrationspolitik hat Schweden bereits seit den 1970er Jahren multikulturelle Ziele verfolgt. Neben dem schwedischen Basiskonsens, der soziale Gleichheit in den Vordergrund rückte, legte die Politik frühzeitig Wert darauf, die ethnischen und kulturellen Identitäten der Zuwanderer aktiv zu fördern. Zuwanderer sollten folglich nicht an eine „schwedische Kultur“ assimiliert werden, sondern weiterhin an ihren Bedürfnissen und kulturellen Gepflogenheiten festhalten können. Dafür subventionierte der schwedische Staat Einwandererorganisationen und deren Aktivitäten. Kinder aus Einwandererfamilien hatten zudem die Möglichkeit, in der Schule einige Stunden in ihrer Muttersprache unterrichtet zu werden.

Durch den überdurchschnittlichen Zuzug von Asylsuchenden und deren Familienangehörigen in den 1980er und 1990er Jahren geriet die schwedische Integrationspolitik jedoch mehrfach unter Druck. Vor allem kamen ökonomische Bedenken auf, ob die Vielzahl an anerkannten Flüchtlingen aus den weniger entwickelten nicht-europäischen Staaten in den Arbeitsmarkt integriert werden könnten. Eine Zuwanderung, die allein aus humanitären Gründen erfolgte, erschien schwer steuerbar – gerade im Hinblick auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes. Die Zuständigkeit für neu angekommen Flüchtlinge war bereits in den 1980er Jahren von der Arbeitsagentur (Arbetsförmedlingen) auf die Einwandererbehörde⁶³⁷ (Invandrarverket) und die Kommunen übergegangen.⁶³⁸ Diese Veränderung in der Verantwortlichkeit stellte ein klares Signal dar, dass die Arbeitsmarktorientierung zugunsten der Sozialpolitik zurückgedrängt wurde.⁶³⁹

Da Schweden zu Beginn der 1990er Jahre in eine Rezession rutschte⁶⁴⁰, viele einfache Beschäftigungsmöglichkeiten wegrationalisiert wurden und sich die Arbeitslosigkeit auf einem

634 Vgl. Parusel: Schweden, S. 8.

635 Siehe Brochmann/Hagelund: Migrationspolitik in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, S. 181.

636 Vgl. ebd.

637 Die Einwandererbehörde wurde im Jahr 2000 durch die Migrationsbehörde ersetzt.

638 Vgl. Schröder, Lena: Die schwedische Integrationspolitik, in: WSI-Mitteilungen 1/2009, S. 39–45, hier S. 40.

639 Vgl. ebd.

640 Ausführlich zur schwedischen Wirtschaftskrise der 1990er Jahre vgl. Östberg/Andersson: Sveriges Historia, S. 357–373.

historisch hohen Niveau befand, bestand die Gefahr, dass die Flüchtlinge mit Bleiberecht Jahre bis Jahrzehnte von sozialstaatlichen Transfers abhängig sein würden. Viele Flüchtlinge profitierten auch nicht davon, dass sich gegen Ende der Dekade die wirtschaftliche Situation verbesserte. Migranten, so die Migrationsforscherin Diane Sainsbury, „experienced a major decline in their employment rates, which reduced their earnings and limited their access to benefits based on labour market participation.“⁶⁴¹

Der schwedische Wohlfahrtsstaat, der als Steuerstaat für die Bereitstellung umfassender Sozialleistungen auf hohe Beschäftigungsquoten aller Bürger angewiesen war, wurde damit auf eine harte Probe gestellt. Die Entstehung einer marginalisierten, von Sozialtransfers abhängigen Unterklasse drohte dabei nicht nur die Balance des Arbeitsmarkts zu untergraben, sondern natürlich auch die gesellschaftliche Solidarität, auf welcher der universelle Wohlfahrtsstaat zu großen Teilen basiert, zu gefährden.⁶⁴² Außerdem wuchs die einwanderungskritische Stimmung in Schweden zu Beginn der 1990er Jahre drastisch an und Anschläge auf Migranten mehrten sich.⁶⁴³ Immer weniger Schweden waren offenbar bereit, spezifische Programme und Leistungen zu unterstützen, die alleine Migranten zukamen.

Die Regierung sah sich deshalb gezwungen, für eine funktionierende Integrationspolitik strikte Einwanderungskontrollen einzuführen und das Asylrecht zu verschärfen. Zweitens formulierte die sozialdemokratische Regierung 1997 die integrationspolitische Strategie zugunsten einer Politik um, die deutlicher auf den Zusammenhalt der gesamten Gesellschaft zielte und weniger einen multikulturellen Anspruch akzentuierte. Dabei, so Tomas Hammar, sollten „[g]esonderte Einwanderungsprogramme [...] nur für neu eingetroffene Flüchtlinge eingerichtet“ werden, „und diese Programme sollten nicht mehr als die ersten beiden Jahre ihrer Anwesenheit abdecken. Danach sollten nur noch die allgemeinen Sozialstaatsprogramme zugänglich sein, und zwar unter denselben Bedingungen wie für jeden anderen im Land.“⁶⁴⁴ Der neue Integrationsansatz basierte auf der Erkenntnis, dass man viel zu lange die kulturellen und sozialen Unterschiede von Schweden und Migranten betont und damit einer Stigmatisierung von Einwanderern Vorschub geleistet habe.

Der neue Ansatz schlug sich in Schweden ebenfalls in einer Neuorganisation der Behörden nieder. Die schwedische Integrationsbehörde (Integrationsverket) wurde 1998 gegründet, um theoretisches und praktisches Wissen über die Integration von Einwanderern zu sammeln. Damit sollte diese Behörde die Kommunen in der Integrationsförderung unterstützen und beraten. Am grundlegenden Anspruch der Integrationspolitik habe sich, so Lena Schröder, jedoch nichts geändert. Noch immer standen gleiche Rechte, Möglichkeiten und

641 Sainsbury, Diane: Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms of immigration and immigration policy regimes, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 16 (2006), S. 229–244, hier S. 238 f.

642 Vgl. Brochmann/Hagelund: Migrationspolitik in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, S. 185.

643 Zwischen August 1991 und Januar 1992 schoss der Gewaltverbrecher John Ausonius, der in der Presse wegen seiner Waffenlaservorrichtung als „Lasermann“ (*Lasermannen*) bezeichnet wurde, im Großraum Stockholm/Uppsala auf elf Personen mit Migrationshintergrund; vgl. Tamas, Gellert: Lasermannen. En berättelse om Sverige, Stockholm 2002.

644 Hammar: Einwanderung in einen skandinavischen Wohlfahrtsstaat, S. 245.

Pflichten für alle Bürger im Zentrum.⁶⁴⁵ Allerdings richtete sich der Großteil der Fördermaßnahmen nun nicht mehr direkt an „die Einwanderer“ oder ethnische Minderheiten, sondern auf sozial schwache Großstadtregionen und Vororte – wobei die Zielgruppen größtenteils die gleichen blieben.⁶⁴⁶

Im Jahr 2007 schaffte die neue Mitte-Rechts-Regierung unter Führung der liberalkonservativen Moderaten (Moderate Samlingspartiet) die zehn Jahre zuvor eingerichtete Integrationsbehörde wieder ab und verteilte deren Aufgaben auf die Migrationsbehörde (Migrationsverket), die Behörde für Jugendangelegenheiten (Ungdomsstyrelsen) und das Statistische Zentralamt (Statistiska Centralbyrån). Zudem senkte die Mitte-Rechts-Regierung das Arbeitslosengeld ab, um die Anreize für eine Arbeit zu erhöhen. Damit sollten zukünftig auch im unattraktiven Niedriglohnbereich mehr Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen und die Transferabhängigkeit reduziert werden.⁶⁴⁷ Der Kurs der Mitte-Rechts-Regierung markierte einen Bruch mit der sozialdemokratischen Politik, die auf weitgehende Gleichheit auf dem Arbeitsmarkt gesetzt und in der Vergangenheit insbesondere in die Bildung und Weiterbildung von Zugewanderten investiert hatte.

Phasen der schwedischen Integrationspolitik seit 1945

1945–1964

Keine Integrationspolitik. Einwanderer sollen schwedische Normen und Verhaltensweisen übernehmen. *Integration als Assimilation*

1964–1975

Entwicklung integrationspolitischer Maßnahmen. *Wechselseitige Anpassung* als Ziel. Wahlfreiheit für ethnische Minderheiten in einem multikulturellen Schweden, Sprachunterricht für Einwanderer.

1975–1985

Umsetzung und Bewertung der *neuen Einwanderer- und Minderheitenpolitik* von 1975 (Wahlrecht für Einwanderer, Unterstützung von Einwandererorganisationen, jedoch keine Minderheitenpolitik)

1985–1997

Das Programm zur lokalen Aufnahme von Flüchtlingen, das auf dem allgemeinen System sozialer Sicherung beruht, gerät in die Krise; eine große Zahl von Flüchtlingen bleibt vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen; neoliberale Kritik am umfassenden Wohlfahrtsstaat.

1997–

Integrationspolitik. Spezielle Integrationsangebote für Neuankommlinge nur für einen kurzen Zeitraum; betont wird die Anpassung an Sprache und Land; eingeschränkte Unterstützung für ethnische Gruppen und Einschnitte beim Muttersprachenunterricht.

Quelle: Gekürzte und leicht abgewandelte Darstellung nach Hammar: *Einwanderung in einen skandinavischen Wohlfahrtsstaat*, S. 252.

3.4.3 Asylpolitik in Schweden – aktuelle Entwicklungen und Aufnahmebedingungen

Europaweit ist Schweden zu einem Hauptzielland für Schutzsuchende geworden – obwohl das skandinavische Land aufgrund seiner geografischen Lage für Flüchtlinge schwer zu erreichen ist. Warum gerade das periphere Schweden ein attraktives Ziel für Asylsuchende ist,

645 Vgl. Schröder: *Die schwedische Integrationspolitik* S. 40.

646 Vgl. Hammar: *Einwanderung in einen skandinavischen Wohlfahrtsstaat*, S. 245; siehe hierzu ebenfalls Borevi, Karin: *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*, Uppsala 2002.

647 Vgl. Dahlstedt, Magnus: *Aktiveringens politik – Demokrati och medborgarskap för ett nytt millennium*, Stockholm 2009, S. 42.

kann nicht eindeutig auf einzelne Faktoren zurückgeführt werden. Rechtliche, politisch-kulturelle, aber auch familiäre Aspekte spielen hierbei eine Rolle. Mögliche Erklärungsansätze sind in den hohen Verfahrensstandards bei Asylbewerbern, dem relativ einwanderungsfreundlichen Gesellschaftsklima und den hohen Anerkennungsquoten für Schutzsuchende sowie den Familiennachzugsmöglichkeiten zu suchen. Im Jahr 2014 wurden 58 Prozent der Asylanträge positiv entschieden; hohe Anerkennungsquoten wiesen vornehmlich syrische Staatsbürger (neunzig Prozent), staatenlose Asylbewerber (achtzig Prozent) und Afghanen (sechzig Prozent) auf.⁶⁴⁸ Überdies bekommt jeder Asylbewerber in erster Instanz einen kostenlosen Rechtsbeistand gestellt und hat die Möglichkeit, auf dem Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu suchen.⁶⁴⁹

Die Zahl der Asylanträge ist in Schweden seit dem Jahr 2011 sprunghaft angestiegen. Von knapp 30.000 Anträgen im Jahr 2011 schnellten die Zahlen im Jahr 2013 auf 54.000, während im Jahr darauf mehr als 80.000 Anträge gestellt wurden. Das Jahr 2015 kann dabei als historisches Rekordjahr angesehen werden: Mehr als 160.000 Menschen stellten einen Asylantrag – womit Schweden in Europa pro Kopf am meisten Asylbewerber aufgenommen hat. Die Antragssteller kamen zu großen Teilen aus Syrien, Afghanistan und dem Irak (siehe Tabelle 4.1).

Tabelle 4.1: Staatsangehörigkeit, Anzahl und Geschlecht der größten Asylbewerbergruppen

Staatsangehörigkeit	Anzahl	Männlich	Weiblich	Kinder	Unbegleitete Minderjährige
Syrien	51 338	32 994	18 344	17 596	3 777
Afghanistan	42 564	34 251	7 313	30 080	23 480
Irak	20 857	15 152	5 705	6 103	1 097
Staatenlos	7 711	4 622	3 089	2 729	530
Eritrea	7 231	4 715	2 516	2 715	1 939

Quelle: Migrationsverket.

Die Asylbewerberzahlen im Jahr 2015 sind insbesondere in den Herbstmonaten kräftig angestiegen. Während die Zahlen zwischen Januar und Juli stets unter 10.000 lagen, kann ab August eine bemerkenswerte Zunahme konstatiert werden. Allein in den Monaten September, Oktober und November suchten mehr als 100.000 Menschen in Schweden Asyl (siehe Tabelle 2). Damit wurde die bisher höchste Anzahl an Asylbewerbern von 84.000 Menschen aus dem Jahr 1992 bereits in diesen drei Monaten deutlich übertroffen. Unter den Asylbewerbern im Jahr 2015 befanden sich über 70.000 Kinder. Insgesamt 35.000 unbegleitete Minderjährige, die ohne einen Elternteil oder Erziehungsberechtigten einreisten, suchten in Schweden

⁶⁴⁸ Vgl. Parusel: Schweden, S. 11.

⁶⁴⁹ Vgl. Parusel: Schweden: Migration für Markt und Menschenrechte, S. 23 f.

Asyl (siehe Tabelle 4.2). Warum so viele unbegleitete Minderjährige in Schweden Asyl beantragten, dürfte – obwohl keine aktuellen Studien darüber vorliegen – v. a. auf die engmaschigen individuellen Betreuungsmöglichkeiten, Schwedens Kinderfreundlichkeit und die guten Ausbildungschancen zurückzuführen sein.

Tabelle 4.2: Asylanträge im Jahr 2015

Monat	Anzahl	Männlich	Weiblich	Kinder	Unbegleitete Minderjährige
Januar	4 896	3 319	1 577	1 483	543
Februar	4 040	2 673	1 367	1 328	460
März	4 117	2 732	1 385	1 294	447
April	3 917	2 667	1 250	1 162	445
Mai	5 376	3 757	1 619	1 950	1 133
Juni	6 619	4 621	1 998	2 552	1 426
Juli	8 065	5 712	2 353	3 210	1 880
August	11 746	8 484	3 262	5 134	2 959
September	24 307	17 445	6 862	9 740	4 712
Oktober	39 196	28 677	10 519	17 495	9 339
November	36 726	25 383	11 343	18 155	8 808
Dezember	13 872	9 258	4 614	6 881	3 217
Insgesamt	162 877	114 728	48 149	70 384	35 369

Quelle: Migrationsverket.

In Schweden ist die Migrationsbehörde zuständig für Einwanderungs- und Integrationsfragen. Sie ist dem schwedischen Justizministerium⁶⁵⁰ untergeordnet und bearbeitet und begleitet den Asylprozess, stellt Aufenthaltsgenehmigungen aus und ist für die Aufnahme der Asylbewerber sowie für die Einbürgerung zuständig.⁶⁵¹ Der Hauptsitz der Migrationsbehörde befindet sich in Norrköping, während die operative Arbeit in sechs verschiedene Regionen (Norden, Mitte, Stockholm, Westen, Osten, Süden) untergliedert ist.

Kommen Asylbewerber in Schweden an, werden sie von einer Einheit der Migrationsbehörde betreut, solange der Asylantrag geprüft wird.⁶⁵² Die Migrationsbehörde zahlt den Asylbewerbern für die Deckung des Lebensunterhaltes Bargeld aus und garantiert eine ärztliche Grundversorgung. Asylbewerber in Schweden werden entweder in regulären Wohnungen untergebracht oder in einer Aufnahmeeinrichtung. Zudem besteht die Möglichkeit, dass Asylbewerber eine eigene Wohnung anmieten können, falls dafür ihre finanziellen Mittel ausreichen. Viele Asylbewerber kommen auch bei bereits ansässigen Verwandten und Bekannten unter. Ein Beispiel hierfür ist die südlich von Stockholm gelegene Stadt Södertälje,

650 Aktueller Justizminister ist der Sozialdemokrat Morgan Johansson.

651 Zur Organisation der schwedischen Migrationsbehörde vgl. EMN Policy Report 2013, URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2013/27.sweden_national_policy_report_migration_asylum_2013_final_en_version.pdf [eingesehen am 10.02.2016], S. 12 f.

652 Vgl. hierzu und folgend Parusel: Schweden, S. 10.

wo sich bereits seit den 1960er Jahren zahlreiche Iraker und Syrer niedergelassen haben. Diese flexible Aufnahmepraxis birgt allerdings die Gefahr, dass es in bestimmten Städten, in denen außerordentlich viele Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge beheimatet sind, zunehmend zu ethnischer und sozialer Segregation kommt.

In Schweden gibt es bislang keinen verbindlichen Verteilungsschlüssel, der vorsieht, wie viele Asylsuchende jeweils in einer Kommune untergebracht werden müssen. Jede Kommune entscheidet selbst darüber, wie viele Asylsuchende sie aufnehmen will. Reicht der Wohnraum in einer Kommune nicht aus, kann die Migrationsbehörde jedoch zusätzlichen Wohnraum auf dem freien Markt anmieten, ohne die Kommune zu konsultieren. Dieses System der Asylaufnahme ist seit dem wachsenden Zuzug von Asylsuchenden jedoch mehrfach in die Kritik geraten. Untersuchungen haben bereits im Jahr 2013 gezeigt, dass Asylbewerber hauptsächlich in solchen schwedischen Kommunen unterkommen, die bereits einen hohen Migrantenanteil und eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit aufweisen. Besonders die reicheren Kommunen im Süden und die teuren Vororten der Großstädte nehmen im Vergleich zu ärmeren Kommunen relativ wenig Asylbewerber auf.⁶⁵³ Dieses Ungleichgewicht untergräbt nicht nur die innerschwedische Solidarität zwischen den Kommunen, sondernbürdet obendrein den ohnehin finanzschwachen Kommunen zusätzliche Kosten auf.

3.4.4 Asyl- und Integrationsdiskurse – der Umgang in Politik und Medien

Historischer Überblick und Einordnung

Mit der wachsenden Zahl von Asylbewerbern ab Mitte der 1980er Jahre war auch in Schweden eine Politisierung der Asyl- und Migrationsthematik zu beobachten. Als Symbol für diese Politisierung steht nicht zuletzt die Kommune Sjöbo im Süden Schwedens, wo Mitglieder der lokalen Zentrumsparterie (Centerpartiet) ein Referendum über die Aufnahme von Asylbewerbern forderten. Einige Mitglieder wurden anschließend aus der Zentrumsparterie ausgeschlossen und gründeten die lokale Sjöbopartie (Sjöbopartiet).⁶⁵⁴ Die Mehrheit der Einwohner votierte im Referendum gegen eine Aufnahme von Flüchtlingen in der Kommune und unterstützte damit den Kurs der Asylkritiker. Der Protest aus dem südschwedischen Sjöbo stand nicht nur symbolisch für einen medienwirksamen Aufschrei gegen die schwedische Asylpolitik, sondern speiste sich zugleich aus den südschwedischen Ressentiments gegen die verordnete Flüchtlingsaufnahme aus der Hauptstadt Stockholm.⁶⁵⁵ Südschweden, speziell die Provinz Schonen (Skåne), ist historisch bekannt für ihren „schonischen Separatismus“, wo ein günstiger Nährboden für Protestparteien entstanden ist.

1991 zog zum ersten Mal mit der Neuen Demokratie (Ny Demokrati) eine rechtspopulistische Partei in den schwedischen Reichstag ein, die aus dem Stand auf 6,7 Prozent kam.

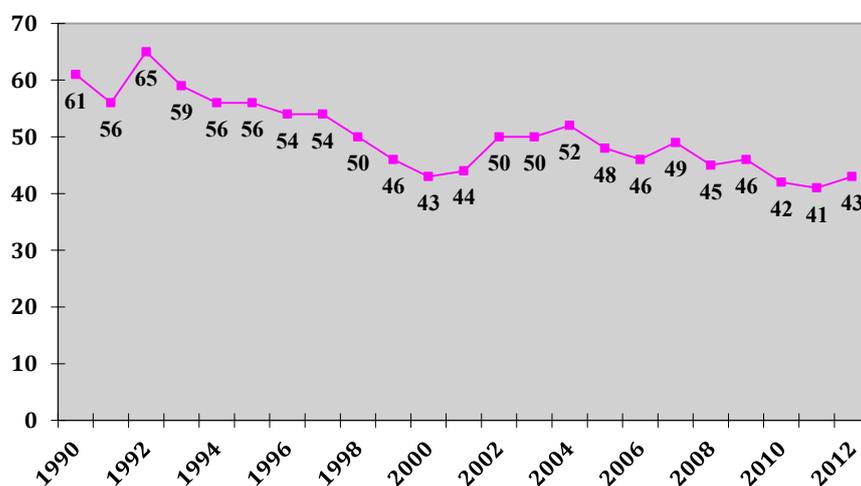
653 Vgl. Brandel, Tobias: Minst flyktingar i M-kommuner, in: Svenska Dagbladet, 01.07.2013.

654 Vgl. Lodenius, Anna-Lena: Sverigedemokraternas historia, in: Bengtsson, Håkan A. (Hrsg.): Högerpopulismen. En antologi om Sverigedemokraterna, Stockholm 2009, S. 11–41, hier S. 19.

655 Vgl. ebd.

Die Partei, die von zwei Unternehmern gegründet worden war, vereinte neoliberale, wohlfahrtschauvinistische und einwanderungsfeindliche Positionen.⁶⁵⁶ Obwohl die Partei nicht an der neuen bürgerlichen Regierung von 1991 bis 1994 beteiligt war und bereits nach einer Legislaturperiode wieder aus dem Reichstag flog, setzte der Einzug der Neuen Demokratie die etablierten Parteien unter Druck und rückte das Thema Asylpolitik in den medialen Fokus. Das Zusammenfallen von Wirtschafts- und Finanzkrise zu Beginn der 1990er Jahre und eine noch nie dagewesene Asylzuwanderung infolge des Bürgerkrieges im ehemaligen Jugoslawien ließen in der schwedischen Wahlbevölkerung asylkritische Einstellungen drastisch ansteigen (siehe Abbildung 1). Die bürgerliche Regierung strebte jedoch keine Kooperation mit der Neuen Demokratie an und die liberalkonservativen Moderaten – die größte Partei in der bürgerlichen Vier-Parteien-Regierung – ignorierten das Einwanderungsthema und die neue Protestpartei bei der Wahl 1994 größtenteils.⁶⁵⁷ Nachdem die Sozialdemokraten 1994 an die Regierung zurückgekehrt waren, versuchte die Partei mit einer Ausweitung der Visumpflicht die Asylbewerberzahlen zu reduzieren. Obwohl die Liberalen (Liberalerna) und die Linkspartei (Vänsterpartiet) diese Maßnahmen kritisiert haben, sind in Schweden bisher schwerwiegende Konflikte und polarisierende Debatten über die Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik ausgeblieben.

Abb. 4.1: Anzahl der schwedischen Wähler, die es als guten oder sehr guten Vorschlag ansehen, weniger Flüchtlinge aufzunehmen



Quelle: Darstellung nach Demker, Marie: Sverige åt svenskarna: Motstånd och mobilisering mot invandring och invandrare i Sverige, Stockholm 2014, S. 91.

Wenngleich auch in Schweden – vornehmlich zu Beginn der 1990er Jahre – einwanderungskritische Einstellungen in der Wählerschaft angestiegen sind, lässt sich für die Zeit danach

⁶⁵⁶ Vgl. Widfeldt, Anders: A fourth phase of the extreme right? Nordic immigration critical parties in a comparative context, in: NORDEUROPAforum, Jg. 20 (2010), H. 1–2, S. 7–31, hier S. 19.

⁶⁵⁷ Vgl. Green-Pedersen, Christoffer/Krogstrup, Jesper: Immigration as a political issue in Denmark and Sweden, in: European Journal of Political Research, Jg. 47 (2008), S. 610–634, hier S. 625.

ein spürbarer Rückgang dieser Einstellungen verzeichnen (siehe Abbildung 1). Im Jahr 2002 kam es allerdings erneut zu einer Politisierung des Migrations- und Integrationsthemas, als die liberale Volkspartei Sprachtests für die Einbürgerung von Migranten verlangte. Die Partei erhielt dann bei der Reichstagswahl mehr als 13 Prozent und konnte im Vergleich zur Wahl 1998 um mehr als acht Prozentpunkte zulegen.⁶⁵⁸ Im Wahlkampf 2002 spielte die Integrationspolitik eine bedeutende Rolle. Dabei beklagten alle Parteien, dass die Integrationspolitik in Schweden keinesfalls als Erfolg zu bezeichnen sei.⁶⁵⁹ Diese Schlussfolgerung speiste sich aus der Tatsache, dass viele Zuwanderer auch Jahre nach ihrer Ankunft in Schweden noch immer keine Beschäftigungsmöglichkeiten gefunden hatten. Von 2003 bis 2005 setzte die sozialdemokratische Regierung deshalb zwei Regierungskommissionen ein, welche die strukturelle Diskriminierung von Migranten in der schwedischen Gesellschaft untersuchen sollten.⁶⁶⁰ Nachdem die bürgerliche Vier-Parteien-Regierung die Wahl 2006 gewonnen hatte, verschob sich der Diskurs langsam in eine andere Richtung – wobei fehlende Anreizstrukturen und die angeblich hohen Transferleistungen als Hauptursache für die geringere Beschäftigungsquote von Migranten gedeutet wurden.⁶⁶¹

Integration ist in Schweden ein hochpolitisches Thema, das schon vor der Flüchtlingskrise eine zentrale Rolle im medialen Diskurs eingenommen hat. Die Versäumnisse der schwedischen Integrationspolitik sind schon im Jahr 2013 breit debattiert worden, als es in vielen Vororten der Großstädte, die überwiegend von Migranten bewohnt waren, zu jugendlichen Krawallen und Brandanschlägen gekommen war.⁶⁶² Die Vororte am Rande der Großstädte sind mittlerweile zu gesellschaftlichen Randgebieten geworden, in denen sich die Unterschiede nicht nur baulich, sondern auch sozial und ethnisch verfestigt haben.⁶⁶³ In Husby, einem Vorort nordwestlich von Stockholm, wo im Mai 2013 die Krawalle ausbrachen, haben achtzig Prozent der Bewohner einen Migrationshintergrund und die Arbeitslosenquote ist fast dreimal so hoch wie in ganz Stockholm.

Im Gegensatz zu Dänemark, wo integrationspolitische Diskurse stärker auf kulturelle Unterschiede Bezug nehmen und islamfeindliche Einstellungen häufiger in Medien und Politik artikuliert werden, stehen in Schweden vornehmlich strukturelle Ursachen im Zentrum der

658 Zur Wahl 2002 vgl. Forsgård, Nils Erik: The Swedish elections 2002, in: NORDEUROPAforum, H. 2/2002, URL: <http://edoc.hu-berlin.de/nordeuropaforum/2002-2/forsgard-nils-erik-3/XML/> [eingesehen am 08.02.2016].

659 Vgl. Hammar: Einwanderung in einen skandinavischen Wohlfahrtsstaat, S. 246.

660 Siehe ausführlich Statens Offentliga Utredningar (SOU 2005:41): Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering, Stockholm 2005 und Statens Offentliga Utredningar (SOU 2005:69): Sverige inifrån. Röster om etnisk diskriminering, Stockholm 2005.

661 Vgl. Emilsson: Sweden, S. 359.

662 Vgl. Gmeiner, Jens: Brandflecken in Bullerbü. Über den Aufruhr in Schwedens Vorstädten, in: INDES. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft, Jg. 2 (2013), H. 4, S. 44–48.

663 Im Zuge des Wohnungsmangels Ende der 1960er Jahre wurden außerhalb der Großstädte Zweckbauten errichtet, die v. a. für günstigen Wohnraum sorgen sollten. Als „Millionenprogramm“ (*miljonprogrammet*) gingen diese groß angelegten Baumaßnahmen in die Geschichte ein, weil die sozialdemokratische Regierung damit ca. eine Million zusätzliche Wohnungen schaffen wollte. Damals standen die funktionalistischen Wohnstädte mit direkter U-Bahnanbindung für Modernität, Sicherheit und Mobilität, mit denen die innerstädtischen Bezirke entlastet werden sollten.

Integrationsdebatten.⁶⁶⁴ Der öffentliche Diskurs in Schweden zeichnet sich gerade im Vergleich zum Nachbarn Dänemark dadurch aus, dass Politiker und Medien (noch) ein hohes Maß an politischer Korrektheit an den Tag legen. Mats Wickström führt dies darauf zurück, dass alle Parteien, Regierungen und Medien in Schweden in der Vergangenheit einen Konsens gebildet haben, um Einwanderung und Multikulturalismus als positive Entwicklung anzusehen.⁶⁶⁵ Das schwedische Integrationsregime, so Wickström, habe sich mit dieser Politik das Ziel gesetzt, „die öffentliche Meinung zu Einwanderung und ethnischer Vielfalt dahingehend zu formen, dass Multikulturalismus möglich und die Schweden zunehmend toleranter würden“⁶⁶⁶.

Paralldiskurse und der Aufstieg der Schwedendemokraten

Dieser Konsens bröckelt aber seit geraumer Zeit an zwei Fronten: der parlamentarischen und der medialen. Abseits der Massenmedien wird Einwanderung nun auch vermehrt in Internetblogs, Internetzeitschriften und Diskussionsforen als ein Hauptproblem der schwedischen Wohlfahrtsgesellschaft verhandelt. Unverhohlen wird auf Blogs gegen Einwanderer, den Islam und Asylbewerber zu Felde gezogen; wobei Politiker, staatliche Institutionen und Medien beschuldigt werden, die Kosten des Asylzuzugs bewusst zu vertuschen und die einheimische Bevölkerung zugunsten der Flüchtlinge zu übergehen. Allein ein flüchtiger Blick auf die Internetzeitung *Avpixlat*, die enge Kontakte zu Hauptprotagonisten der Schwedendemokraten pflegt, verdeutlicht, dass hier v. a. Vorurteile und Ressentiments bedient werden. Eine staatliche Untersuchung zur Fremdenfeindlichkeit in Schweden führt dazu aus, dass es in Schweden mehr als hundert fremdenfeindliche Internetseiten gibt und im Jahr 2011 jede zehnte Person unter dreißig Jahren eine dieser Seiten besucht hat. Allein die Internetzeitung *Avpixlat* soll im Juni 2012 pro Woche 200.000 Mal aufgerufen worden sein.⁶⁶⁷ Die Studie bezeichnet das Internet als „den wichtigsten Kanal für fremdenfeindliche Organisationen und Individuen, um ein breites Publikum zu erreichen“⁶⁶⁸. Die fremdenfeindlichen und islamkritischen Argumentationsmuster, die abseits der Massenmedien artikuliert werden, verfangen auch zunehmend im parlamentarischen Raum.

Die Schwedendemokraten, deren Wurzeln ins neofaschistische und rechtsextreme Milieu zurückreichen,⁶⁶⁹ sind seit der Reichstagswahl 2014 zur drittgrößten Fraktion aufgestiegen, nachdem sie bereits vier Jahre zuvor mit 5,7 Prozent erstmals den Sprung ins Parlament

664 Vgl. Brochmann/Hagelund: Migrationspolitik in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, S. 191.

665 Vgl. Wickström, Mats: Making multiculturalism work. Policy and Praxis on Moulding Attitudes and Public Discourse on Ethnic Diversity in Post-War-Sweden, in: NORDEUROPAforum 2014, S. 11–32.

666 Ebd., S. 11.

667 Vgl. Statens Offentliga Utredningar (SOU 2012:74): Främlingsfienden inom oss, Stockholm 2012, S. 18.

668 Ebd.

669 Vgl. Lodenius: Sverigedemokraternas historia, S. 15 f.

geschafft hatten.⁶⁷⁰ Der schwedische Parteienforscher Karl Loxbo führt den Wahlerfolg im Jahr 2014 darauf zurück, dass die Marginalisierungsstrategie der übrigen Parteien und die parteiübergreifende liberale Flüchtlingspolitik zu einer besonders günstigen Gelegenheitsstruktur für die Schwedendemokraten geführt hätten.⁶⁷¹ Die Politikwissenschaftlerin Ann-Cathrine Jungar sieht den Erfolg der Schwedendemokraten vornehmlich darin begründet, dass die Partei ihre lokale organisatorische Verankerung ausgebaut und ihre Mitgliederzahlen über die letzten vier Jahre von 5.000 auf 12.000 steigern konnte.⁶⁷² Während alle anderen Parteien in Schweden in den vergangenen Jahren Mitglieder verloren haben, konnten die Schwedendemokraten als einzige Partei ihre lokale Mitgliederbasis und Organisationsdichte in den schwedischen Kommunen sukzessive ausbauen.

Die Strategie der Rechtspopulisten besteht v. a. darin, wohlfahrtsstaatliche Leistungen für „ethnische“ Schweden gegen die angebliche „Masseneinwanderung“ zu stellen. Gerade wenn ein Sozialstaat umfangreich ausgebaut ist wie in Schweden, können sich zwei Eigenschaften des Rechtspopulismus besonders gut verfestigen, argumentiert die Soziologin Karin Priester: erstens die Kritik an einer „kartellartig agierende[n] Elite“⁶⁷³, die für den Niedergang des Sozialstaates verantwortlich gemacht wird; und zweitens könne sich eine „ethnisch-kulturelle Identitätspolitik“⁶⁷⁴ verfestigen, die sich gegen den Universalismus der staatlichen Leistungen wende.

Seit der Wahl 2014 nehmen die Rechtspopulisten eine Schlüsselrolle ein, da im Parlament weder die rot-grüne Regierung noch die bürgerlichen Oppositionsparteien über eine absolute Mehrheit verfügen. Als „Zünglein an der Waage“ können die Rechtspopulisten jeden Haushaltsentwurf einer Minderheitsregierung stürzen, so wie sie es bereits im Dezember 2014 getan haben.⁶⁷⁵ Diese Rolle als Königsmacher verschafft den Schwedendemokraten nicht nur mediale Aufmerksamkeit, sondern steigert auch ihren Einfluss auf politische Entscheidungen und Gesetzesentwürfe.

Aktuelle Debatten

Auch wenn der zunehmende Zuzug von Asylsuchenden die schwedische Politik unter Druck gesetzt hat, sieht der Migrationsforscher Bernd Parusel den Hauptgrund für die Verschärfung der Asylgesetze nicht in einer fremdenfeindlichen Stimmung begründet, sondern führt diese

670 Zum Aufstieg der Schwedendemokraten bei der Wahl 2010 vgl. Gmeiner, Jens: Die schwedische Parlamentswahl 2010. Hochphase und Endpunkt der starren Blockpolitik?, in: NORDEUROPAforum, Jg. 21 (2011), H. 1, S. 73–96, hier S. 87–90.

671 Vgl. Loxbo, Karl: Utmaningar från radikala högerpopulistpartier, in: Hagevi, Magnus (Hrsg.): Partier och Partisystem, Lund 2015, S. 133–147, hier S. 144.

672 Vgl. Jungar, Ann-Cathrine: Organisation nyckel till SD:s framgång, in: Svenska Dagbladet, 15.09.2014.

673 Priester, Karin: Rechtspopulismus und Demokratie in Europa, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, H. 1–2/2010, S. 58–62, hier S. 59.

674 Ebd.

675 Vgl. Gmeiner, Jens: Die Rechtspopulisten unterschätzt, in: Zeit Online, 04.12.2014, URL: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-12/schweden-neuwahlen> [eingesehen am 10.02.2016].

v. a. auf Kapazitätsprobleme in der Unterbringung, die Überforderung der aufnehmenden Kommunen und den Mangel an Personal zurück.⁶⁷⁶ Vor allem die Betreuung von minderjährigen Flüchtlingen, die in besonders hoher Zahl nach Schweden gekommen sind, erfordert einen enormen Ressourcen- und Personalaufwand der Kommunen. Nach groben staatlichen Schätzungen müssen in den nächsten Jahren allein hundert bis 150 Schulen gebaut und 3.500 zusätzliche Lehrer eingestellt werden, um den Zuzug bewältigen zu können.⁶⁷⁷

Die aktuelle Debatte um die Asyl- und Integrationspolitik in Schweden orientiert sich vornehmlich an sozialstaatlichen sowie ökonomischen Argumenten – wobei insbesondere die Frage nach der Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge im Zentrum steht. Ferner wird in Schweden diskutiert, wie eine gerechte Verteilung der Asylsuchenden erreicht werden könnte. Dies betrifft nicht nur die europäische Ebene, auf der Schweden von seinen europäischen Nachbarländern mehr Unterstützung einfordert, sondern auch die innerschwedische „Lastenteilung“ zwischen den Kommunen.⁶⁷⁸

Im bürgerlichen Parteienspektrum stehen zudem politische Vorschläge im Raum, die den sozialstaatlichen Anspruch von Flüchtlingen minimieren und den Erwerb der Staatsbürgerschaft an Sprachkenntnisse koppeln wollen. Die Christdemokraten (Kristdemokraterna) haben im Dezember 2014 vorgeschlagen, ein permanentes Aufenthaltsrecht erst nach einer dreijährigen Probephase zu vergeben, während die Liberalen die schwedische Staatsbürgerschaft von den Sprachkenntnissen und den ökonomischen Verhältnissen der Zuwanderer abhängig machen wollen.⁶⁷⁹ Die Parteiführung der liberalkonservativen Moderaten hat im Januar 2016 vorgeschlagen, sozialstaatliche Leistungen und Transferzahlungen bei Flüchtlingen mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis zu begrenzen.⁶⁸⁰

Im politischen Diskurs lässt sich derzeit vernehmen, dass die Grenzen der Aufnahmebereitschaft und die Herausforderungen der Integrationspolitik offener thematisiert werden. Das gilt nicht nur für die liberalkonservativen Moderaten, die bei der Wahl 2014 viele Wähler an die Schwedendemokraten verloren haben; auch die Sozialdemokraten, die für ihr Krisenmanagement in der Flüchtlingspolitik kritisiert werden, stehen unter Druck. In Umfragen ist die einst dominante Partei hinter die Moderaten zurückgefallen. Einen großen Einbruch in der Wählergunst mussten die Sozialdemokraten bei Wählern aus dem Arbeitermilieu und bei Jungwählern verzeichnen.⁶⁸¹ Die Kehrtwende der rot-grünen Minderheitsregierung in der Asylpolitik und die Frage nach der Finanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaates lassen die Risse

676 Vgl. Telefoninterview mit Bernd Parusel, 22.12.2015.

677 Vgl. Pettersson, Karin: Något håller på att gå sönder i Sverige, in: Aftonbladet, 16.12.2015.

678 Vgl. Migrationsverket: EMN Policy Report 2014, URL: http://www.emnsweden.se/download/18.b70e31914e4e8c297f170/1435917024993/EMN_APR_2014_SWEDEN_part-II_FINAL_2015-06-25.pdf [eingesehen am 10.02.2016], S. 16.

679 Zum Vorschlag der Liberalen vgl. Björklund, Jan et al.: „Effektivare integration med försörjnings- och språkkrav“, in: Dagens Nyheter, 28.01.2015.

680 Vgl. Batra, Anna-Kinberg/Kristersson, Ulf: „Begränsa välfärden för de med tillfälliga uppehållstillstånd“, in: Dagens Nyheter, 20.01.2016.

681 Vgl. Kärman, Jens: S inte längre största parti, in: Dagens Nyheter, 27.01.2016.

in der sozialdemokratischen Wählerkoalition offensichtlich größer werden.⁶⁸² Einige medienwirksame Ereignisse der letzten Monate haben die öffentliche Debatte über die Asyl- und Integrationsthematik zusätzlich polarisiert. Der Mord an einer Betreuerin in einem Asylbewerberheim für Minderjährige im Januar 2016 schlug in Schweden hohe mediale Wellen. Zudem wurde bekannt, dass sich bereits im Sommer 2014 und 2015 bei einem Musikfestival für Jugendliche in Stockholm ähnliche Szenen wie in der Silvesternacht in Köln abgespielt hatten, die Polizei jedoch die sexuellen Übergriffe von Männergruppen auf junge Frauen in keiner Pressemitteilung erwähnt hatte. Obwohl es laut Untersuchungen der schwedischen Tageszeitung *Dagens Nyheter* mehrere Delikte und zahlreiche Festnahmen auf dem Musikfestival gegeben habe, soll die Stockholmer Polizei die Vorfälle aus politischen Gründen verschleiern haben, um keine fremdenfeindliche Kräfte zu unterstützen.⁶⁸³ Diese bisher noch nicht vollständig aufgeklärten Ereignisse sind zum einen Wasser auf die Mühlen der Schwedendemokraten, die sich in ihrer Kritik an den Medien und etablierten Parteien bestätigt sehen dürften; zum anderen besteht natürlich die Gefahr, dass Zuwanderer und Flüchtlinge durch diese Vorfälle unter Generalverdacht gestellt werden und sich das Misstrauen gegenüber Zuwanderern verfestigt. Erst Ende Januar waren verummte Hooligans aus der rechten Szene durch das Stockholmer Bahnhofsviertel gezogen und hatten gezielt Jagd auf ausländisch aussehende Passanten gemacht.

3.4.5 Integrationspraxis in Schweden – Herausforderungen, Chancen und Beispiele

Die schwedische Integrationspolitik versteht sich als transsektoral, also als Querschnittsaufgabe verschiedener Ministerien. Gleichwohl ist das Arbeitsministerium federführend in der Integrationspolitik. Seit dem Jahr 2014 hat Schweden keinen Integrationsminister mehr. Integration fällt somit in den Verantwortungsbereich der gesamten Regierung.⁶⁸⁴ Die schwedische Integrationsstrategie basiert auf sieben Säulen, die sich allerdings in der konkreten Integrationspraxis nicht so strikt unterscheiden lassen: eine schnellere Etablierung der anerkannten Asylbewerber, Arbeit und Unternehmertum, Schulen, Sprachförderung und Erwachsenenbildung, Antidiskriminierungsmaßnahmen, städtische Entwicklung und gemeinsam geteilte Werte;⁶⁸⁵ ferner lässt sich hierzu noch das schwedische Staatsangehörigkeitsrecht zählen, das den Integrationsprozess stärken soll. Dreh- und Angelpunkt der Integration bleibt jedoch der Arbeitsmarkt. Das folgende Kapitel stellt Integrationsstrategien in Schweden vor und geht ausführlicher auf aktuelle Beispiele der Integrationspraxis für Flüchtlinge und Zuwanderer ein. Am Schluss sollen die Integrationsmaßnahmen kurz zusammengeführt und hinsichtlich ihres Erfolgs bewertet werden.

682 Vgl. auch die pointierte Analyse von Marçal, Katrine: Swedes before Syrians? in: Policy Network, 13.01.2016, URL: http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=5051&title=Swedes-before-Syrians [eingesehen am 08.02.2016].

683 Vgl. Wierup, Lasse/Bouvin, Emma: Övergrep på festivalen i Stockholm rapporterades aldrig vidare, in: Dagens Nyheter, 10.01.2016.

684 Vgl. Parusel: Schweden, S. 5.

685 Vgl. Andersson, Ruben/Weinar, Agnieszka: Sweden country report, INTERACT RR 2014/14, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute 2014, S. 8.

Arbeitsmarktintegration – Hindernisse und Maßnahmen

In Schweden ist die Arbeitslosenquote von Einwanderern, die nicht aus der EU kommen, vergleichsweise hoch. Im Jahr 2012 lag die Arbeitslosenquote von Drittstaatsangehörigen dreimal höher als unter schwedischen Staatsangehörigen. Anerkannte Flüchtlinge und deren Angehörige haben es im Vergleich mit anderen Einwanderergruppen besonders schwer, sich auf dem Arbeitsmarkt zu etablieren. Rekurrierend auf eine Studie des Statistischen Zentralamtes in Schweden schreibt Patrick Joyce, dass zwischen 1997 und 1999 achtzig Prozent der Einwanderer aus der EU und den nordischen Staaten nach zwei bis zehn Jahren eine Beschäftigung gefunden hätten. Bei den Flüchtlingen hätten im gleichen Zeitraum nach zwei Jahren zwischen zwanzig und dreißig Prozent eine Beschäftigung gefunden, während die Beschäftigungsquote nach zehn Jahren auf sechzig bis 65 Prozent gestiegen sei.⁶⁸⁶ Flüchtlinge und deren Angehörige haben in den ersten drei Jahren nach ihrer Ankunft somit massive Schwierigkeiten, eine Beschäftigung zu finden. Mit der Zeit nehmen die Unterschiede in der Beschäftigungsquote zwischen Arbeitsmigranten und Flüchtlingen allerdings sukzessive ab. Auch im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung ist die Wahrscheinlichkeit, dass Flüchtlinge arbeitslos werden, größer. Hinzu kommt, dass Flüchtlinge ein geringeres Einkommen als die einheimische Bevölkerung aufweisen und häufig für die ausgeführte Beschäftigung überqualifiziert sind (*under-employment*).⁶⁸⁷

Die Gründe dafür, dass im Ausland geborene Zuwanderer, im vorliegenden Fall v. a. Flüchtlinge, geringere Beschäftigungsquoten aufweisen, sind in der Forschung ausgiebig diskutiert worden. Fünf zentrale Faktoren lassen sich hierbei benennen:⁶⁸⁸

1. *Grund für die Einwanderung*: Asylsuchende und deren Angehörige haben es schwerer als Arbeitsmigranten, eine Beschäftigung zu finden.
2. *Humankapital*: Personen, die im Ausland geboren sind, haben eine geringere Berufserfahrung in Schweden und schlechtere Schwedischkenntnisse.
3. *Soziale Netzwerke*: Personen, die im Ausland geboren sind, haben weniger informelle Kontakte auf dem Arbeitsmarkt als einheimische Personen.
4. *Hürden des Arbeitsmarktes*: Ein Mangel an einfachen Beschäftigungsmöglichkeiten und die hohen Einstiegsgehälter in Schweden können die Arbeitsmarktintegration für im Ausland geborene Personen erschweren.

686 Vgl. Joyce, Patrick: Integrationspolitik och arbetsmarknad. En översikt över integrationsåtgärder 1998–2014, Delegation för Migrationsstudier 2015:3, S. 19.

687 Siehe Studie des UNHCR: Flyktingintegration i Sverige – Det handlar om tid!, September 2013, URL: <http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52e268934>, [eingesehen am 08.02.2016], S. 18.

688 Ich folge hier der Darstellung von Joyce: Integrationspolitik och arbetsmarknad, S. 18.

5. *Diskriminierung*: Es gibt deutliche Belege dafür, dass große Gruppen im Ausland geborener Personen bei der Arbeitssuche diskriminiert werden.

Die schwedische Regierung hat im Jahr 2007 sogenannte „Einstiegsjobs“ (*instegsjobb*) eingeführt, um Einwanderer, darunter auch Flüchtlinge, schneller in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Bei den „Einstiegsjobs“ handelt es sich um subventionierte Beschäftigungsmöglichkeiten; wobei dem Arbeitgeber achtzig Prozent des Lohnes erstattet werden. Eine Forderung besteht darin, dass die Beschäftigung mit Sprachkursen kombiniert wird. Pro Woche muss der Angestellte während der Arbeitszeit 15 Stunden umfassende Sprachkurse besuchen können. Darüber, wer einen „Einstiegsjob“ antreten darf, entscheidet die schwedische Arbeitsagentur. Als Voraussetzung müssen Personen mindestens zwanzig Jahre alt und bei der Arbeitsagentur gemeldet sein; überdies muss eine Aufenthaltsgenehmigung für die nächsten drei Jahre vorliegen. Das Ziel der „Einstiegsjobs“ besteht darin, den Einwanderern und Flüchtlingen neben Sprachfähigkeiten auch Berufserfahrung zu vermitteln.⁶⁸⁹ Die größte Zielgruppe bei den „Einstiegsjobs“ waren Flüchtlinge aus dem Nahen Osten (Irak und Iran).

Die rot-grüne Regierung hat im Oktober 2015 eine weitere Initiative zur schnelleren Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen gestartet. Unter dem Namen „100-Club“ (*100-klubben*) sollen Unternehmen, die in einer dreijährigen Periode mindestens hundert Flüchtlinge betreuen, ausbilden und aufnehmen, speziell auf sie zugeschnittene Unterstützungsmöglichkeiten von der Arbeitsagentur erhalten. Hierzu zählen die bereits genannten „Einstiegsjobs“, Arbeitseingliederungshilfen und „Neustartjobs“ (*nystartjobb*), bei denen die Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers entfallen.⁶⁹⁰ Darüber hinaus hat die Regierung eine Kooperation mit dem schwedischen Bauernverband⁶⁹¹ (*Lantbrukarnas riksförbund*) eingeleitet. Bisher ist eine Vorstudie in Auftrag gegeben worden, um bewerten zu können, wie und in welchem Ausmaß die schwedischen Land- und Forstwirte Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten für Flüchtlinge anbieten können.⁶⁹² Die Mitglieder des schwedischen Bauernverbandes haben im ganzen Land mehr als 70.000 Betriebe. Nach ersten Untersuchungen des Verbandes könnten sich zehn Prozent der Mitglieder vorstellen, Wohn- und Praktikumsplätze für Flüchtlinge bereitzustellen. Weitere Unterstützungsmaßnahmen zur Flüchtlingsaufnahme durch Land- und Forstwirtschaftsbetriebe sollen nach dem Abschluss der Vorstudie vorgestellt werden. Ein zentrales Problem bei der Arbeitsintegration von Flüchtlingen besteht in der Bewertung sowie Anerkennung von Kompetenzen und Berufsabschlüssen. Vielen Flüchtlingen fehlen Nachweise und Dokumente der eigenen Bildungs- und Erwerbsbiografie. Seit dem Jahr 2009 koordiniert deshalb die „Behörde für Berufsausbildung und Berufsschule“ (*myndigheten för*

689 Vgl. die Informationen der schwedischen Arbeitsagentur, URL: <http://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Stod-och-service/Fa-extra-stod/Ny-i-Sverige/Instegsjobb.html> [eingesehen am 08.02.2016].

690 Vgl. Regeringskansliet: Regeringen presenterar 100-klubben, 12.10.2015, URL: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/10/regeringen-presenterar-100-klubben/> [eingesehen am 10.02.2016].

691 Hierzu zählen auch Betriebe der Holz- und Forstwirtschaft.

692 Vgl. Olsson, Hans: Tusentals flyktingar ska få jobb i skogs- och lantbruk, in: *Dagens Nyheter*, 11.12.2015.

yrkeshögskolan) gemeinsam mit anderen Behörden und Wirtschaftsbranchen eine nationale Struktur zur Qualifikations- und Kompetenzanalyse. In Schweden haben heute mehr als dreißig Branchen Modelle erstellt, die Kompetenzen und Qualifikationen von Neuzuwanderern bewerten können. Die „Behörde für Berufsausbildung- und Berufsschule“ ist außerdem verantwortlich für das Webportal „valideringsinfo.se“, auf dem Informationen über Bewertungsprozesse, Ansprechpartner und Bewertungsmodelle in verschiedenen Bildungsbereichen gesammelt werden. Seit dem 1. Januar 2015 haben die Behörde und das Webportal auch das erfolgreiche Pilotprojekt „Bewertungsübersetzer“ (*valideringstolk*) integriert. Das Ziel dieses Projektes besteht darin, Methoden und Vorschläge für Übersetzer auszuarbeiten sowie diese theoretisch und praktisch in verschiedenen Berufsbranchen zu schulen, damit die individuelle Bewertung der Neuzuwanderer noch besser gelingen kann. Die Übersetzer sollen vertiefte Kenntnisse über einzelne Berufsfelder erlangen, weil sie letztlich durch ihre Übersetzungstätigkeit beim Bewertungsgespräch und der Einordnung der Kompetenzen eine zentrale Rolle spielen.⁶⁹³ Zugleich werden die Sprachkompetenzen der meist im Ausland geborenen Übersetzer verbessert und gewürdigt; wobei diese die Möglichkeit bekommen, durch ihre Übersetzungsarbeit zusätzliches Geld zu verdienen.

Angelehnt an die somalischen Zentren in Großbritannien, Kanada und den USA läuft auch in Südschweden ein Projekt, das somalische Flüchtlinge auf Schwedisch und Somali berät, wie in Schweden eigene Unternehmen gegründet werden können. Die Hauptgeschäftsstelle der somalischen Informations- und Geschäftszentren liegt in Malmö. Die Zentren erfüllen dabei mehrere Aufgaben: Zum einen helfen sie somalischen Flüchtlingen bei der Unternehmensgründung und unterstützen die Arbeitssuche dieser Zuwanderergruppe; zum anderen vermitteln sie gesellschaftspolitische Informationen an die Flüchtlinge und publizieren Studien über somalische Selbstständige und Unternehmen in Schweden.⁶⁹⁴ Ziel ist also auch, die somalische Einwandergruppe durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sichtbar zu machen. In Schweden leben ca. 50.000 somalische Einwanderer, die größtenteils in den 1990er Jahren während des Bürgerkrieges eingewandert sind.

Die Antidiskriminierungspolitik ist ebenfalls ein gewichtiger Teil der schwedischen Integrationspolitik.⁶⁹⁵ Im Jahr 2009 trat ein neues Antidiskriminierungsgesetz in Kraft, das die zersplitterte und schwer zu überblickende Gesetzeslage hinsichtlich der Arbeitsplatzdiskriminierung in Schweden bündelte.⁶⁹⁶ Zugleich wurde mit dem neuen Gesetz die Stelle des „Diskriminierungsombudsmanns“ (*Diskrimineringsombudsman*) geschaffen. Diese größere Behörde ersetzte vier kleinere Stellen, die gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz agierten. Schweden wollte damit einen gewichtigen Akteur mit einem breiteren Überblick über die

693 Siehe hierzu die genaue Projektbeschreibung, URL: <http://valideringstolk.se/om-projektet/> [eingesehen am 10.02.2016].

694 Vgl. hierzu ausführlich Onlineauftritt, URL: <http://www.somaliculture.se/> [eingesehen am 08.02.2016].

695 Die erste Einrichtung eines Ombudsmannes für Diskriminierung lässt sich auf das Jahr 1986 datieren. Dieser hat den Auftrag, Diskriminierung aufgrund ethnischer Zugehörigkeit oder religiöser Auffassungen entgegenzuwirken. „Ein spezielles Gesetz gegen ethnische Diskriminierung trat 1999 in Kraft.“ Schröder: Die schwedische Integrationspolitik S. 40.

696 Vgl. Joyce: Integrationspolitik och arbetsmarknad, S. 50 f.

Diskriminierungsthematik begründen. In den ersten Jahren gerieten diese neue Behörde und ihre damalige Leiterin allerdings massiv in die Kritik. Vielen Diskriminierungsfällen wurde nicht systematisch und zeitnah nachgegangen und interne Spannungen in der Behörde beeinträchtigten merklich das Arbeitsklima.⁶⁹⁷

Etablierungsprogramme und Sprachangebote

Seit der Reform des Etablierungsprogramms im Jahr 2010 liegt die Hauptverantwortung für die Integration bei der Arbeitsagentur und nicht mehr bei der jeweiligen Kommune.⁶⁹⁸ Asylbewerber, die in Schweden als Flüchtlinge anerkannt sind oder aus humanitären Gründen eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung erhalten haben, müssen ein in der Regel zweijähriges Etablierungs- und Einführungsprogramm absolvieren. Zu Beginn des Etablierungsprogramms wird ein Gespräch mit einem persönlichen Betreuer geführt, der zusammen mit dem Flüchtling einen individuellen Plan für die Arbeitsintegration erstellt. Dazu gehören neben der Bewertung von früheren Qualifikationen und Bildungsabschlüssen auch die Suche nach Praktikumsplätzen sowie praktische Hilfestellungen bei der Lebenslauferstellung. Im Normalfall soll der Etablierungsplan einer Vollzeitaktivität entsprechen und gemeinsam mit Unternehmen, öffentlichen Institutionen und der aufnehmenden Kommune erstellt werden. Die Arbeitsagentur hat die Aufgabe, die Flüchtlinge v. a. dort unterzubringen, wo Arbeitsplätze vorhanden sind oder gute Voraussetzungen für Pendelmöglichkeiten bestehen.

Zum Etablierungsplan gehört zudem der Integrationskurs „Schwedisch für Einwanderer“ (*Svenska för invandrare*); wobei nicht nur schwedische Sprachkenntnisse, sondern auch Schwedens Geschichte und Kultur vermittelt werden. Der Einführungskurs über die schwedische Geschichte und Gesellschaftsordnungen wird für die Flüchtlinge meist in der Muttersprache angeboten, bevor der Schwedischunterricht beginnt. Der Kurs wird mit einer Prüfung beendet, ein Fernbleiben kann zu Kürzungen der Integrationsleistungen führen. Der Kurs ist für Flüchtlinge kostenlos und wird je nach Vorbildung und Ausbildungsniveau der Teilnehmer in verschiedene Niveaus unterteilt. Die Verantwortung für die Kurse obliegt der jeweiligen Kommune, während die Kurse von kommunalen Erwachsenen- und Weiterbildungseinrichtungen, Volkshochschulen oder auch privaten Unternehmen durchgeführt werden können. Kritiker bemängeln allerdings an den Kursen, dass der alltägliche Bezug zur Arbeitswelt fehle und zu wenig auf die individuellen Voraussetzungen der Teilnehmer eingegangen werden könne.⁶⁹⁹

Das sogenannte „SFX-Modell“ („Schwedisch für Berufserfahrene in der Provinz Stockholm“) ist ein lokales Beispiel in der Provinz Stockholm, wo man versucht, den schwedischen

697 Vgl. Burström, Hasse: Regeringen sparkar DO Katri Linna, in: Expressen, 01.02.2011.

698 Vgl. hierzu und folgend die Ausführungen der schwedischen Arbeitsagentur, URL: <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Projekt-och-samarbeten/Etablering-av-vissa-nyanlanda.html> [eingesehen am 08.02.2016].

699 Vgl. Thång, Per-Olof/Larson, Monica: Integration genom vuxenutbildning och vidareutbildning, Landrapport Sverige, TemaNord 2010:565, Köpenhamn 2010, S. 63.

Sprachunterricht mit unterschiedlichen Berufsprofilen der Teilnehmer zu kombinieren.⁷⁰⁰ Ziel ist, dass die Teilnehmer die gesamte Zeit während ihres Etablierungsprogramms ihre Berufsidentität vertiefen können, während sie Schwedisch lernen. Damit sollen das berufsbezogene Netzwerk der Teilnehmer erweitert und ihnen die Möglichkeit gegeben werden, bereits frühzeitig die technischen Begriffe des eigenen Berufsfeldes in der schwedischen Sprache zu erlernen. Das „SFX-Modell“ bietet deshalb gezielt Schwedischkurse für Busfahrer, Ingenieure, Unternehmer, medizinisches Personal und weitere Berufsgruppen an.

Ein weiteres Positivbeispiel für die Integrationsarbeit durch alltägliche Sprachvermittlung verkörpert die nicht-staatliche Organisation „Internationale Bekantskaper“ (*Internationella Bekantskaper*) im Gebiet Stockholm.⁷⁰¹ Die Organisation, die 2011 den Integrationspreis der Stadt Stockholm erhalten hat, geht in die Vororte der schwedischen Hauptstadt und bietet dort persönliche Sprachunterstützung für Flüchtlinge, Hausaufgabenhilfen und gemeinsame Aktivitäten bereits etablierter Bürger und neu angekommener Zuwanderer an. Nach eigenen Angaben will die Organisation die Sprachentwicklung der Zuwanderer durch alltägliche Kontakte und Aktivitäten fördern, weil in den dicht besiedelten Vororten verhältnismäßig wenig Schwedisch gesprochen werde. Der Gründer der Organisation, Pelle Friman, der selbst Lehrer für Schwedischkurse gewesen ist, nennt als einen Beweggrund für sein Engagement: „Viele [Migranten, Anm. d. V.] haben fast mehr als zehn Jahre im Land gewohnt, aber hatten dennoch nicht nennenswert viel mehr Kontakt mit schwedischsprachigen Zusammenhängen als bei ihrer Ankunft in Schweden.“⁷⁰²

Eingestelltes Programm – „Etablierungslotsen“ („Etableringslotsar“)

Mit der Etablierungsreform der bürgerlichen Mitte-Rechts-Regierung aus dem Jahr 2010 konnten neuangekommene Zuwanderer selbst einen Etablierungslotsen aus mehreren privaten Unternehmen auswählen, die einen Vertrag mit der Arbeitsagentur unterzeichnet hatten. Die Arbeitsagentur zahlte eine monatliche Summe an den Etablierungslotsen und im Falle einer Arbeitsaufnahme oder einer Hochschulausbildung des Zuwanderers einen zusätzlichen Zuschuss. Die Aufgabenbereiche des Lotsen bestanden darin, den Zuwanderer mithilfe seines Berufsnetzwerks, seiner Sprachkenntnisse und seines Wissens zu coachen, damit die Arbeitsintegration schneller gelingen konnte.⁷⁰³ Außerdem sollte der Lotse praktische und soziale Hilfestellungen geben. Das Lotsensystem war auf zwei Jahre begrenzt. Untersuchungen haben allerdings nachgewiesen, dass die Arbeitsmarktintegration durch das neue private Lotsensystem nicht schneller verlief. Zudem häufte sich die Kritik an der Qualität, Effektivität

700 Zu diesem Programm siehe die Darstellung auf URL: <http://sfx-yrke.se/om-sfx> [eingesehen am 10.02.2016].

701 Genauere Informationen zu dieser Organisation auf URL: <http://www.bekantskaper.se/#!/om-oss/csgz> [eingesehen am 10.02.2016].

702 Ebd.

703 Vgl. Joyce: Integrationspolitik och arbetsmarknad, S. 39 f.

und dem Engagement privater Lotsen, auch wurden Missbrauchsfälle bekannt.⁷⁰⁴ So schreibt der schwedische Arbeitsmarktforscher Patrick Joyce, dass fast die Hälfte der Zuwanderer im ersten Jahr überhaupt keine Hilfe bei der Jobsuche von den Lotsen erhalten habe.⁷⁰⁵ Im Frühjahr 2015 wurden die privaten Lotsen abgeschafft und durch eigenes Personal der Arbeitsagentur ersetzt.

Erfolgreiches Programm – „Etablierung Stockholm“ („Etablering Stockholm“)

Die Stadt Stockholm hat zusammen mit der Arbeitsagentur zwischen den Jahren 2009 und 2013 das lokale Projekt „Etablierung Stockholm“ gestartet, das die Arbeitsmarktintegration von im Ausland geborenen Zuwanderern beschleunigen und organisatorisch besser bündeln sollte. Das Projekt richtete sich größtenteils an anerkannte Flüchtlinge, die seit höchstens drei Jahren in Schweden lebten und basierte auf drei Säulen: Erstens stand eine vertiefte und individuellere Kompetenzanalyse der Flüchtlinge im Zentrum und darauf aufbauend ein gezielteres Abgleichen von Beschäftigungsmöglichkeiten und Beschäftigungsangeboten in der Region; zweitens wurden die Flüchtlinge von Mentoren begleitet, sogenannten „Berufsfreunden“ (*yrkeskompis*), die den Flüchtlingen ein größeres berufliches und soziales Kontaktnetzwerk ermöglichen sollten. Die dritte Säule basierte auf einer zielgruppenorientierten Sprachförderung, die stark auf Sprachkompetenzen in Alltagssituationen abzielte.⁷⁰⁶ Hinzu kam, dass die Teilnehmer in ihrer jeweiligen Muttersprache unterstützt wurden. Die Teilnehmer dieses Programms wurden in einer Untersuchung des dänischen Beratungsunternehmens Ramböll mit ähnlichen Teilnehmern normaler Arbeitsprogramme verglichen. Das Ergebnis: Die Wahrscheinlichkeit, dass die Teilnehmer des Programms „Etablierung Stockholm“ danach eine Arbeit fanden oder studierten, lag um 48 Prozent höher als bei normalen Arbeitsprogrammen.⁷⁰⁷ Als besonders positiv wurde außerdem die enge partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Sachbearbeitern, Arbeitssuchenden und Arbeitgebern bewertet.

Staatsangehörigkeit und Integration

Das schwedische Staatsangehörigkeitsrecht kann als eines der liberalsten in Europa betrachtet werden und soll nicht als Belohnung, sondern „als wirksames Instrument zur Stärkung des Integrationsprozesses“⁷⁰⁸ dienen. Dieses neue Staatsbürgerschaftsrecht, das in seinen grundlegenden Zielen die Einbürgerung junger Migranten erleichtern soll und die doppelte Staatsbürgerschaft vollkommen akzeptiert, gilt seit 2001.⁷⁰⁹ Das neue Staatsbürgerschaftsrecht trug der Tatsache Rechnung, dass sich Schweden in der Nachkriegszeit sukzessive zu einer

704 Vgl. Karlsson, Pär: Etableringslotsar tas bort, in: Aftonbladet, 20.02.2015.

705 Vgl. Joyce: Integrationspolitik och arbetsmarknad, S. 39.

706 Vgl. die Projektbeschreibung, URL: <http://www.stockholm.se/etableringstockholm> [eingesehen am 10.02.2016].

707 Vgl. Ramböll: Etablering Stockholm. Slututvärdering, Oktober 2012, URL: <http://www.esf.se/PageFiles/2200838/Utv%C3%A4rdering%20Etablering%20Stockholm%202009-3010095.pdf> [eingesehen am 10.02.2016].

708 Brochmann/Hagelund: Migrationspolitik in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, S. 189.

709 Vgl. Hammar: Einwanderung in einen skandinavischen Wohlfahrtsstaat, S. 247.

vielfältigen und multikulturellen Gesellschaft entwickelt hatte. Auch im Rahmen der Globalisierung, der europäischen Arbeitsmigration sowie der gestiegenen internationalen Mobilität hatte das fünfzig Jahre alte Staatsbürgerschaftsrecht einer Modernisierung bedurft.⁷¹⁰ Viele Kinder von Migranten, die in Schweden geboren und aufgewachsen waren, besaßen schon vor 2001 mehrere Nationalitäten. Insofern stellte das neue Staatsangehörigkeitsgesetz von 2001 nur eine Anpassung an die gesellschaftliche Realität dar.

Die schwedische Staatsbürgerschaft kann von Einwanderern beantragt werden, wenn sie fünf Jahre in Schweden gelebt haben, eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis nachweisen können und keine Straftaten begangen haben. Staatsbürger der nordischen Länder können hingegen bereits nach zwei Jahren die schwedische Staatsbürgerschaft beantragen, während staatenlose Personen und anerkannte Flüchtlinge die Möglichkeit besitzen, nach vier Jahren schwedische Staatsbürger zu werden. Kinder erhalten nun automatisch seit 2001 die schwedische Staatsbürgerschaft, wenn ein Elternteil schwedischer Staatsbürger ist. Lebenspartner oder Ehepartner, die mit einem schwedischen Staatsbürger zusammenwohnen, können nach drei Jahren die Staatsbürgerschaft beantragen. Das neue Staatsangehörigkeitsgesetz wurde ohne grundlegende politische Konflikte im Parlament verabschiedet. Spezielle Tests, Sprachkenntnisse wie auch gesondertes Wissen über die schwedische Politik- und Sozialgeschichte werden hierbei nicht verlangt. Generell gibt es in Schweden keine ökonomischen, kulturellen oder sprachlichen Voraussetzungen, um die schwedische Staatsangehörigkeit zu erhalten.⁷¹¹ Die schwedische Einbürgerungspolitik ist nicht nur in Europa einzigartig, sondern unterstreicht gerade auch im skandinavischen Vergleich die Sonderstellung Schwedens (siehe Tabelle 3).⁷¹²

Tabelle 4.3: Naturalisierungsregeln in Dänemark, Norwegen und Schweden

	Dänemark	Norwegen	Schweden
Aufenthaltszeit (Hauptregel)	9 Jahre	7 Jahre	5 Jahre
Doppelte/mehrfache Staatsbürgerschaft	1/9 2015	Nein	Ja
Sprachanforderungen	Ja	Indirekt	Nein
Wissensanforderungen	Ja	Indirekt	Nein
Ehrliche Lebensweise (hederlig levnadssätt)	Für bestimmte Straftaten und bei längeren Haftstrafen erlischt die Möglichkeit auf Einbürgerung	Wartezeiten bei Straftaten	Wartezeiten bei Straftaten
Ökonomische Selbstversorgung	Ja	Nein	Nein
Anforderung nach bestätigter Identität	Indirekt	Ja	Ja

Quelle: Darstellung nach Spång, Mikael: Svenskt medborgarskap. Reglering och förändring i ett skandinaviskt perspektiv, in: Delegationen för Migrationsstudier, Ju 2013:17, S. 8.

710 Vgl. Emilsson: Sweden, S. 358.

711 Vgl. ebd.

712 Vgl. Borevi: Multiculturalism and welfare state integration, S. 716.

„Ganz-Schweden-Politik“ und Wohnsegregation

Obwohl die aktuelle Regierung bisher keinen verbindlichen Verteilungsschlüssel für die Aufnahme von Asylbewerbern und anerkannten Flüchtlingen an die jeweiligen Kommunen erteilt hat, waren in der Vergangenheit fast alle Regierungen bestrebt, die Zuwanderer über das ganze Land zu verteilen.⁷¹³ Diese sogenannte „Ganz-Schweden-Politik“ sollte der Konzentration von Migranten, vornehmlich in den Vororten der Großstädte, entgegenwirken. Insbesondere Kommunen und kleinere Städte in Mittel- und Nordschweden sollten von dem Zuzug profitieren, da diese Regionen Schwedens stark von Überalterung und einer Abwanderung der jungen Bevölkerung betroffen sind.⁷¹⁴ Eine Studie des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) zur Integration von Flüchtlingen in Schweden resümierte im Jahr 2013, dass auf dem Land und in kleineren Städten die Integration aufgrund der besseren Wohnsituation allgemein besser gelinge. Allerdings, so die Studie, bekämen die Flüchtlinge meist zu wenig Informationen darüber, wie der Arbeits- und Wohnmarkt außerhalb der großen Städte aussehe. Deshalb forderte die Studie, dass Arbeitsagentur und Migrationsbehörde bereits bei der Ankunft der Asylbewerber besser über die Wohnmöglichkeiten in den unterschiedlichen Teilen des Landes informieren sollten.⁷¹⁵

Ein großes Problem besteht allerdings darin, dass es in diesen ländlichen Regionen häufig an Arbeitsplätzen mangelt oder nur geringe Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich vorhanden sind. Viele Migranten ziehen deshalb eher wieder zurück in die drei großen Ballungsräume Stockholm, Göteborg und Malmö, in denen sich insgesamt zwanzig Prozent der im Ausland geborenen Zuwanderer angesiedelt haben. Das ist zum einen natürlich positiv zu bewerten, da in diesen Vororten soziale Netzwerke mit Freunden und Verwandten gepflegt werden können; zum anderen gibt es in den Ballungsräumen der Großstädte zwar mehr offene Stellen zu besetzen, aber die Konkurrenz um günstige Wohnungen ist so hart, dass viele Flüchtlinge und Migranten an die ohnehin sozial schwachen Randbezirke der Großstädte verdrängt werden.⁷¹⁶ Dort sind die Wohnungen teilweise in einem schlechten Zustand, aber gerade für noch nicht etablierte Flüchtlinge und Migranten die einzige Möglichkeit, eine erschwingliche Wohnung zu finden. Schlechte Wohnbedingungen für Flüchtlinge sind zugleich ein Hindernis für eine erfolgreiche Integration, weil damit Gesundheitsprobleme wahrscheinlicher werden, die sich negativ auf Bildungs- und Ausbildungschancen auswirken können.

713 Das primäre Ziel der „Ganz-Schweden-Politik“ war zu Beginn nicht, die Flüchtlinge über das ganze Land zu verteilen, sondern überhaupt den Flüchtlingen ein Dach über dem Kopf zu bieten; vgl. Borevi, Karin/Myrberg, Gunnar: Vålfärdsstaten och de nyanlända. En flyktingplaceringspolitisk probleminventering, in: MIM Working Papers NO 10:3, URL: https://www.mah.se/upload/Forskningscentrum/MIM/Publications/WPS%2010_3%20Karin%20Borevi%20och%20Gunnar%20Myrberg.pdf [eingesehen am 10.02.2016], S. 10.

714 Vgl. Parusel: Schweden, S. 9.

715 Vgl. Studie des UNHCR: Flyktingintegration i Sverige, S. 41.

716 Zur Lebenssituation in den schwedischen Vororten vgl. Edling, Jan: Förortererna som moder Svea glömde. En dokumentation av en obefintlig integrationspolitik, URL: http://www.verdandi.se/wp-content/uploads/2015/11/Rapport_Fo%CC%88rortererna-som-Moder-Svea.pdf [eingesehen am 10.02.2016],

Auch die politische Integration, also das Zugehörigkeitsgefühl zu einem politischen Gemeinwesen, ist in diesen Vororten unterdurchschnittlich ausgeprägt, wenn man die Wahlbeteiligung als Indikator heranzieht. Während die Wahlbeteiligung bei der schwedischen Reichstagswahl 2014 insgesamt 84,6 Prozent betrug, gingen in den 38 Vororten nur 66 Prozent der Stimmberechtigten zur Wahl.⁷¹⁷ Um die politische Integration in den Vororten zu verbessern, wurde in der Stadt Uppsala, siebzig Kilometer nördlich von Stockholm, eine Kampagne für eine erhöhte Wahlbeteiligung initiiert. Ziel war zudem, das Bewusstsein und die Beteiligung der Einwanderer für demokratische Prozesse zu fördern.⁷¹⁸ Vor der Kommunalwahl 2010 engagierte die lokale Kooperationsorganisation für Einwanderervereine (Samarbetsorganisation för invandrarföreningar) in der Stadt siebzig „Wahlbotschafter“ (*valambassadörer*), die in den Vororten der Stadt die Menschen zur Stimmabgabe locken sollten. Die Wahlbotschafter verbreiteten dort über das Lokalradio und Flugblätter Wahlinformationen in zwölf Sprachen. Zudem arrangierten sie politische Debatten in den Stadtteilen und versuchten durch Hausbesuche die Bewohner zum Wählen zu animieren. In allen Stadtteilen der Vororte konnte man bei der Kommunalwahl 2010 eine leichte Steigerung der Wahlbeteiligung feststellen.

Zusammenfassung und Bewertung – schwedische Integrationspraxis

Schweden verfolgt für Flüchtlinge eine ambitionierte und ehrgeizige Integrationspolitik. Dazu bieten die Kommunen kostenlose und verpflichtende Sprachkurse an und die Arbeitsagentur versucht durch einen individuellen Etablierungsplan, die Bedürfnisse und Qualifikationen der Flüchtlinge mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes frühzeitig zu verknüpfen. Im Jahr 2014 hat die schwedische Regierung zudem festgeschrieben, dass die zweijährigen Einführungs- und Etablierungsprogramme bereits starten, wenn die zu betreuende Person in die jeweilige Kommune zieht. Vorher begannen die Programme innerhalb von zwei Monaten, nachdem eine Aufenthaltsgenehmigung ausgestellt worden war.⁷¹⁹ Ferner wurde die Zielgruppe für die Einführungskurse erweitert, um mehr Familienmitglieder der Flüchtlinge abzudecken.⁷²⁰

Neben strengen Antidiskriminierungsmaßnahmen setzt die schwedische Politik v. a. auf subventionierte Beschäftigungsmöglichkeiten für Flüchtlinge. Es gibt Belege dafür, dass diese Beschäftigungsmöglichkeiten für Flüchtlinge die Wahrscheinlichkeit erhöhen, anschließend eine reguläre Beschäftigung zu finden. Allerdings, so resümiert der Arbeitsmarktforscher Patrick Joyce, besteht die Gefahr, dass normale Arbeitsverhältnisse durch diese Programme verdrängt werden.⁷²¹

717 Vgl. ebd., S. 45.

718 Siehe hierzu den Projektbericht auf URL: <http://www.siuppsala.se/wordpress/wp-content/uploads/2014/05/Val-Rapport-2010.pdf> [eingesehen am 10.02.2016].

719 Vgl. Migrationsverket: EMN Policy Report 2014, S. 35.

720 Vgl. ebd.

721 Vgl. Joyce: Integrationspolitik och arbetsmarknad, S. 57.

Der Anspruch Schwedens kollidiert jedoch häufig mit der Wirklichkeit. Selbst nach dem erfolgreichen Bestehen der Sprachkurse finden nur wenige Zuwanderer eine Beschäftigung. Kritiker weisen darauf hin, „dass die schulische Unterrichtung in der schwedischen Sprache allzu selten mit der Arbeitspraxis oder anderen Aktivitäten kombiniert wird“⁷²². Erfolgversprechend waren in Schweden bisher v. a. lokale Projekte, die erstens eine tiefgreifende Potenzial- und Qualifikationsanalyse der Flüchtlinge angeboten und zweitens den Sprachunterricht mit beruflichen Tätigkeiten und regionalen Anforderungsprofilen verbunden haben („SFX-Modell“). Um die Qualifikationen der Flüchtlinge besser und schneller erfassen zu können und einem „Brain-Waste“ vorzubeugen, sind Projekte sinnvoll, mit denen die Übersetzer für ihre anspruchsvolle Arbeit methodisch und praktisch geschult werden. Der Übersetzer nimmt eine zentrale Transferaufgabe wahr, wenn er die Qualifikationsanalyse der Zuwanderer vornimmt und auf die schwedischen Arbeitsmarktbedingungen übertragen soll. Grundsätzlich sollte der Faktor Sprache nicht nur als Bringschuld der Flüchtlinge betrachtet werden; auch die aufnehmende Gesellschaft muss Modelle entwickeln und Personal schulen, damit die Kommunikationsfähigkeiten gerade zu Beginn des Eingliederungsprozesses verbessert werden. Verstehen und Verstanden-Werden sind zwei Seiten derselben Medaille. Mit Mentorenprogrammen für Flüchtlinge hat Schweden bisher ambivalente Erfahrungen gemacht. Das privatwirtschaftliche Modell der „Etablierungslotsen“ ist auf Basis der schwedischen Erfahrungen nicht empfehlenswert. Neben staatlichem Personal in den Arbeitsagenturen, das fachlich und rechtlich geschult ist und während der Etablierungsphase als institutioneller Ansprechpartner fungiert, könnten gleichwohl Mentoren mit ihren sozialen und beruflichen Netzwerken den Integrationsprozess beschleunigen. Hier sollte auf die vielschichtigen Erfahrungen bereits etablierter Zuwanderer und ehemaliger Flüchtlinge zurückgegriffen werden. Generell gilt auch für Schweden, dass das mögliche Potenzial und der interkulturelle Erfahrungsschatz der Flüchtlinge und Migranten im medialen und politischen Diskurs einer höheren Wertschätzung bedürfen. Speziell Exportnationen wie Deutschland und Schweden sollten sich dieser Ressourcen für Wirtschaft und Gesellschaft bewusst werden. Projekte wie die somalischen Informations- und Geschäftszentren können hierbei helfen, die Migranten nicht primär als Problemfälle, sondern als wertvolle Zukunftsressourcen zu begreifen.

Mit politischen und rechtlichen Mitteln (Staatsbürgerschaft, Antidiskriminierungsmaßnahmen, Zugang zu politischen und sozialen Rechten, Muttersprachenunterricht) fördert Schweden ganz gezielt den Integrationsprozess anerkannter Flüchtlinge. Gleichwohl ist dieser Prozess natürlich auch abhängig von ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen sowie der aufnehmenden Gesellschaft und den Flüchtlingsgruppen selbst. Die Wohnsegregation in den Groß- und Mittelstädten und der Mangel an Arbeitsplätzen könnten in Zukunft die bestehenden sozio-ökonomischen Unterschiede zwischen einheimischen Schweden und im

722 Schröder: Die schwedische Integrationspolitik, S. 42.

Ausland geborenen Bürgern weiter vertiefen. Besonders die Wohnsituation der Flüchtlinge, die häufig in die Vororte der Großstädte ziehen, kann sich zu einem Hindernis der Integration entwickeln, wenn den vergleichsweise schlechten Wohn- und Lebensbedingungen nicht entgegengewirkt wird. Erfolgreiche Integration, so eine Feststellung in der Einleitung dieser übergreifenden Studie, ist keine Einbahnstraße, sondern ein *two-way process*, der Zuwanderer und die Mehrheitsgesellschaft in gleichem Maße tangiert. Fehlen soziale Brücken (*bridges*) über den eigenen ethnisch-kulturellen Hintergrund hinaus, was u. a. eine Folge der Wohnsegregation sein kann, wird dieser *two-way process* – der ja gerade vom Austausch, der Diskussion und den alltagsweltlichen Kontakten lebt – allerdings zunehmend erschwert.

3.4.6 Fazit und Ausblick – das Ende der schwedischen Offenheit?

Schweden hat im Jahr 2015 mehr als 160.000 Asylsuchende registriert. Übertragen auf die Bevölkerungszahl von 9,8 Millionen Einwohnern hat das skandinavische Land damit so viele Schutzsuchende aufgenommen wie kein anderer Mitgliedsstaat der Europäischen Union. Schweden ist somit neben Deutschland zu einem der europäischen Hauptzielländer der weltweiten Flüchtlingsbewegungen geworden. Der enorme Andrang von Asylsuchenden hat es für Behörden und Kommunen – trotz zusätzlichen Personals – beinahe unmöglich gemacht, sämtliche Asylbewerber zu registrieren und unterzubringen. Mehrfach hat die schwedische Regierung deshalb darauf gedrängt, dass alle Mitgliedsländer der EU ihrer Verantwortung bei der Aufnahme von Asylbewerbern nachkommen sollen. Die schwedischen Hoffnungen auf eine solidarische Lösung der Flüchtlingsfrage und eine gerechtere Verteilung der Asylbewerber sind allerdings bitter enttäuscht worden – mit weitreichenden Folgen für die Asylpraxis und das Selbstbild des Landes.

Im Herbst 2015 hat Schweden einen Paradigmenwechsel eingeleitet und sich von Eckpfeilern seiner liberalen und offenen Asylpolitik verabschiedet. Grenzkontrollen sind seither ausgeweitet, der Familiennachzug beschränkt und größtenteils nur noch temporäre Aufenthaltsgenehmigungen für Erwachsene und Paare ohne Kinder ausgegeben worden. Seit Anfang Januar dürfen Verkehrsunternehmen, die zwischen Dänemark, Deutschland und Schweden verkehren, nur noch Personen befördern, die ihre Identität eindeutig nachweisen können. Im Januar 2016 stellten nur noch knapp über 4.000 Personen einen Asylantrag in Schweden.⁷²³ Die Einführung der schwedischen Grenzkontrollen wird wahrscheinlich dazu führen, dass noch mehr Asylbewerber in Deutschland bleiben und auf eine Weiterreise nach Schweden verzichten.

Die Grenzkontrollen in der Öresundregion haben aber auch vermehrt für Verstimmungen in der schwedischen Politik gesorgt. Südschwedische Politiker sehen den wirtschaftlich eng verflochtenen Wirtschaftsraum zwischen der dänischen Hauptstadt Kopenhagen und dem

⁷²³ Der schwedische Innenminister Anders Ygeman hat Polizei und Migrationsbehörde Ende Januar 2016 damit beauftragt, die Ausweisung von 80.000 abgelehnten Asylbewerbern vorzubereiten.

südschwedischen Malmö durch die Grenzkontrollen in seiner ökonomischen Konkurrenzkraft bedroht. Es gibt Belege dafür, dass in den südschwedischen Regionen der Unmut gegenüber dem Krisenmanagement der rot-grünen Regierung in Stockholm wächst. Im schlimmsten Fall könnten die Schwedendemokraten, die ihre Hochburgen vornehmlich im Süden des Landes haben, aus diesem regionalen Konfliktpotenzial weiteres Kapital schlagen.

Im Gegensatz zu Norwegen und zu Dänemark, wo rechtspopulistische Parteien bereits regierungsfähig geworden sind, operieren die Schwedendemokraten im schwedischen Parteiensystem bislang noch weitgehend isoliert. Allerdings ist nicht zu überhören und zu übersehen, dass die einstigen „Schmuddelkinder“ der schwedischen Parteipolitik langsam „stubenrein“ werden. Die Marginalisierungsstrategie in Medien und Politik weicht allmählich auf. Die Schlüsselstellung der Schwedendemokraten zwischen dem rechten und linken Block verschafft der Partei zusätzliche mediale Öffentlichkeit und steigert ihren Einfluss auf die Politik. Daher ist nicht ausgeschlossen, dass die Partei in naher Zukunft ein möglicher Partner für bürgerliche Regierungskoalitionen werden wird.⁷²⁴ Der zukünftige Erfolg der Schwedendemokraten wird auch davon abhängen, ob die etablierten Parteien glaubhaft vermitteln, dass alle Bürger – nicht nur Flüchtlinge – mehr Wohnraum und Bildungs- sowie Weiterbildungsmöglichkeiten benötigen. Alles andere würde über kurz oder lang wiederum den Rechtspopulisten in die Hände spielen, die sozialstaatliche Anrechte ethnisch begründen wollen.

Die wirkliche Bewährungsprobe steht Schweden allerdings noch bevor, wenn es um die Integration der Flüchtlinge geht. Vielen großstädtischen Regionen mangelt es an bezahlbarem Wohnraum. Und trotz boomender Wirtschaft und abnehmender Arbeitslosigkeit bleibt fraglich, ob der schwedische Arbeitsmarkt einen Großteil der Flüchtlinge dauerhaft aufnehmen kann. Hinzu kommt die ungerechte „Lastenverteilung“ zwischen den schwedischen Kommunen: Einige sozial schwache Vororte, in denen bereits sehr viele Flüchtlinge und Zuwanderer leben, haben ihre Kapazitätsgrenzen bei Schulen und Unterkünften erreicht. Die freie Wohnortswahl der Flüchtlinge könnte dieses Ungleichgewicht noch verschärfen und zu einer Ballung sozialer Probleme führen. Als größte Herausforderung für die schwedische Integrationspolitik erweist sich die schleppende Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und ehemals Zugewanderten. Einige Forscher machen hierfür die strukturelle Diskriminierung der Zuwanderer durch Arbeitgeber sowie Gewerkschaften verantwortlich. Hinzu kommen die inneren Grenzen des schwedischen Wohlfahrtsstaates, die sich durch den begrenzten Zugang zu sozialstaatlichen Dienstleistungen in sozial segregierten Gegenden und schlechteren Aufstiegsmöglichkeiten manifestieren.⁷²⁵ Obwohl die Aufnahmeeuphorie in Schweden abgenommen hat,⁷²⁶ zeichnet sich das Land im Hinblick auf Migration und Integration größtenteils

724 Vgl. Gmeiner, Jens: Rechtspopulismus als sozialdemokratische Herausforderung. Das Beispiel Skandinavien, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, H. 7–8/2015, S. 23–26.

725 Vgl. Östberg/Andersson: Sveriges Historia, S. 418.

726 Vgl. Hagen, Kevin: Flüchtlingskrise in Schweden: „Die Aufnahmeeuphorie nimmt ab“, in: Spiegel online, 02.11.2015, URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-in-schweden-die-aufnahmeeuphorie-nimmt-ab-a-1060177.html> [eingesehen am 10.02.2016].

noch immer durch eine fortschrittliche, faire und pragmatische Haltung aus. Die Medien und etablierten Parteien versuchen der multikulturellen Realität in ihren Programmen und durch ihre Personalauswahl Rechnung zu tragen. Allein in der rot-grünen Regierung haben drei Minister einen Flüchtlingshintergrund: Die gegenwärtige sozialdemokratische Bildungsministerin Aida Hadžialić ist im Alter von fünf Jahren mit ihrer Familie aus Bosnien geflohen;⁷²⁷ und der irakisch stämmige Minister für öffentliche Verwaltung, Ardalan Shekarabi, hatte einige Zeit illegal in Schweden gelebt, bevor er im Jahr 1991 eine Aufenthaltsgenehmigung erhielt. In der bürgerlichen Vorgängerregierung von Fredrik Reinfeldt war zudem die in Burundi geborene Nyamko Sabuni Integrationsministerin gewesen. Diese Beispiele sind nur einige wenige, die zeigen, dass viele Zuwanderer und ehemalige Flüchtlinge die Chancen in Schweden nutzen konnten, die ihnen das Land geboten hat. Schweden ist trotz großer Herausforderungen in der Integrationspolitik weiterhin ein Land, das auf die gleichen Rechte, Pflichten und Möglichkeiten aller seiner Bürger pocht, egal welcher Nationalität diese angehören. Gelingt dem skandinavischen Land in Zukunft, die große Anzahl an Flüchtlingen zu integrieren, Bildungschancen und politische Teilhabe zu ermöglichen sowie Beschäftigung zu fördern, könnte man wahrlich von einem Vorbildcharakter Schwedens sprechen. Scheitert der Integrationsprozess jedoch, würde dies wahrscheinlich auch das Ende der schwedischen Offenheit bedeuten und Schweden könnte unter Umständen dem dänischen oder norwegischen Paradigma einer restriktiveren Migrations- und Asylpolitik folgen. Auf alle Fälle wird der Integrationsprozess der Flüchtlinge Zeit brauchen, keinesfalls konfliktfrei ablaufen und nicht zum Nulltarif zu haben sein. Das gilt nicht nur für die Einwanderungsgesellschaft Schweden, sondern auch für den südlichen Nachbarn Deutschland.

727 Vgl. Behdjou, Behrang: „Jag är tacksam för allt Sverige gett mig“, in: Dagens Nyheter, 04.12.2015.

3.4.7 Literatur zur Vertiefung

- **Brochmann, Grete/Hagelund, Anniken:** Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945–2010, London 2012.
- **Hammar, Thomas:** Einwanderung in einen skandinavischen Wohlfahrtsstaat: die schwedische Erfahrung, in: Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hrsg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Leviathan Sonderheft 22/2003, S. 227–252.
- **Henningsen, Bernd/Jochem, Sven/Frech, Siegfried (Hrsg.):** Das politische Skandinavien. Gesellschaft, Wirtschaft, Politik & Kultur, Schwalbach 2015.
- **Joyce, Patrick:** Integrationspolitik och arbetsmarknad. En översikt över integrationsåtgärder 1998–2014, Delegation för Migrationsstudier 2015:3.
- **Migrationsverket:** EMN Policy Report 2014, URL: http://www.emnsweden.se/download/18.b70e31914e4e8c297f170/1435917024993/EMN_APR_2014_SWEDEN_part-II_FINAL_2015-06-25.pdf [eingesehen am 10.02.2016].
- **Parusel, Bernd:** Schweden, in: Länderprofile Migration: Daten – Geschichte – Politik, URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/57839/schweden> [eingesehen am 10.02.2016].

USA

3.5 USA – zwischen Teilhabe und Ausschluss

(von Lars Geiges und Karin Schweinebraten)

3.5.1 Geschichte und Entwicklung der Einwanderung

Der Traum von der Freiheit endete für viele vorerst auf einer kleinen Insel im New Yorker Hafenbecken: Ellis Island. Etwa zwölf Millionen Immigranten durchliefen ab 1892 das dortige Aufnahmelager. Sie suchten Schutz, einen Neuanfang, flohen vor Armut, Krieg und Verfolgung, fanden sich jedoch zunächst kaserniert auf einem nur zwanzig Hektar kleinen Gelände wieder, nach allen vier Seiten hin umspült vom schmutzigen Hudson River. Die Neuankömmlinge wurden befragt und untersucht, vermessen, gewogen und beurteilt, getestet und sortiert. Einige konnten nur wenige Stunden später das Festland betreten, andere hatten dagegen wochenlang auf Ellis Island auszuharren. Es gab ein Krankenhaus, eine Wäscherei, ein Restaurant – auch ein stets gut ausgelastetes Gefängnis. 1954 wurde die Einrichtung geschlossen.⁷²⁸

Heute ist Ellis Island längst eine von New Yorks Touristenattraktionen mit Museum, Archiv und Gedenkstätte, die gleichermaßen an Flucht und Vertreibung sowie an den Aufbruch, an die Hoffnung und das Versprechen auf Freiheit, Sicherheit und Wohlstand erinnert. Die Insel, ein auf die Größe von knapp dreißig Fußballfeldern verdichteter Erinnerungsraum US-amerikanischer Immigrationsgeschichte, ist ein Ort des Abschlusses und des Aufbruchs zugleich, Endstation und Startpunkt in einem. Ellis Island verkörpert einen Wesenskern des Zuwanderungsverständnisses der Vereinigten Staaten: Denn einerseits ist sie das „Tor zur Welt“, das die Aussicht auf unbegrenzte Möglichkeiten verspricht, andererseits auch Hinweis darauf, dass dieses Versprechen keinesfalls allgemeingültigen Charakter besitzt. Denn den freiheitlichen Werten der USA wohnen Selektions- und Exklusionsmechanismen inne, die robust durchgesetzt werden. Der belgisch-amerikanische Politikwissenschaftler Aristide R. Zolberg hat die USA deshalb als „a nation by design“⁷²⁹ charakterisiert – womit er treffend hervorhebt, dass Immigration in die USA stets von der Politik geformt und kanalisiert worden ist und Zuwanderung (vielleicht auch gerade deshalb) als konstitutiver Teil des nationalen Selbstverständnisses betrachtet wird. Beides schließt sich nicht aus, so der Autor, sei vielmehr zusammen zu betrachten. US-Zuwanderungspolitik bedient sich dabei eines Instrumentariums, das zwischen absolutem Ausschluss und maximaler Teilhabe changiert. Auch dafür steht Ellis Island beispielhaft.

728 Vgl. Bayor, Ronald H.: *Encountering Ellis Island. How European Immigrants entered America*, Baltimore 2014.

729 Zolberg, Aristide R.: *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*, New York 2006.

Dieser Immigrationsgeschichte, der Flüchtlings- und Zuwanderungspolitik entlang prägender Wegmarken nachzuspüren, ist ein Ziel des vorliegenden Aufsatzes. Denn es findet stets ein Wandel statt, der die gegenwärtige Ausrichtung in diesem Politikfeld entscheidend mitprägt. Denn ohne diesen rahmgebenden politischen, gesellschaftlich-kulturellen, auch juristischen Vorbau lassen sich die Zuwanderungsphänomene der jüngeren Vergangenheit, von denen hier Beispiele ausgewählt worden sind, die jeweils in der Art von Ortsinspektionen präsentiert werden, nicht umfassend verstehen. Die sodann dargestellten Einzelvorgänge, Initiativen, Gruppierungen, Konflikte und integrationspolitischen Maßnahmen, Debatten und Auseinandersetzungen stellen lediglich Schlaglichter auf teils hochkomplexe soziale Gemengelagen dar. Ihre Auswahl illustriert einige, gewiss nicht alle gegenwärtigen Herausforderungen und Chancen, Zuwanderung und Zusammenleben integrativ zu vereinbaren. Deutlich werden wird: „Good practice“- und „Worst Practice“-Beispiele können häufig sehr nahe beieinanderliegen.

Wer lebt derzeit in den USA und mit welchem Aufenthaltstitel?

Unter den insgesamt knapp 320 Millionen US-amerikanischen Staatsangehörigen sind 55 Millionen Menschen lateinamerikanischer Abstammung – die somit größte ethnische Minderheit –, gefolgt von rund 42 Millionen Afroamerikanern und 17 Millionen US-Bürgern mit asiatischen Wurzeln.⁷³⁰ Im Jahr 2012 lebten zudem 42,5 Millionen Menschen in den USA, die im Ausland geboren worden waren. Davon

hielten sich legal im Land 31,4 Millionen (73,7 Prozent) auf, 17,8 Millionen (41,8 Prozent) von ihnen mit einer US-Staatsbürgerschaft, 11,7 Millionen (27,5 Prozent) besaßen eine Greencard (LPR) und 1,9 Millionen (4,5 Prozent) Menschen verfügten über eine zeitlich begrenzte Aufenthaltserlaubnis. Geschätzte 11,2 Millionen (26,3 Prozent) hielten sich 2012 illegal in den USA auf.⁷³¹

3.5.2 Von Kolonisten und „Chinatown“ – die frühe Einwanderungsgeschichte

Zunächst ist wichtig zu verstehen: Bereits mit der Besiedelung des heutigen US-amerikanischen Territoriums hat auch die Geschichte der Vereinigten Staaten als Einwanderungsland begonnen. Neben den häufig puritanischen ersten Siedlern begannen im 16. Jahrhundert Europäer den Kontinent zu bevölkern. Dabei hatten die französischen und spanischen Kolonialisten keine permanente Niederlassung auf dem neu entdeckten Erdteil vor; wichtig war ihnen die Verbreitung des Katholizismus. Im Vordergrund dürften indes auch bei ihnen wirtschaftliche Vorteile durch die Erschließung von Ressourcen gestanden haben. Die britischen Kolonialisten waren hingegen darauf ausgerichtet, langfristig auf dem amerikanischen Kontinent zu bleiben. Sich in Amerika niederzulassen, wurde sogar gefördert. In britischen Gebieten zeigte man sich offen gegenüber anderen Nationalitäten und tolerierte eher protestantische Glaubensrichtungen sowie verfolgte Gruppen.⁷³² Freilich gab es während dieser

730 Siehe US Census Bureau: Annual Estimates of the Resident Population by Sex, Race, and Hispanic Origin for the United States, States, and Counties: April 1, 2010 to July 1, 2014. 2014 Population Estimates, URL <http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk> [eingesehen am 15.02.2016].

731 Siehe Brown, Anna/Stepler, Renee: Statistical Portrait of the Foreign-Born Population in the United States, 1960–2013, in: Pew Hispanic, URL: <http://www.pewhispanic.org/2015/09/28/statistical-portrait-of-the-foreign-born-population-in-the-united-states-1960-2013-key-charts/> [eingesehen am 15.02.2016].

732 Siehe Felsen, David: Immigration from Colonial Times to the Revolution, in: Cieslik, Thomas et al: Immigration. A Documentary and Reference Guide, Westport 2009, S. 3–16, hier S. 3.

Zeit auch Konflikte. Sie nahmen besonders zu, als im 18. Jahrhundert vermehrt konservative Briten und auch Katholiken aus Irland, Schottland, Italien und Deutschland einwanderten. Anti-Katholizismus und Diskriminierung machten sich bemerkbar. So gab es bspw. in Pennsylvania 1729 einen Beschluss, dass Deutsche mehr Steuern zahlen mussten, weil man sich vor zu vielen deutschen Siedlern schützen wollte.⁷³³

Nach der *Declaration of Independence*, die sich für freiheitliche Rechte der Bürger und gegen eine europäische Gesellschaftsordnung ausspricht, sowie nach dem Ende des Unabhängigkeitskrieges 1783 mussten sich die Bürger der jungen Vereinigten Staaten von Amerika auch damit auseinandersetzen, wer Bürger war und wer es werden konnte. Die Devise: „We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness“⁷³⁴, galt 1776 nicht für Sklaven und Menschen afrikanischer Abstammung. Sie konnten keine Staatsbürgerschaften erlangen, sondern mussten Zwangsimmigration durchleben und Leibeigenschaft ertragen, um sich in den USA aufhalten zu dürfen.⁷³⁵ Mit ihrer Ausnahme konnten nach dem „Naturalization Act“ von 1790 alle Gruppen nach zweijährigem Aufenthalt eingebürgert werden.⁷³⁶ Mit der Verabschiedung der *US Constitution* (1787), deren Zusatz, der *Bill of Rights* (1789), und der Notwendigkeit der Abgrenzung vom britischen Königreich musste man sich ab 1795 zusätzlich dazu zur Verfassung bekennen und sich von anderen Staaten distanzieren. Gleichzeitig konnte Staatsbürger nur werden, wer zuvor mindestens fünf Jahre in den USA gelebt hatte. Letztere Bestimmungen gelten noch heute in modifizierter Form.⁷³⁷

Insgesamt ist festzuhalten: Die US-Immigrationspolitik zeichnet sich durch wellenförmige Einschränkungs- und Lockerungsbestrebungen aus. Die „Alien and Sedition Acts of 1798“, die u. a. einen Mindestaufenthalt von 14 Jahren in den USA erforderten, bevor eine Staatsbürgerschaft beantragt werden konnte, waren z. B. Ergebnis eines verschärften Abgrenzungsbedürfnisses. Bereits zwei Jahre später, unter Präsident Thomas Jefferson, wurden die strengen Regelungen wieder rückgängig gemacht.⁷³⁸ Bis zum Bürgerkrieg (1861–1865) nahm die Immigration weiter zu, die Politik aber beschäftigte sich vorrangig mit der territorialen Expansion. In Europa Verfolgte reisten vermehrt in die USA ein. Wanderten in den 1830er Jahren noch durchschnittlich 50.000 Menschen pro Jahr ein, waren es in den 1850er Jahren schon 300.000 Menschen.⁷³⁹ Mittlerweile kamen nicht mehr vorrangig Menschen aus Nord- und

733 Siehe ebd., S. 5.

734 Declaration of Independence 1776.

735 Siehe Rytz, Henriette: Einwanderungspolitik zwischen Integration und Ausgrenzung, in: Lammert, Christian et al.: Handbuch Politik USA, Wiesbaden 2016, S. 421–438, hier S. 428.

736 Siehe Migration Policy Institute: Timeline. Major US Immigration Laws, 1790-present, März 2013, URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/timeline-1790> [eingesehen am 13.02.2016].

737 Siehe Felsen: Immigration from Colonial Times to the Revolution, S. 6 f.

738 Ebd., S. 7.

739 Siehe Felsen, David: Immigration and America's Expansion in the 1800s, in: Cieslik, Thomas et al.: Immigration. A Documentary and Reference Guide, Westport 2009, S. 17–34, hier S. 17. Zum Vergleich: 1835 hatten die USA 15 Millionen Einwohner, 1855 waren es bereits ca. 27,4 Millionen; vgl. U.S. Department of Commerce: Annual Population Estimates for the United States: 1790 to 1970, in: Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970, S. 8, URL: <http://www2.census.gov/prod2/statcomp/documents/CT1970p1-01.pdf> [eingesehen am 15.02.2016].

Westeuropa, sondern aus anderen Teilen Europas – in großer Zahl v. a. Deutsche und Iren. Die Umstände der Überfahrt waren häufig katastrophal: Viele wurden krank, einige starben. Und diejenigen, die in den USA ankamen, hatten keinen leichten Start.⁷⁴⁰ Viele der meist streng katholischen Iren wurden diskriminiert – so hingen bspw. Schilder mit der Aufschrift „No Irish Need Apply“ in den Schaufenstern –, die Suche nach Arbeit war problematisch.⁷⁴¹ Mitte des 19. Jahrhunderts waren nunmehr zehn Prozent der Bevölkerung katholisch – eine stark wachsende Gruppe, die sich mit zunehmenden Ressentiments der Aufnahmegesellschaft konfrontiert sah. Mit der „Know Nothing“-Bewegung entstand gar eine politische Gruppierung, die anti-katholische mit anti-immigrantischen Stimmungen verband und artikulierte, jedoch an Bedeutung verlor, als sich der irische Zuzug reduzierte.⁷⁴²

Der Ausbau des Schienensystems und der „Gold Rush“ an der Westküste der USA sorgten in der Nachbürgerkriegszeit für Arbeitskräftemangel, sodass die USA ein Abkommen mit China schlossen. Chinesen durften frei einreisen. Als die Wirtschaftskraft jedoch wieder nachließ, verließen sie keineswegs wieder das Land, was zu Konflikten und Empörung in der Bevölkerung führte. Rechtliche Restriktionen folgten: Der „Chinese Exclusion Act of 1882“, der festlegte, dass für zehn Jahre keine Chinesen mehr in die USA einwandern durften, wurde verabschiedet. Auch andere Asiaten wurden in der Folge von der Einreise rigide ausgeschlossen; einige Chinesen durften nach dem Verlassen der USA nicht wieder zurückkehren (verabschiedet im „1888 Scott Act“⁷⁴³).⁷⁴⁴ Im selben Jahr wie der „Chinese Exclusion Act“ wurde der „Immigration Act of 1882“ beschlossen, der die Immigrationsbeschränkungen insgesamt noch einmal steigerte. Allgemein wurde versucht, für die ganze Nation klare Einwanderungskriterien zu schaffen; auch wurden eine Einwanderungssteuer und Grenzkontrollen eingeführt, sodass diejenigen, die für die Einreise nicht geeignet erschienen, abgewiesen werden konnten. Mit dem „Immigration Act of 1891“ machte sich strafbar, wer als Arbeitgeber und Unternehmer versuchte, Ausländer in die USA zu locken oder diesen bei der Einwanderung zu helfen. Die Maßnahmen gegenüber Chinesen wurden 1892 um weitere zehn Jahre verlängert.⁷⁴⁵

In dieser Zeit wurden die chinesischen Einwanderer als *yellow peril* angesehen, als gelbe Gefahr.⁷⁴⁶ Die Gesetzgebung gegen sie stellte das erste und einzige Einwanderungsverbot für Menschen einer bestimmten Nationalität dar.⁷⁴⁷ In San Francisco durften z. B. Chinesen nicht

740 Siehe Felsen: Immigration and America's Expansion in the 1800s, S. 18.

741 Siehe ebd., S. 19.

742 Siehe ebd., S. 20 f.

743 Siehe Migration Policy Institute: Timeline.

744 Siehe Rytz: Einwanderungspolitik, S. 428.

745 Siehe Migration Policy Institute: Timeline.

746 Siehe Chinatown Resource Guide: The Story of Chinatown, in: PBS, URL: <http://www.pbs.org/kqed/chinatown/resourceguide/story.html> [eingesehen am 10.02.2016].

747 Siehe Goyette, Braden: How Racism Created America's Chinatowns, in: Huffington Post, 12.11.2014, URL: http://www.huffingtonpost.com/2014/11/11/american-chinatowns-history_n_6090692.html [eingesehen am 10.02.2016]

vor Gericht aussagen, kein Eigentum besitzen, nicht wählen, hatten kein Recht auf Familienzusammenführung, kein Recht auf die Ehe mit Nicht-Chinesen und sie durften auch nicht in öffentlichen Institutionen arbeiten. Vor allem das Verbot des Familiennachzuges führte dazu, dass das Geschlechterverhältnis stark ungleich war: In San Francisco befand sich 1880 im Schnitt unter zwanzig Chinesen nur eine Frau.⁷⁴⁸ Nach der Fertigstellung der großen Eisenbahnlinien verloren insgesamt 20.000 Chinesen ihre Jobs. Jedoch war ihnen verboten, in bestimmten Branchen zu arbeiten, weshalb sie begannen, Reinigungsdienste anzubieten, Restaurants zu eröffnen, in der Textilindustrie sowie in der Fischerei zu arbeiten. Diese legalisierte Diskriminierung trug dazu bei, dass chinesischen Einwanderern die gesellschaftliche Teilhabeoption durch Arbeit gezielt verwehrt wurde, sie deshalb auch Sicherheit und Solidarität in der eigenen chinesischen Gemeinschaft suchten und fanden, weshalb sie sich schließlich in Vierteln zusammenschlossen.⁷⁴⁹ Eines der größten chinesischen Viertel entstand in San Francisco. Es besteht noch heute aus zwölf Blocks und ist 1853 zum ersten Mal als „Chinatown“ bezeichnet worden.⁷⁵⁰ In den USA gab und gibt es vielerorts *Chinatowns*, z. B. in Los Angeles und New York. Mit ihrem kulturellen Eigenleben sind sie heutzutage touristische Attraktionen und erinnern letztlich auch mahnend an konkrete Segregationsmechanismen, denen sie einst entsprungen sind.

Auch anti-immigrantische Vorfälle wie die „Haymarket Riots“ in Chicago (1886) fallen in die Zeit kurz vor der Jahrhundertwende, in der zugleich sozialdarwinistische Gesellschaftsströmungen zunahmen.⁷⁵¹ Nord- und Westeuropäer galten aufgrund ihrer biologischen Anlagen als erwünschter als andere – bspw. Asiaten und Afrikaner.⁷⁵² Der US-Politikwissenschaftler David Felsen konstatiert: „By the end of the nineteenth century, the United States was gaining a reputation for being an unwelcome and hostile climate to immigrants.“⁷⁵³

3.5.3 Fluchtgrund: Krieg – die erste große Zuwanderungsbewegung

Parallel zu diesen Abwertungen und gesetzgeberischen Maßnahmen begann die erste große Massenimmigration in der Geschichte der USA einzusetzen, die freilich erst aus der historischen Distanz in all ihren Konturen nachgezeichnet werden kann. Als Hauptfluchtgrund gelten für die Jahre vor dem Ersten Weltkrieg politische Unruhen, Armut und Verfolgung auf dem europäischen Kontinent. Hinzu kam, dass die Überfahrt von Europa nach Amerika durch die Erfindung des Dampfschiffes wesentlich einfacher wurde.⁷⁵⁴ Von 1880 bis 1920

748 Siehe Chinatown Resource Guide: Story of Chinatown.

749 Siehe ebd. sowie Braden: How Racism Created America's Chinatowns.

750 Siehe Chinatown Resource Guide: The Story of Chinatown.

751 Ein Beispiel dafür ist, dass der Kongress vorschlug, Lese- und Rechtschreibtests als Pflicht für Einwanderer einzuführen; vgl. Felsen, David: *The Great Wave of Immigration from 1880 to 1920*, in Cieslik, Thomas et al.: *Immigration. A Documentary and Reference Guide*, Westport 2009, S. 35–58, hier S. 38).

752 Siehe ebd., S. 37 f.

753 Ebd., S. 38.

754 Siehe ebd., S. 37.

wanderten daher mehrere Millionen Menschen ein. So kamen allein zwischen 1900 und 1920 rund 14,5 Millionen Immigranten in die Vereinigten Staaten.⁷⁵⁵ Die meisten von ihnen waren Katholiken aus Italien, viele kamen auch aus Polen, Russland und Österreich-Ungarn. Auch orthodoxe Christen und flüchtende Juden zählten zu den neuen Einwanderern, sodass protestantische Immigranten insgesamt die Minderheit darstellten. Bereits 1910 waren 15 Prozent der in den USA lebenden Menschen im Ausland geboren. In den Großstädten war der Anteil noch höher: Bis zu einem Drittel ihrer Einwohner war im Ausland geboren.⁷⁵⁶ Bereits 1907 steuerten die USA rechtlich gegen die zunehmende Einwanderung. Die Einreisebedingungen wurden erschwert und mit der Dillingham Commission eine Institution geschaffen, die mit der „Einwanderungsregulierung“ beauftragt war.⁷⁵⁷ Sie empfahl ein Quotensystem, das ausgewählte Bevölkerungsgruppen wie Protestanten, Engländer, Deutsche und Skandinavier bevorzugen und andere Gruppen wie Chinesen ausschließen würde.⁷⁵⁸ Des Weiteren sollten Menschen, die Einwanderern halfen, ihre gewohnten Lebensweisen und Traditionen beizubehalten, bestraft werden. Stattdessen sollte die Assimilation durchgesetzt werden. Doch mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs immigrierten immer weniger Menschen in die USA. Wo 1914 noch 1,2 Millionen Einwanderer in die USA kamen, waren es nur ein Jahr später lediglich 300.000 Personen. Die restriktive Gesetzgebung der Dillingham Commission war dadurch unnötig geworden.⁷⁵⁹ Erst mit der Oktoberrevolution in Russland veränderte sich der Umgang mit Immigration wieder – und diesmal langfristig, denn die USA bekamen nun einen mächtigen ideologischen „Gegner“, vor dessen Einflüssen die US-Bürger und die nationale Sicherheit geschützt werden müssten.⁷⁶⁰ Die Folge war der „Immigration Act of 1917“, welcher der Angst vor radikalem Gedankengut in den USA Ausdruck verlieh. Einerseits durften Menschen aus Indien, Südostasien und dem Mittleren Osten nicht mehr ins Land, eine sogenannte *Asiatic Barred Zone* wurde installiert. Andererseits wurden ideologische Kriterien für die Abweisung von Einwanderern eingeführt und assimilative Ansätze festgeschrieben.⁷⁶¹ In den 1920er und 1930er Jahren hatten nativistische Strömungen Konjunktur;⁷⁶² sie verbanden sich mit anti-katholischen Strömungen. In den 1920er Jahren erhielten auch der Klu-Klux-Klan und radikale religiöse Gruppierungen Zulauf. In der Gesellschaft war eine *anti-immigrant*-Haltung zum Grundtenor geworden; auch unter Politikern befanden sich bekennende Nativisten, die eine grundsätzlich ablehnende

755 Siehe USCIS: Mass Immigration and WWI, 04.02.2016, URL: <https://www.uscis.gov/history-and-genealogy/our-history/agency-history/mass-immigration-and-wwi> [eingesehen am 13.02.2016].

756 Felsen: Wave of Immigration, hier S. 35.

757 Siehe ebd., S. 39.

758 Siehe ebd., S. 39 f.

759 Siehe ebd., S. 40.

760 Siehe Kalaitzidis, Akis: Immigration to the United States during the 1920s and 1930s, in: Cieslik, Thomas et al.: Immigration. A Documentary and Reference Guide, Westport 2009, S. 59–80, hier S. 61.

761 Siehe Migration Policy Institute: Timeline.

762 Siehe Kalaitzidis: Immigration to the United States, hier S. 59; zum Nativismus vgl. grundlegend Coburger, Antje: Nativismus und Fremdenangst in den USA. Von den Gründungskolonien bis zur jungen Republik, Saarbrücken 2009.

Haltung gegenüber Immigranten vertraten.⁷⁶³ Viele Menschen beteuerten, dass Einwanderer die USA zerstörten und diese daher eigentlich unerwünscht seien, sodass es in den *tribal twenties* (John Higham) vermehrt zur Diskriminierung aufgrund von Herkunft, Religion und Ideologie kam.⁷⁶⁴ Besonders waren davon erneut Katholiken, aber auch Juden, Armenier und Griechen betroffen.⁷⁶⁵

Parallel zu diesen Entwicklungen wuchs die Zustimmung zu Positionen des *Social Engineering*, die Überzeugung, der zufolge Strukturen und Aufbau einer Gesellschaft grundlegend gestaltbar seien. Abzulesen ist dies deutlich an der Gesetzgebung der damaligen Zeit, bspw. im „Emergency Quota Act of 1921“⁷⁶⁶, der Quoten einführte, die festlegten, dass pro Jahr maximal drei Prozent von jeder Immigrantengruppe, die sich bereits in den USA befand, einwandern durften. Die USA sollten US-amerikanisch bleiben, ihren Charakter bewahren. Erstmals wurde die Gesamtzahl der Einwanderer begrenzt, auf jährlich 357.802 Menschen. Die Grundlage dafür bildete die Volkszählung von 1910. Eine Konsequenz des Quotensystems war, dass bestimmte Ethnien bevorzugt wurden, weil von diesen bereits mehr Menschen in den USA lebten.⁷⁶⁷ Wiederum wurde also gezielt nord- und westeuropäischer Immigration Vorrang gegeben.

Während des Zweiten Weltkrieges und in der Nachkriegszeit herrschte Arbeitermangel – insbesondere in der Landwirtschaft. Die USA reagierten prompt: 1943 wurde das Einwanderungsverbot für Chinesen⁷⁶⁸ aufgehoben und überdies das „Bracero Agreement“ verabschiedet, das Mexikaner als „Gastarbeiter“ für die US-Landwirtschaft anwerben sollte und bis zum Ende des Krieges ca. 220.000 Menschen aus Mexiko in die Vereinigten Staaten zog; ab 1950 waren es bereits 200.000 Arbeiter pro Jahr. Unter diesen befanden sich auch ehemalige illegale Einwanderer, die durch das „Bracero“-Programm nun einen legalen Status erhielten. Bereits in den 1940er Jahren war festgestellt worden, dass undokumentierte Einwanderung vermehrt auftrat. Von allen Landwirtschaftsarbeitern, die im Ausland geboren worden waren, stellten die 200.000 legalen mexikanischen „Bracero“-Arbeiter nur ein Fünftel dar, was bedeutet, dass bereits zur Mitte des 20. Jahrhunderts beachtlich viel illegale Einwanderung stattfand.⁷⁶⁹

Zusätzlich zu dem Arbeitskräftemangel musste nach Kriegsende entschieden werden, wie mit Vertriebenen, ehemaligen KZ-Insassen, Nationalsozialisten und Kriegsflüchtlingen umgegangen werden sollte. Von besonderem Interesse waren dabei Personen, die möglicherweise

763 Siehe ebd., S. 59.

764 Siehe ebd. S. 60.

765 Siehe ebd. S. 61.

766 Auch bekannt als „Johnson Quota Act of 1921“.

767 Siehe Kalaitzidis: *Immigration to the United States*, S. 61. 1910 lebten 92,5 Millionen Menschen in den USA, wovon 82 Millionen weiß waren und zehn Millionen einer ethnischen Minderheit angehörten; siehe U.S. Department of Commerce: *Annual Population Estimates for the United States: 1790 to 1970*, in: *Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970*, S. 8 f, URL: <http://www2.census.gov/prod2/statcomp/documents/CT1970p1-01.pdf> [eingesehen am 15.02.2016].

768 Siehe Migration Policy Institute: *Timeline*.

769 Siehe Rytz: *Einwanderungspolitik*, S. 429.

im Besitz wichtiger Informationen feindlicher politischer Regime waren. Als neue Weltmacht in einer aufsteigenden dichotomen Welt, blickten viele aus vom Krieg gezeichneten Ländern Europas auf die USA. Doch die amerikanische Quotenregelung begrenzte die Aufnahme von Kriegsflüchtlingen sehr stark. NS-Sympathisanten wie verfolgte Juden und Opfer des NS-Regimes konnten gleichermaßen in die Vereinigten Staaten einwandern. Mit dem „Displaced Persons Act of 1948“ wurde versucht, das Quotensystem zeitweise zu erweitern, um Flüchtlinge aus Europa aufzunehmen.⁷⁷⁰ Durch das Gesetz durften 200.000 Menschen, die durch das NS-Regime vertrieben worden waren, in die USA einwandern. Zusätzlich durften 15.000 Menschen, die sich bereits in den Vereinigten Staaten befanden und als „Displaced Persons“ galten, offiziell permanente Einwohner des Landes werden.⁷⁷¹

3.5.4 Bürgerrechtsbewegung, Vietnamkrieg und der Mariel Boatlift

Anti-kommunistische Richtlinien prägten fortan die Einwanderungspolitik deutlich. Die politische Zugehörigkeit löste die religiös-kulturelle als bedeutendstes Einwanderungskriterium ab, was auch die Gesetzgebung widerspiegelte.⁷⁷² 1952 wurde der „Immigration and Nationality Act“⁷⁷³ verabschiedet. Dieses Gesetz fasste viele Einwanderungsgesetze zusammen, hielt am Quotensystem fest und beinhaltete, dass Menschen, die potenziell der US-amerikanischen politischen Ideologie feindlich gegenüber stünden, von der Einwanderung abgehalten würden. Die Auswahl der Einwanderer ließ sich dadurch stark von der Politik beeinflussen.⁷⁷⁴ Ein weiteres wichtiges Gesetz, das Flüchtlinge und Asylbewerber betraf, wurde 1953 mit dem „Refugee Relief Act“ verabschiedet. Jährlich konnten nun 214.000 Flüchtlinge aus Europa auch außerhalb der Quotenregelung in die USA emigrieren.⁷⁷⁵ Neun Jahre später setzte John F. Kennedy den „Migration and Refugee Assistance Act of 1962“ durch, der erstmals finanzielle Unterstützung auch für Flüchtlinge und Menschen, die Verfolgung aufgrund ihrer Religion, Ethnie oder politischen Haltung fürchteten, vorsah. Ziel war dabei auch die Unterstützung von Kubanern, die vor dem kommunistischen Regime flohen.⁷⁷⁶

Geprägt von der Bürgerrechtsbewegung, dem Kampf gegen Rassismus und Diskriminierung und einer pazifistischen Opposition gegen den Vietnamkrieg sowie den Kalten Krieg insgesamt, entwickelte sich in den 1960er Jahren eine kritische Haltung gegenüber der bestehenden Einwanderungspolitik. Die als diskriminierend wahrgenommenen Länderquoten wurden nun diskutiert. Im Sinne der Bürgerrechtsbewegung wurde mit dem „Immigration and Nationality Act“ (INA) von 1965 das Quotensystem abgeschafft, weil es gegen das Streben der

770 Siehe Kalaitzidis, Akis: Immigration in the Early Postwar Period, in: Cieslik, Thomas et al.: Immigration. A Documentary and Reference Guide, Westport 2009, S. 81–100, hier S. 81.

771 Siehe Migration Policy Institute: Timeline.

772 Siehe Kalaitzidis: Immigration in the Early Postwar Period, S. 81 f.

773 Auch bekannt als „McCarren-Walter Act“.

774 Siehe Migration Policy Institute: Timeline.

775 Siehe Kalaitzidis: Immigration in the Early Postwar Period, S. 83.

776 Siehe Migration Policy Institute: Timeline.

damaligen US-amerikanischen Gesellschaft nach Gleichheit verstieß. Ein Präferenzsystem wurde installiert, das Zuwanderung in die USA nicht mehr nach Geschlecht, „race“, Herkunft oder Verwandtschaft regelte.⁷⁷⁷ Vielmehr gab es nun Vorrangskriterien, welche die Immigration in die USA ermöglichten. Pro Land durften nun insgesamt 20.000 Menschen einwandern. Bevorzugt wurden dabei unverheiratete Kinder von US-Bürgern, Ehegatten und unverheiratete Kinder von dauerhaften Bewohnern der USA (die sogenannten Lawful permanent residents, bekannt als Greencard-Besitzer), besonders stark benötigte Fachkräfte, verheiratete Kinder von US-Bürgern, Geschwister von US-Bürgern, grundsätzlich benötigte Arbeiter und schließlich Flüchtlinge. Für direkte Verwandte von US-Bürgern, religiöse Repräsentanten und ehemalige Angestellte der Regierung galten die Begrenzungen allerdings nicht.⁷⁷⁸ Die Abschaffung des Quotensystems hatte Folgen, insbesondere eine „Diversifikation der Herkunftsländer“⁷⁷⁹. So veränderte sich bspw. die Zusammensetzung der neuen Einwanderer und ihre Anzahl stieg insgesamt stark an. Innerhalb eines Jahrzehnts nach Verabschiedung des „Immigration and Nationality Acts of 1965“ nahm die Anzahl der Einwanderer um sechzig Prozent zu – davon stammten viele Menschen aus Südostasien.⁷⁸⁰ Ausgelöst durch den Vietnamkrieg von 1965 bis 1975 suchten vermehrt Menschen aus Laos, Vietnam und Kambodscha Schutz bei ihrem Verbündeten, den USA. Vor allem die *Hmong* stellten eine besonders große Flüchtlingsgruppe von 260.000 Menschen dar, die seit den 1970er Jahren in die USA flohen. Die ursprünglich in Laos lebenden *Hmong* waren eine Guerrilla im Kampf gegen Nordvietnam. Auch ca. 147.000 Kambodschaner suchten in den USA Zuflucht, als nach dem Ende des Vietnamkrieges auch die kambodschanische Regierung gestürzt wurde.⁷⁸¹ Um mit der Situation der Menschen in Südostasien umgehen zu können, wurde der „1976 Indochina Migration and Refugee Assistance Act“ erlassen, sodass nun auch Flüchtlinge aus Vietnam und Kambodscha, die als US-Bündnispartner Krieg führten, unter die offizielle Flüchtlingsdefinition fielen.⁷⁸² Entsprechend kamen in den 1960er und 1970er Jahren fast 500.000 Menschen aus Vietnam, Laos und Kambodscha in die USA.⁷⁸³ Auch Kubanern kam man später mit dem „Refugee Act of 1980“ legislativ entgegen: Wer es bis an die US-Grenze schaffte, sollte aufgenommen werden. Gleichzeitig legte das Gesetz die Ausgabe von mehr Visa für abhängige Regionen vor.⁷⁸⁴ Des Weiteren lag dem „Refugee Act“ eine genaue Flüchtlingsdefinition zugrunde, die noch heute gilt:

777 Siehe Kalaitzidis, Akis: From the Quota System to the Preference System, in: Cieslik, Thomas et al.: Immigration. A Documentary and Reference Guide, Westport 2009, S. 101–120, hier S. 101.

778 Siehe ebd., S. 102.

779 Rytz: Einwanderungspolitik, S. 424.

780 Siehe Kalaitzidis: From the Quota System, S. 102.

781 Siehe ebd., S. 105.

782 Siehe Migration Policy Institute: Timeline.

783 Siehe Kalaitzidis: From the Quota System, S. 103.

784 Siehe ebd.

„[...] any person outside the person's country nationality who is unable or unwilling to return to that country because of persecution or a well-founded fear of persecution on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or particular opinion.“⁷⁸⁵

Nachdem das neue Flüchtlingsgesetz in Kraft getreten war, sorgte der *Mariel Boatlift* für Furore: Zwischen dem 15. April und dem 31. Oktober 1980 flohen etwa 125.000 Kubaner mit insgesamt 1.700 Booten aus der Stadt Mariel in Richtung der US-amerikanischen Küste. Überall in den USA wurden Flüchtlingscamps eröffnet, in manchen kam es zu Aufständen.⁷⁸⁶ So auch in Fort Chaffee (Arkansas), wo 20.000 kubanische Flüchtlinge aufgenommen worden waren. Die Stimmung in den USA war sehr skeptisch; viele glaubten, dass unter den Kubanern Kriminelle seien. Auch der damalige Gouverneur von Arkansas, Bill Clinton, war abgeneigt, derart viele Flüchtlinge in Fort Chaffee aufzunehmen, tat es letztlich aber auf Wunsch von Präsident Jimmy Carter dennoch. Die Haltung der Bevölkerung wurde kritischer und wandte sich bald gegen die verantwortlichen Politiker, die daraufhin die Aufnahme von Kubanern im Herbst 1980 stoppten. Doch hatte dieser Vorgang politische Konsequenzen: Der eigentlich beliebte Clinton unterlag kurze Zeit später bei den Gouverneurswahlen überraschend seinem republikanischen Herausforderer Frank D. White. Seither dient der *Mariel Boatlift* auch als Vorlage für die Vorstellung, welche negative politische Wirkkraft asylpolitische Debatten und Problemlagen zu entfalten vermögen, und wird auch aktuell wieder in Bezug auf den Umgang mit syrischen Flüchtlingen als Beispiel angeführt.⁷⁸⁷

3.5.5 Schwache Wirtschaft und Aufschwung der Immigrationsgegner – die 1980er Jahre

In den 1980er Jahren stieg die Anzahl der illegalen Einwanderer in den USA an. Daher kamen Forderungen nach einer effektiveren Begrenzung der Zuwanderung und verstärkten Sicherheitsmaßnahmen an den Grenzen auf. Vor dem Hintergrund einer schwächelnden Wirtschaft erhielten Positionen von Immigrationsgegnern wieder mehr Gehör.⁷⁸⁸ 1986 wurde dann der „Immigration Reform and Control Act“ verabschiedet, der vorsah, dass alle Menschen, die keine Papiere besaßen und vor 1982 in die USA gekommen waren, einen legalen Aufenthaltstitel bekommen konnten. Zugleich durften sich Menschen, die nachweislich mehr als neunzig Tage in landwirtschaftlichen Berufen gearbeitet hatten, für einen unbegrenzten Aufenthalt in den USA bewerben. Im Zuge dieses Gesetzes erhielten ungefähr 2,7 Millionen „undocumented immigrants“ einen legalen Aufenthaltsstatus. Diese Amnestie ging einher

785 Migration Policy Institute: Timeline.

786 Siehe Kalaitzidis: From the Quota System, S. 104.

787 Vgl. Graham, David A.: Rejecting Syrian Refugees, in: The Atlantic, 16.11.2015, URL: <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2015/11/paris-backlash-governors-reject-syrian-refugees/416151/> [eingesehen am 15.02.2016].

788 Siehe Kalaitzidis, Akis: The Growing Immigration Debate in the 1980s and 1990s, in: Cieslik, Thomas et al.: Immigration. A Documentary and Reference Guide, Westport 2009, S. 121–148, hier S. 121.

mit Grenzsicherungsmaßnahmen: Denn zusätzlich regelte das Gesetz, dass fünfzig Prozent mehr Grenzpatrouillen ihren Dienst an den Landesgrenzen aufnahmen und dass sich Arbeitgeber, die bewusst illegale Arbeiter in die USA lockten, strafbar machten.⁷⁸⁹ Sie mussten nun über Formulare nachweisen, dass ihre Angestellten einen legalen Status in den USA besaßen. Damit sollten die US-Arbeiter geschützt werden.⁷⁹⁰

Das Problem der illegalen Zuwanderung hielt jedoch an, nahm sogar weiter zu – letztlich bis heute.⁷⁹¹ Bereits 1990 wurde ein neues *Amendment* verabschiedet, der „Immigration Act of 1990“ (auch IMMACT genannt), der nach wie vor im Wesentlichen die aktuelle Gesetzesgrundlage für Immigration darstellt. Die Aufnahmekriterien wurden damit flexibler, eine Grenze von 675.000 Einwanderern pro Jahr eingeführt. Davon wurden 480.000 Menschen aus Gründen der Familienzusammenführung, 140.000 Menschen als Arbeitskräfte und 55.000 Menschen als sogenannte *diversity immigrants* zugelassen.⁷⁹² Die Gesetzgebung kam auch Unternehmern und Arbeitgebern zugute, da besonders in den 1990er Jahren aufgrund der wirtschaftlich sehr guten Lage viele hochqualifizierte Facharbeiter gebraucht wurden.⁷⁹³ Außerdem wurde versucht, die ungleichmäßige Aufnahme von politischen Asylsuchenden anzugleichen, sodass Menschen aus Nicaragua und El Salvador anerkannt wurden und einen legalen Aufenthaltsstatus erhielten. Auch die Bedingungen für die Einbürgerung wurden überarbeitet und neue Kategorien für solche Einreisen in die USA geschaffen, die nicht dem Zweck eines dauerhaften Status dienten. Die Überprüfung des Status von Arbeitnehmern verloren an Strenge und Menschen konnten nun schwerer aus ideologischen Gründen ausgewiesen werden. Außerdem wurden die Grenzen zwecks verstärkter Absicherung mit mehr Personal und mehr Geld ausgestattet.⁷⁹⁴ Kurzum: Eigentlich war der „Immigration Act of 1990“ ein Erfolg für die Befürworter von Immigration und kam insbesondere der US-amerikanischen Wirtschaft zugute, da nun besonders Fachkräfte leichter immigrieren konnten. Allerdings riss der Einwanderungsstrom nicht ab, v. a. weil Arbeitgeber die vom Gesetz verlangten Formulare fälschen konnten.⁷⁹⁵ So reisten bald mehr Menschen illegal in die USA ein als vor dem Gesetz. Besonders die Bundesstaaten entlang der mexikanischen Grenze waren davon betroffen und baten den Kongress um Hilfe.⁷⁹⁶ Einige Bundesstaaten nahmen den Umgang mit Menschen ohne Dokumente selbst in die Hand: Zum Beispiel wurde in Kalifornien die sogenannte *Proposition 187* diskutiert. Der Vorschlag sah vor, dass illegale Einwanderer

789 Siehe Migration Policy Institute: Timeline.

790 Siehe Kalaitzidis: The Growing Immigration Debate, S. 122.

791 Von 1986 bis 1988 sank die Anzahl illegaler Einwanderer von 3,2 Millionen auf 1,9 Millionen. Bereits 1990 hielten sich jedoch wieder mehr Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus auf als noch vor 1986; vgl. Rytz: Einwanderungspolitik, S. 429.

792 Siehe Kalaitzidis: The Growing Immigration Debate, S. 123.

793 Siehe Parrott, Nicholas: Länderprofil, Vereinigte Staaten von Amerika (USA), in: bpb, 2012, S. 2, URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/143975/vereinigte-staaten-von-amerika> [eingesehen am 10.02.2016].

794 Siehe Kalaitzidis: The Growing Immigration Debate, S. 123.

795 1994 wird auf ein elektronisches System umgestellt, das die Fälschung der benötigten Dokumente verhindert; vgl. Rytz: Einwanderungspolitik, S. 430.

796 Siehe ebd., S. 430.

keinen Zugang mehr zu sozialen Leistungen bekommen sollten, auch öffentliche Schulen und medizinische Versorgung sollten ihnen nicht mehr zugänglich sein; insgesamt sollte Illegalität härter bestraft werden.⁷⁹⁷ Die „Proposition 187“ wurde schließlich 1994 durch eine Volksabstimmung verabschiedet, fünf Jahre später durch eine Gerichtsentscheidung indes wieder für nichtig erklärt.⁷⁹⁸ Die grundlegende Frage, wie mit illegalen Einwanderern umzugehen ist, hält seither und letztlich bis heute an, wird kontrovers diskutiert und ist von teils restriktiven Maßnahmen begleitet.⁷⁹⁹ Ein Beispiel hierfür ist der „Personal Responsibility and Work Reconciliation Act of 1996“, der es für Menschen ohne Aufenthaltspapiere sehr schwer machte, Kredite, Bewilligungen und soziale Leistungen wie Rente und Rückhalt bei Arbeitslosigkeit zu bekommen. Somit wurden Teile der als kritisch angesehenen kalifornischen „Proposition 187“ zur nationalen Gesetzgebung.⁸⁰⁰ Ein weiteres wichtiges Gesetz aus dem Jahr 1996 ist der „Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act“, der die Instrumente zur Ab- und Ausweisung von Einwanderern erweiterte sowie die Bestrafung von illegaler Einwanderung und Betrug vereinfachte. Zuwendungen für Immigranten wurden reduziert, Kriterien für Asylsuchende wie für andere Einwanderer verschärft.⁸⁰¹ Als Konsequenz stieg die Anzahl der Abschiebungen: Zwischen 1996 und 1997 nahm sie um sechzig Prozent zu. Die Gesetzgebung wurde auch deshalb strenger, weil seit den 1970er Jahren die mexikanische Grenze zum Schauplatz von Drogenhandel geworden war und Anschläge wie bspw. in Oklahoma City im Jahr 1993 Ängste um die eigene Sicherheit auslösten. Die Gesetzesveränderungen der 1990er Jahre verdeutlichten, wie die Politikwissenschaftlerin Henriette Rytz feststellt, dass Einwanderer nach wie vor zu wirtschaftlichen Zwecken gebraucht, aber in der US-amerikanischen Gesellschaft nicht wertgeschätzt würden.⁸⁰²

3.5.6 Der Schock von 9/11 und seine Folgen bis heute

Die Anschläge vom 11. September 2001 erschütterten die USA und steigerten ein zuvor weniger stark ausgeprägtes Bedürfnis nach nationaler Sicherheit. Gerade weil die Terroristen keine US-Bürger, sondern mit einem Studentenvisum eingereist waren, veränderte sich auch die Sicht auf Einwanderung und Immigranten drastisch. Die US-amerikanische Einwanderungspolitik nach 9/11 stellte einen Bruch dar.⁸⁰³ Dieser wurde v. a. mit dem nur wenige Wochen nach den Attentaten verabschiedeten „PATRIOT Act“ („Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act“) deutlich. Der „PATRIOT Act“, der in Deutschland als „Anti-Terror-Gesetz“ bekannt geworden ist, beinhaltet ein umfassendes

797 Siehe Kalaitzidis: *The Growing Immigration Debate*, S. 124.

798 Siehe Rytz: *Einwanderungspolitik*, S. 430.

799 Siehe ebd.

800 Siehe ebd., S. 427 und Kalaitzidis: *The Growing Immigration Debate*, S. 124.

801 Siehe Migration Policy Institute: *Timeline*.

802 Siehe Rytz: *Einwanderungspolitik*, S. 431.

803 Siehe Felsen, David: *The Response to Immigration after September 11, 2001*, in: Cieslik, Thomas et al.: *Immigration. A Documentary and Reference Guide*, Westport 2009, S. 149–176, hier S. 149 f.

Überwachungsprogramm mit dem Ziel, Ermittlungen im Fall von terroristischen Bedrohungen zu vereinfachen. Entsprechend wurden die Möglichkeiten, Nicht-US-Bürger aus Gründen des Terrorismus auszuschließen, erweitert, Abschiebung wurde erleichtert und die Überwachung von ausländischen Studenten verschärft.⁸⁰⁴ Vor allem Studenten, die dem „Profil“ der Terroristen ähneln, stehen unter verschärfter Überwachung.⁸⁰⁵ Da bei potenzieller Terrorismusgefahr nicht nur bei der Einreise diverse elektronische Daten⁸⁰⁶ erfasst werden können, ist der „PATRIOT Act“ dafür kritisiert worden, die bürgerliche Freiheit einzuschränken und die Diskriminierung von Unschuldigen zu fördern.⁸⁰⁷

Im Jahr 2002 wurde das Department of Homeland Security (DHS) gegründet, das alle Einbürgerungs- und Immigrationsangelegenheiten langfristig bündeln soll. Auch alle juristischen Zuständigkeiten, die Grenzkontrolle und -sicherung laufen im DHS zusammen. Das DHS ist in drei Abteilungen aufgeteilt: die US Customs and Border Protection (CBP), die US Immigration and Customs Enforcement (ICE) sowie die US Citizenship and Immigration Services (USCIS).⁸⁰⁸ Insgesamt umfasst es 22 Behörden und 180.000 Mitarbeiter und arbeitet eng mit FBI und CIA zusammen. Auch die Küstenwache ist ihm zugeordnet. Kurzum: Das DHS koordiniert sämtliche Einwanderungsangelegenheiten mit der Aufgabe, auf Terrorismus einheitlich und möglichst präventiv zu reagieren.⁸⁰⁹ Zusätzlich wird seit dem Jahr 2002 die Einreise in die USA elektronisch geregelt, damit die Zulässigkeit von Einreisenden besser überwacht werden kann. Gleichzeitig wurde die Ein- und Ausreise von Besuchern⁸¹⁰ kontrolliert.⁸¹¹ Seit 2004 ist das Programm als „US-VISIT“ bekannt.⁸¹²

3.5.7 „Undocumented Immigrants“ und das begehrte Latino Vote

Im Zuge der Terrorismus-Debatte kam auch die Frage nach dem Umgang mit den mittlerweile ca. zwölf Millionen Menschen in den USA auf, die keine offiziellen Papiere besaßen. Bereits vor 9/11 hatte Präsident Bush in Kontakt mit dem damaligen mexikanischen Präsidenten Vincente Fox gestanden, um über Immigrationsmöglichkeiten und gemeinsame Grenzkontrollen zu sprechen.⁸¹³ Als ehemaliger Gouverneur von Texas kannte Bush die Brisanz der illegalen Einwanderung nur allzu gut. Gleichzeitig war das *Latino Vote* von essenzieller Bedeutung

804 Siehe Migration Policy Institute: Timeline.

805 Siehe Felsen: The Response, hier S. 151.

806 Dazu gehört der Zugang zu Finanzinformationen, medizinischen Behandlungen, Internetaktivität und Bibliotheksausleihen; vgl. Felsen: The Response, hier S. 150.

807 Siehe ebd., S. 150 f.

808 Siehe Migration Policy Institute: Timeline.

809 Siehe Felsen: The Response, S. 151.

810 Bei der Einreise werden nun die Augen gescannt und Fingerabdrücke genommen, die Informationen dann an das DHS geschickt; zudem wurde eine *no-fly list* eingeführt; vgl. Felsen: The Response, S. 151.

811 Siehe Felsen: The Response, S. 151.

812 Siehe Migration Policy Institute: Key Immigration Laws and Policy Developments Since 1986, März 2013, URL: <http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/CIR-1986Timeline.pdf> [eingesehen am 15.02.2016].

813 Siehe Felsen, David: Introduction, in: Cieslik, Thomas et al.: Immigration. A Documentary and Reference Guide, Westport 2009, S. XIX–XXI, hier S. XIX f.

für seinen Präsidentschaftswahlkampf.⁸¹⁴ Jedoch war seit 9/11 die Einwanderungsdebatte von Sorgen um nationale Sicherheit, illegaler Einwanderung sowie von Grenzkontrollen geprägt. Die Stimmen aus der amerikanischen Gesellschaft gegen Immigranten nahmen zu. Vermehrt wurden Lateinamerikaner und Muslime überdies Opfer von rassistischen Übergriffen und Diskriminierung.⁸¹⁵ In dieser Situation rückte eine Regelung über den Umgang mit illegalem Zuzug offenkundig in weite Ferne. Auch waren Gründungen ziviler Bürgerwehren (*Minute Men*) zu beobachten; diese hatten sich zum Ziel gesetzt, die Kontrolle der Grenzen selbst in die Hand zu nehmen;⁸¹⁶ allerdings zogen sie Kritik auf sich, weil sie u. a. zur Aufweichung der Autorität offizieller Grenzkontrollen beitrugen.⁸¹⁷ Einwanderungsbefürworter setzten sich hingegen für eine liberalere Zuwanderungspolitik ein. Ihr Kompromiss lautete „legalization plus enforcement“: Verschärfung der Grenzkontrollen bei gleichzeitiger Schaffung vereinfachter Möglichkeiten für „undocumented immigrants“, einen legalen Aufenthaltsstatus zu erhalten. Hieran setzte eine breit und kontrovers geführte Debatte um Amnestie für illegal in den USA lebende Einwanderer an. Gegner sahen darin eine Gutheißung von Straftatbeständen und lehnten den Amnestie-Vorschlag ab. Befürworter wähten darin die Chance, wenigstens mit einem Teil der illegalen Einwanderer zukünftig integrativ umgehen zu können und ihnen einen Ausweg aus den teils unhaltbaren Lebensumständen, die der Illegalität geschuldet waren, zu ermöglichen.⁸¹⁸ Diese Debatte hält seit den 1990er Jahren an und wird mit steigender Anzahl von Menschen ohne legalen Aufenthaltstitel dringlicher; jedoch macht die zunehmende politische Polarisierung der US-Parteien eine mehrheitsfähige Regelung des Umgangs mit Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus schwieriger. Dementsprechend gibt es bis dato keine Gesetzgebung.⁸¹⁹

Wie viele „undocumented immigrants“ leben in den USA?

Seit den 1990er Jahren ist die Anzahl derer, die keinen legalen Aufenthaltsstatus besitzen, angestiegen. Waren dies 1990 noch 3,5 Millionen Menschen, gab es 2007 einen Rekordwert von 12,2 Millionen Betroffenen. Im Jahr 2014 sind es zwar etwas weniger, aber noch immer 11,3 Millionen Personen, die zu den „undocumented immigrants“ zählen.⁸²⁰ Davon waren im Jahr 2013 geschätzt gut sechs Millionen Menschen

aus Mexiko, wovon die meisten (ca. 650.000) in Los Angeles lebten.⁸²¹ Dementsprechend spielt für die mexikanische Bevölkerung eine Gesetzgebung zum Umgang mit illegaler Einwanderung eine wichtige Rolle. Und entsprechend des ansteigenden Anteils der mexikanisch-stämmigen Bevölkerung werden deren politische Position und Stimmkraft auch zukünftig gewichtiger.

814 Siehe Rytz: Einwanderungspolitik, S. 432.

815 Siehe Felsen: Introduction, S. XIX f.

816 Siehe Felsen: The Response, hier S. 153.

817 Siehe Parrott: Länderprofil, S. 9.

818 Siehe Felsen: The Response, hier S. 153.

819 Siehe Felsen: Introduction, S. XX.

820 Siehe ebd.

821 Siehe Migration Policy: Unauthorized Immigrant Populations by Country and Region, Top State and County Destinations, 2009–13, URL: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/unauthorized-immigrant-populations-country-and-region-top-state-and-county> [eingesehen am 15.02.2016].

Mitte der 2000er Jahre war eine deutlich rigidere Politik gegenüber illegaler Einwanderung zu erkennen. So ist 2005 der umstrittene „REAL ID Act“ verabschiedet worden, der den Bundesstaaten auferlegt, den Aufenthaltsstatus von Menschen zu überprüfen, die einen Führerschein oder Pass beantragen.⁸²² Auch mit dem „Secure Fence Act“ von 2006 reagierten die USA drastisch auf anhaltende illegale Immigration sowie gestiegene inländische Sicherheitsbedürfnisse. Sie veranlassten den Bau eines 700 Meilen langen, alarmgesicherten Zauns an der Grenze zu Mexiko, der als bewachte und gesicherte Grenzanlage Zuwanderung und Drogenhandel Einhalt gebieten soll.⁸²³ Im Schatten dieser Gesetze steht der Gesetzesvorschlag der Senatoren Ted Kennedy (Demokraten) und John McCain (GOP) aus dem Jahr 2005: Er trägt den Namen „Secure America and Orderly Immigration Act“ und stellt einen der letzten Versuche zur Zusammenarbeit der beiden US-amerikanischen Parteien dar. Mit ihm sollte ein Gastarbeiterprogramm ins Leben gerufen werden, das besseren Zugang zu einem Visum ermöglichen und illegalen Einwanderern eine bessere Aussicht auf den Erhalt eines legalen Status verschaffen sollte. Obwohl auch Präsident Bush das Vorhaben unterstützte, scheiterte der Gesetzesvorschlag 2007 im Kongress.⁸²⁴

Eine besondere Dringlichkeit besteht für Minderjährige, die keinen legalen Aufenthaltsstatus besitzen und somit ständig von Abschiebung bedroht sind. Seit mindestens 2001 suchen US-Präsidenten nach einer Lösung, um ihnen einen Weg aus der Illegalität zu ermöglichen.⁸²⁵ So auch Präsident Bush, der den „DREAM Act“ („Development, Relief and Education for Alien Minors Act“) dem Kongress mehrfach zur Abstimmung vorlegte, allerdings stets scheiterte.⁸²⁶ Mit dem Gesetz hätten Minderjährige, die keinen legalen Aufenthaltsstatus besitzen, aber ihre Schulbildung in den USA absolviert haben, die Möglichkeit erhalten, sich für einen begrenzten legalen Aufenthalt zu bewerben. Anschließend hätten sie sich für den *legal permanent resident*-Status bewerben und langfristig auch US-Staatsbürger werden können. Die Bedingung dafür wäre gewesen, dass sie studieren oder der US Army beitreten. Kinder und Jugendliche, die sich illegal in den USA aufhalten, hätten auf diese Weise aus der Illegalität treten können.⁸²⁷

822 Siehe Migration Policy Institute: Key Immigration Laws. Die verstärkte Bedeutung von Ausweisdokumenten steht in starkem Kontrast zu US-amerikanischen Traditionen; denn bisher haben sie grundsätzlich kaum eine Rolle gespielt, v. a. im Vergleich zu Deutschland. Dennoch ist besonders der Führerschein ein wichtiges Ausweisdokument, um bspw. ein Konto zu eröffnen. Mehr zu dem „REAL ID“ und seiner Kontroverse in: Jernegan, Kevin: Immigration Background: Documentation Provisions of the Real ID Act, November 2005, in: Migration Policy Institute, URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/documentation-provisions-real-id-act> [eingesehen am 13.02.2016].

823 Siehe Migration Policy Institute: Key Immigration Laws.

824 Siehe Felsen: The Response, S. 152.

825 Siehe Parrott: Länderprofil, S. 3.

826 Siehe Migration Policy Institute: Key Immigration Laws.

827 Siehe Immigrant Legal Resource Center: Comparison Chart: DACA, California Dream Act, AB 540, and DREAM Act, URL: http://www.ilrc.org/files/documents/ilrc-daca_comparison_chart-2012-10_10.pdf [eingesehen am 15.02.2016] und Rural Women's Health Project: What Is the Difference? Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) Vs. Development Relief and Education for Alien Minors Act (DREAM Act), URL: <http://www.rwhp.org/extra/What-is-the-difference.pdf> [eingesehen am 15.02.2016].

Auch die Wirtschaftskrise und die nach wie vor ansteigende illegale Einwanderung machen die Problematik nicht weniger brisant. So wurde bspw. in der 2008 vom Republikaner John McCain geführten Präsidentschaftskampagne eine sehr strenge Einwanderungspolitik angestrebt. McCain, der wie oben beschrieben zuvor einen liberaleren Kurs verfolgt hatte, wollte nun wiederum Abschiebungen vereinfachen und Grenzkontrollen verschärfen. Im Gegensatz dazu versuchten die Demokraten, für eine geregelte Einwanderung einzustehen; indes profilierten sie sich nicht mit Positionen zum Umgang mit illegaler Immigration. So wurde im Präsidentschaftswahlkampf 2008 die Eindämmung illegaler Einwanderung gefordert und damit begründet, dass hierdurch US-Bürger sowie legale Einwanderer benachteiligt würden, weil illegale Arbeitsmigranten möglicherweise die Löhne drückten. Die Demokraten setzten sich für einheimische Fachkräfte ein, indem sie betonten, dass diese zuerst eingestellt werden sollten und erst nachrangig Fachkräfte, die aus dem Ausland kamen. Parallel dazu wurden Forderungen der Wirtschaft und der Technologie-Branche nach ausländischen Fachkräften immer größer, da es in den USA nicht genügend Menschen mit den nötigen Fähigkeiten gebe. Die Hindernisse für ausländische Fachkräfte, ein Visum zu bekommen, machten die Situation für diese Branchen nicht einfacher.⁸²⁸

Die Unfähigkeit der nationalen Politik, ein Gesetz zur illegalen Einwanderung zu erlassen, führte dazu, dass auch einige Bundesstaaten begannen, Druck auszuüben. Sie erließen eigene Gesetze für den Umgang mit undokumentierter Immigration – um zu verhindern, dass ihre Bildungsstätten, die medizinische Versorgung und andere soziale Leistungen ausgenutzt würden. Ein Beispiel für eine eigenständige Gesetzgebung stellt der „Support Our Law Enforcement and Safe Neighbourhoods Act“ (kurz: „Arizona Law“) aus dem Jahr 2010 dar, der illegalen Einwanderern den Zugang zu Bildung, Ärzten und Mietwohnungen verwehrte sowie die Beschäftigung illegaler Einwanderer strafbar machte. In Arizona erhielten Polizisten das Recht, jeden Menschen nach seinem Aufenthaltsstatus zu befragen. Das Gesetz wurde heftig kritisiert und letztlich vom Obersten Gerichtshof wieder gekippt.⁸²⁹

Auch wenn die Demokraten eine grundsätzlich einwanderungsfreundlichere Politik anstrebten, erwies sich Barack Obamas Politik hinsichtlich illegaler Einwanderung als überaus ambivalent. Sein grundsätzliches Ziel war zwar, eine Reform auf den Weg zu bringen, die den Umgang mit illegalen Einwanderern regeln und diesen einen legalen Status ermöglichen sollte; doch er scheiterte.⁸³⁰ In den Wahlkämpfen von 2008 und 2012 hatte Obama nicht zuletzt mit dieser Positionierung um die *Latino Vote* geworben. Offenbar mit Erfolg, denn ungefähr zwei Drittel der lateinamerikanischen US-Bürger stimmten für ihn. Zugleich wurde allerdings unter dem Präsidenten mit kenianischen Wurzeln die Abschiebep Praxis rigider angewandt als noch unter der Führung seines texanischen Amtsvorgängers – was nur

828 Siehe Felsen: Introduction, S. XX.

829 Siehe Rytz: Einwanderungspolitik, S. 427.

830 Siehe ebd., S. 432.

z. T. auf das legislative Erbe der Bush-Administration zurückzuführen sein dürfte. Flankiert wiederum wurde Obamas eigentlich einwanderungsbefürwortende Haltung, indem der Präsident am „DREAM Act“ seines Vorgängers Bush festhielt und den Gesetzesvorschlag weitere Male in den Kongress zur Abstimmung gab, letztlich ebenfalls erfolglos. Stattdessen rief Obama 2012 die Initiative „Deferred Action for Childhood Arrivals“ (DACA) ins Leben.⁸³¹ Die nun gültigen Bedingungen, um als Minderjähriger aus der Illegalität zu treten, sind dem „DREAM Act“ ähnlich; wobei sogenannten DREAMERS nach einem zweijährigen legalen Aufenthalt keine Greencard offensteht; jedoch kann der begrenzte Aufenthaltsstatus erneut beantragt werden. Auch können Minderjährige mit dem DACA offiziell in den USA arbeiten, haben die Möglichkeit, eine Sozialversicherungsnummer zu erhalten, und können einen Führerschein beantragen.⁸³² Der DACA war gleichermaßen öffentlichkeitswirksam wie vielkritisiert, ermöglichte aber 154.000 undokumentierten Jugendlichen die Amnestie (Stand: März 2013).⁸³³

3.5.8 Über den Unterschied von „Refugees“ und „Asylees“

Zu den nicht-autorisierten und autorisierten Einwanderern kommen Flüchtlinge und Asylsuchende hinzu. Für beide Gruppen existieren in den USA unterschiedliche Regelungen, denn die Vereinigten Staaten gehören zu den wenigen Ländern (neben Australien, Kanada, Neuseeland, den Niederlanden, Schweden, Finnland, Norwegen und Dänemark), die über ein tradiertes *refugee resettlement*-Programm verfügen.⁸³⁴ Im Sinne des Umsiedlungsprogrammes der USA gilt als Flüchtling (*refugee*), wer sich bereits in einem anderen Asylland befindet und von dort aus um Aufnahme seitens der USA bittet. Der Asylsuchende (*asylee*) hält sich bereits zum Zeitpunkt der Antragsstellung auf US-Territorium auf.⁸³⁵ Sobald ein Mensch in seinem Heimatland nachweislich aufgrund seiner Ethnizität, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Gruppe oder politischen Position als verfolgt gilt, sich Fortpflanzungsmaßnahmen widersetzt oder zu Abtreibung oder Zwangssterilisation gezwungen worden ist, fällt er unter die Kategorie Flüchtling oder Asylsuchender.⁸³⁶ Die größten Probleme für fliehende Menschen sind der Nachweis der Verfolgung und unzumutbare Lebensumstände.⁸³⁷ Der im Jahr 2005 verabschiedete „REAL ID Act“, der als Folge der Anschläge vom 11. September 2001 erarbeitet worden ist, schränkt die Möglichkeit, Ausweisdokumente zu

831 Siehe ebd., S. 434.

832 Siehe Immigrant Legal Resource Center: Comparison Chart: DACA und Rytz: Einwanderungspolitik, S. 434.

833 Siehe Migration Policy Institute: Key Immigration Laws.

834 Siehe UNHCR: Frequently Asked Questions about Resettlement, S. 2, URL: <http://www.unhcr.org/4ac0873d6.html> [eingesehen am 13.02.2016].

835 Siehe Zong, Jie/Batalova, Jeanne: Refugees and Asylees in the United States, 28.10.2015, in: Migration Policy, URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/refugees-and-asylees-united-states> [eingesehen am 08.02.2016].

836 Siehe Absatz 101(a)(42) des Immigration and Nationality Act (INA) of 1965, verfügbar auf USCIS.gov, URL: <https://www.uscis.gov/iframe/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/act.html> [eingesehen am 13.02.2016] und laut des Illegal Immigrant Reform and Immigrant Reform Act of 1996, in: Zong/Batalova: Refugees and Asylees.

837 Siehe Bray Ilona: Who Is Eligible for Asylum or Refugee Protection in The U.S., in: AllLaw, URL: <http://www.alllaw.com/articles/nolo/us-immigration/who-eligible-asylum-refugee-protection.html> [eingesehen am 13.02.2016].

bekommen, ein und konkretisiert die zu erbringenden Informationen, welche Führerscheine und Ausweise enthalten müssen, sowie die offiziellen Dokumente, die dafür als Nachweise gelten. Allerdings haben Flüchtlinge und Asylsuchende solche offiziellen Dokumente wie etwa Geburtsurkunden nicht in allen Fällen mit auf ihre Flucht genommen oder sich ihrer entledigt; somit erhöht der „REAL ID Act“ die Hürde für Flüchtlinge und Asylbewerber, einen Ausweis zu bekommen. Auch für jene Einwanderer kann dieses Gesetz problematisch sein, deren Heimatländer diese offiziellen Dokumente nicht ausstellen.⁸³⁸

Wie in den meisten Ländern werden in den USA Asylsuchende aufgenommen. Die Anzahl der Asylbewilligungen ist grundsätzlich unbeschränkt.⁸³⁹ Zwischen dem 1. Oktober 2012 und dem 30. September 2013 wurden 25.199 *asylees* aufgenommen, von denen etwas mehr als ein Drittel aus China kamen.⁸⁴⁰ Der Asylprozess wird durch den „Refugee Act of 1980“ geregelt. Um Asyl zu bekommen, muss man vom U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) zugelassen werden. Dieser Weg führt über offizielle Formulare und Kriterien, denen der Schutzsuchende entsprechen muss – ein Prozess, der als *affirmative request* bezeichnet wird. Bekommt ein Asylsuchender den *affirmative request* nicht bewilligt, wird eine Anhörung eingeleitet, um ihn auszuweisen. Gegen dieses Verfahren kann sich der Asylsuchende wiederum mit einem *defensive request* wehren.⁸⁴¹ Auch Ehepartner und minderjährige Kinder eines Asylsuchenden können um Asyl bitten.⁸⁴²

Gleichfalls ist das „Refugee Resettlement Program“ nach dem „Refugee Act of 1980“ geregelt, was besagt, dass der US-Präsident in Abstimmung mit dem Kongress jedes Jahr festlegt, wie viele Flüchtlinge in die USA umgesiedelt werden. In Notsituationen kann die Regierung von der Begrenzung abweichen. Im Jahr 1980 waren es 231.700 Flüchtlinge. Seitdem ist die Grenze immer weiter gesunken, abgesehen von den frühen 1990er Jahren. Seit Anfang des 21. Jahrhunderts pendelt die maximale Anzahl der in die USA umgesiedelten Flüchtlinge zwischen 70.000 und 80.000 Menschen.⁸⁴³ Zwischen Oktober 2012 und September 2013 wurden 69.909 *refugees* in den USA aufgenommen, von denen der Großteil aus Afrika (22,8 Prozent) und Asien (knapp siebzig Prozent) stammt.⁸⁴⁴ Um den Kriterien für *resettlement* zu entsprechen, muss die Situation des Flüchtlings in seinem momentanen Asylsland unhaltbar sein, sodass er in ein Drittland umgesiedelt werden muss.⁸⁴⁵ Unter die Definition von unhaltbaren

838 Siehe Jernegan: Immigration Backgrounder.

839 Siehe Parrott: Länderprofil, S. 8.

840 Siehe Department of Homeland Security: 2013 Yearbook of Immigration Statistics, in: Office of Immigration Statistics, 43 f. u. S. 47, URL: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_yb_2013_0.pdf [eingesehen am 12.02.2016].

841 Siehe UNCIS: Obtaining Asylum in the United States, 19.10.2015, URL: <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum/asylum/obtaining-asylum-united-states> [eingesehen am 13.02.2016].

842 Siehe Zong/Batalova: Refugees and Asylees.

843 Siehe ebd.

844 Siehe Department of Homeland Security: 2013 Yearbook.

845 Im Jahr 2014 wurden laut des UNHCR insgesamt 103.890 Flüchtlinge in ein Drittland umgesiedelt, von denen die USA knapp 67 Prozent (69.505 Menschen) aufnahmen; vgl. UNHCR: Global Resettlement Statistical Report 2014, S. 49, URL: <http://www.unhcr.org/52693bd09.html> [eingesehen am 12.02.2016].

Zuständen fallen die vom United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) festgelegten Kriterien, zu denen u. a. gehört, dass die Gefahr der Auslieferung an das Fluchtland gegeben ist, die medizinische Versorgung v. a. bei lebensbedrohlichen Verletzungen nicht garantiert ist oder Frauen und Mädchen aufgrund ihres Geschlechts besonderer Gefahren ausgesetzt sind.⁸⁴⁶

Als Flüchtling, der eine Umsiedlung benötigt, muss man an das United States Refugee Admissions Program (USRAP) weitergeleitet werden. Häufig geschieht dies durch NGOs oder den UNHCR. Die sogenannten Resettlement Support Centers bestehen aus internationalen und nicht-staatlichen Organisationen, die mit dem US Department of State zusammenarbeiten und beim Umsiedlungsprozess helfen sowie zugleich formelle und administrative Aufgaben vor Ort wahrnehmen.⁸⁴⁷ Für den Annahmeprozess sind dann die Regional Refugee Coordinators oder Resettlement Support Centers zuständig; Sie führen das Prozedere bestehend aus Interviews, Untersuchungen und Eignungstests durch. Die endgültige Annahme geschieht schließlich durch das Department of Homeland Security (DHS), das drei Kategorien von Flüchtlingen unterscheidet:

1. Die erste Kategorie umfasst Menschen, die dringend Schutz benötigen und deren Situation nicht aushaltbar ist.
2. Die zweite Kategorie setzt sich aus Personen zusammen, die eine besondere Bedeutung für die USA haben und entsprechend ausgesucht werden; dies geschieht durch unterschiedliche Institutionen (USCIS, UNHCO oder NGOs), zu denen bspw. Menschen aus der ehemaligen Sowjetunion, Kuba, Kongo, dem Iran oder Irak, Burma oder Bhutan zählen.
3. Zur dritten Kategorie gehören enge Verwandte von Flüchtlingen, also minderjährige Kinder, Ehepartner und Eltern.

Der Umsiedlungsprozess von Flüchtlingen ist komplex und langwierig – er dauert zwischen 18 und 24 Monaten.⁸⁴⁸ Während des gesamten Prozesses, auch während der Reise und nach der Ankunft, spielen nichtstaatliche Organisationen eine große Rolle.⁸⁴⁹ Nach der Anerkennung wird der Ort der Unterbringung festgelegt. Im Jahr 2015 wurden die meisten *refugees* in Texas

846 Siehe UNHCR: Resettlement within UNHCR's Mandate, International Protection and the Search For Durable Solution, in: UNHCR Resettlement Handbook, Genf 2011, S. 37, URL: <http://www.unhcr.org/3d464b239.html> (eingesehen am 15.02.2016).

847 Siehe USCIS: The United States Refugee Admissions Program (USRAP) Consultation & Worldwide Processing Priorities, 17.07.2015, URL: <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum/refugees/united-states-refugee-admissions-program-usrap-consultation-worldwide-processing-priorities> [eingesehen am 13.02.2016].

848 Siehe American Immigration Council: An Overview of U.S. Refugee Law and Policy, 18.11.2015, URL: <http://www.immigrationpolicy.org/just-facts/refugees-fact-sheet> [eingesehen am 09.02.2016].

849 Siehe USCIS: The United States Refugee Admissions Program (USRAP).

(elf Prozent) und Kalifornien (acht Prozent) aufgenommen; die Staaten New York, Arizona, Michigan und Ohio folgten. Hat man bereits Familienangehörige in den USA, wird man in deren Nähe untergebracht. Vor der Abreise in die USA müssen die Flüchtlinge jedoch eine Erklärung unterzeichnen, mit der sie versichern, die Kosten für die Reise innerhalb von sechs Monaten nach der Ankunft in den USA zurückzuzahlen. In den Vereinigten Staaten sind für Flüchtlinge die sogenannten VOLAGs (*private voluntary agency*) zuständig; sie stellen sicher, dass die Flüchtlinge innerhalb der ersten neunzig Tage Geld, Essen, eine Unterkunft, Kleidung, Beratung und Unterstützung bei ihrer Jobsuche, medizinische Versorgung und andere notwendige Zuwendungen bekommen.⁸⁵⁰ Von den Flüchtlingen wird jedoch erwartet, spätestens nach einem halben Jahr eine Anstellung vorzuweisen.⁸⁵¹ Ziel dieser unterstützenden Maßnahmen ist stets, die baldige ökonomische Eigenständigkeit der Flüchtlinge herzustellen; wodurch diesem Ansatz folgend eine bestmögliche Integration in die US-amerikanische Gesellschaft erreicht werden könne.⁸⁵² Auch Asylsuchende erhalten die gleiche Unterstützung nach der Aufnahme in den USA. Flüchtlinge sowie Asylberechtigte können direkt nach der Ankunft arbeiten.⁸⁵³

Wer gilt als Staatsbürger ?

In den USA gilt das Geburtsprinzip, nach dem jeder automatisch Staatsbürger ist, der auf amerikanischem Boden geboren worden ist. Dies kann insbesondere für ausländische Eltern, deren Nachwuchs in den USA zur Welt kommt, problematisch sein. Ohne Aufenthaltserlaubnis können sie – anders als

ihre Kinder – abgeschoben werden,⁸⁵⁴ wogegen sich Obamas Regierung starkgemacht hat.⁸⁵⁵ So schlug sie 2013 eine *earned citizenship* vor, die Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis eine Einbürgerung in Aussicht stellen sollte, sofern diese bestimmte Kriterien erfüllten und nicht straffällig geworden waren.⁸⁵⁶

Nach einem Jahr Aufenthalt in den USA müssen sich Flüchtlinge um eine Greencard bewerben, mit der sie ein *lawful permanent resident* werden können. Asylberechtigte müssen zwar nicht, können sich aber um eine Greencard bewerben. Nach weiteren fünf Jahren haben die ehemaligen Flüchtlinge und Asylberechtigten die Möglichkeit, die US-amerikanische Staatsbürgerschaft zu beantragen.⁸⁵⁷ Im Jahr 2013 wurden insgesamt 990.553 Greencards vergeben, darunter 119.630 an Asylberechtigte (35 Prozent) und Flüchtlinge (65 Prozent).⁸⁵⁸

Unlängst hat die US-Regierung beschlossen, die Aufnahmezahl von Flüchtlingen, die umgesiedelt werden müssen, leicht zu erhöhen: Bis September 2016 sollen 85.000 Flüchtlinge

850 Siehe Zong/Batalova: Refugees and Asylees.

851 Siehe American Immigration Council: An Overview.

852 Siehe Zong/Batalova: Refugees and Asylees.

853 Siehe USCIS: Benefits and Responsibilities of Asylees, 14.07.2015, URL: <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum/asylum/benefits-and-responsibilities-asylees> [eingesehen am 13.02.2016] und USCIS: Refugees, 16.06.2015, URL: <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum/refugees> [eingesehen am 13.02.2016].

854 Siehe ebd., S. 427.

855 Siehe ebd., S. 433.

856 Siehe The White House: Earned Citizenship, URL: <https://www.whitehouse.gov/issues/immigration/earned-citizenship> [eingesehen am 14.02.2016].

857 Siehe Zong/Batalova: Refugees and Asylees.

858 Siehe Department of Homeland Security: 2013 Yearbook.

aufgenommen werden – in den anschließenden zwölf Monaten sollen weitere 100.000 ins Land kommen. Auch eine Aufteilung unter den Herkunftsstaaten ist festgelegt worden: So sollen bis zum Herbst 2016 bis zu 34.000 Flüchtlinge aus dem Nahen Osten und Südasi- en aufgenommen werden, 25.000 aus Afrika, 13.000 aus Ostasien, 3.000 aus Lateinamerika und 4.000 aus Europa und Zentralasien; zudem wurde eine sogenannte unbestimmte Reserve von 2.000 auf 6.000 Menschen erhöht.⁸⁵⁹ Im Vergleich zu den vorherigen Jahren ist die An- zahl der syrischen Flüchtlinge, die in die USA umgesiedelt worden sind, deutlich angestiegen: 2012 lebten gerade einmal 31 Syrer als *refugees* in den USA, zwischen Oktober 2014 und Sep- tember 2015 wurden schon 1.682 Flüchtlinge aus Syrien aufgenommen; Mitte 2015 wurden mehr als 15.000 vom UNHCR für die Umsiedlung in die USA angemeldet; von Oktober 2014 bis September 2015 wurden insgesamt 70.000 Flüchtlinge aufgenommen – 57 Prozent davon kamen aus Burma, dem Irak und Somalia (39.920 Menschen); zu den übrigen zehn häufigs- ten Ländern gehören der Kongo, Bhutan, Iran, Syrien, Eritrea, Sudan und Kuba. Während des vergangenen Jahrzehnts stellten Burmesen die größte Flüchtlingsgruppe in den USA dar: So kamen 24 Prozent aller durch die USA umgesiedelten Flüchtlinge aus Burma, was bei einer Gesamtzahl von 622.169 umgesiedelten Flüchtlingen knapp 150.000 Menschen entspricht.⁸⁶⁰ Blickt man auf deren Beschäftigungsstatus, erhält man ein differenziertes Bild. Historisch be- trachtet, so geht aus einer Reihe von Studien hervor, waren es Flüchtlingsgruppen aus Südost- asien, die eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote aufwiesen.⁸⁶¹ Abgelöst wurden sie ab den 1990er Jahren zeitweise von ostafrikanischen Flüchtlingsgruppen, insbesondere von Somaliern, bei denen bspw. die Armutsrate in den 2000er Jahren doppelt so hoch aus- fiel wie die der afroamerikanischen Bevölkerung.⁸⁶² Doch auch bei den Somaliern zeigten die Integrationsbemühungen anscheinend Erfolg, folgt man den Daten. Für die Jahre 2009 und 2011 liegen Zahlen hinsichtlich der Beschäftigungsquoten der zehn größten Flüchtlings- gruppen vor:⁸⁶³ Demzufolge weisen männliche Flüchtlinge aus Burma, dem Irak und Somalia eine Beschäftigungsrate auf, die knapp unterhalb der Quote männlicher US-Bürger liegt bzw. mit dieser identisch ist. Die Beschäftigungsquoten der übrigen sieben Gruppen fallen hinge- gen allesamt höher aus: Bei den weiblichen Flüchtlingen weisen vier der zehn größten Grup- pen Werte auf, die über denen ihrer US-Mitbürgerinnen liegen (Vietnam, Liberia, Ukraine und Russland); sechs liegen darunter. Insgesamt wird konstatiert, dass „refugees in the main are meeting the U.S. refugee program’s goal of promoting refugees’ self-sufficiency“⁸⁶⁴.

859 Siehe Zong, Jie/Batalova, Jeanne: Refugees and Asylees in the United States, 28.10.2015, in: Migration Policy, URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/refugees-and-asylees-united-states> [eingesehen am 08.02.2016].

860 Siehe ebd.

861 Siehe Ott, Eleanor: The labour market integration of resettled refugees, November 2013, S. 13.

862 Siehe ebd., S. 14.

863 Siehe Capps, Randy/Newland, Kathleen: The Integration Outcomes of U.S. Refugees. Successes and Challenges, Juni 2015, S. 16.

864 Ebd.

Dabei differieren die Einkommen: Im Jahr 2012 verdiente ein Flüchtling im Durchschnitt 9,27 US-Dollar pro Stunde.⁸⁶⁵ Zum Vergleich: Der US-Durchschnitt lag 2010 bei 21,29 US-Dollar. Jeweils rund dreiviertel der *Hmong* und Somalier sowie Zweidrittel der Russen, die als Flüchtlinge in den USA lebten, verdienten weniger als 30.000 US-Dollar im Jahr, wie eine Untersuchung aus dem Jahr 2000 gezeigt hat.⁸⁶⁶ Zumeist handelte es sich dabei um „unskilled“ oder „semiskilled“ Beschäftigungen wie bspw. in der fleischverarbeitenden Industrie, in der v. a. Flüchtlinge aus Somalia und Burma beschäftigt waren. Zu beachten ist dabei jedoch, dass die zugrundeliegenden Studien nicht immer auf wissenschaftlich sicherem Grund stehen. Man weiß: Individuelle Beschäftigungscharakteristika korrelieren keineswegs zwangsläufig mit dem ökonomischen Status der Flüchtlinge.⁸⁶⁷ Dennoch können sie interessante Hinweise liefern. Festzuhalten ist: Immigranten spielen auf dem US-Arbeitsmarkt eine große und zunehmend bedeutende Rolle. 2009 war von den US-Arbeitern bereits einer von sechs im Ausland geboren – Tendenz steigend.⁸⁶⁸ Auch wird deutlich: Die meisten Flüchtlinge haben Arbeit. Tatsächlich haben männliche Flüchtlinge durchschnittlich sogar öfter eine Beschäftigung als ihre US-amerikanischen Pendanten: Zweidrittel von ihnen haben eine Anstellung; bei den US-amerikanischen Staatsangehörigen sind es lediglich sechzig Prozent.⁸⁶⁹ Zudem gilt die Erkenntnis als gesichert, dass die Einkommen der Flüchtlinge mit der Zeit ihres Aufenthaltes im Land ansteigen und fast das US-Durchschnittsniveau erreichen. Viele von ihnen „arrive penniless“⁸⁷⁰, können in der Folgezeit jedoch ökonomisch zulegen. Beachtliche Zahlen hierzu liegen für die Jahre von 2009 bis 2011 vor. Das Haushaltseinkommen der Flüchtlinge, die in den zurückliegenden fünf Jahren in den USA ankamen, lag nur bei 42 Prozent des durchschnittlichen US-Haushaltseinkommens. Das Haushaltseinkommen jener Flüchtlinge aber, die bereits zehn bis zwanzig Jahre früher ins Land gekommen waren, lag zum selben Zeitpunkt bei 87 Prozent dessen, was US-Haushalten im Durchschnitt zur Verfügung stand.⁸⁷¹ Doch stellen Immigranten auf dem Arbeitsmarkt eine von „Brain Waste“ bzw. *under-employment* bedrohte Gruppe dar. Mit diesem Begriff wird das Phänomen beschrieben, dass Hochgebildete (vier Jahre *College*-Abschluss oder gut qualifizierte Facharbeiter) nur in „low-skilled jobs“ Beschäftigung finden oder arbeitslos sind. Unzureichende Sprachkenntnisse, so haben Forscher herausgearbeitet, sind der signifikanteste Faktor, vom „Brain Waste“ betroffen zu sein.⁸⁷² Aus dieser Perspektive erscheint so banal wie überaus sinnvoll, von

865 Siehe Ott, Eleanor: The labour market integration of resettled refugees, November 2013, S. 15.

866 Siehe ebd.

867 Siehe ebd., S. 21.

868 Vgl. Terrazas, Aaron: The economic integration of immigrants in the United States: Long- and Short-Term Perspectives, Washington D.C. 2011, S. 2.

869 Siehe Capps, Randy/Fix, Michael: Ten Facts about U.S. Refugee Resettlement, Oktober 2015, S. 2.

870 Ebd.

871 Siehe ebd.

872 Siehe McHugh, Margie/Morawski, Madeleine: Immigrants ans WIOA Services. Comparison of Sociodemographic Characteristics of Native- and Foreign-Born Adults in the United States, Dezember 2015, S. 6.

integrationspolitischer Seite aus eine umfassende Sprachförderung aller Immigranten zu garantieren. Ebendies ist das Ziel einer Vielzahl von Maßnahmen.

3.5.9 Beispiele aktueller Konflikte und Integrationspraktiken

Die Region Detroit – Beispiele für typische Konflikte und Integrationspraktiken in den USA

Integrationspolitische Maßnahmen werden in den USA getragen, durchgeführt und initiiert von einer Vielzahl von Vereinen und Verbänden, Nichtregierungsorganisationen und (halb-)staatlichen Einrichtungen und Behörden aller Verwaltungsebenen: vom Bund, den einzelnen Bundesstaaten, den *Counties*, *Cities* und *Townships*. Sich einen Überblick zu verschaffen, ist schwierig. Nur einen ersten Anhaltspunkt liefern daher Online-Portale wie die „Diaspora Alliance-Map“, die von der International Diaspora Engagement Alliance (IDEA) erstellt und betrieben wird. Sie beschreibt sich selbst als interaktives Netzwerk von Menschen und Organisationen, das versuche, weltweit „Diaspora-Communities“ zu unterstützen und zu vernetzen.⁸⁷³ Ihr Tätigkeitsschwerpunkt befindet sich jedoch hauptsächlich in Nordamerika. Ihren Ursprung hat sie in den USA und sie wird durch die United States Agency for International Development (USAID), das US Department of State und die Calvert Foundation verwaltet. Insbesondere Selbstorganisationen der Zuwanderergruppen haben sich bisher auf der Online-Karte eingetragen, dort ein Profil erstellt, über das der Nutzer sich über die Arbeit der jeweiligen Gruppen informieren kann. Über eine Suchfunktion ist möglich, gezielt nach Standort, Organisationstypus, thematischer Ausrichtung und Aktivitäten auszuwählen – was das Portal zu einer Art Informations- und Kontaktstelle für Immigranten macht. Für die Vereinigten Staaten haben sich hier erst 303 Institutionen registriert; zwei Drittel davon firmieren als gemeinnützige Organisationen, die meisten von ihnen sind im Osten der USA angesiedelt.⁸⁷⁴ Eine Initiative, die ebenfalls auf der „Diaspora Alliance Map“ zu finden ist, nennt sich Global Detroit und ist in der namensgebenden Großstadt im Bundesstaat Michigan ansässig. Global Detroit ist eine Nichtregierungsorganisation, die von einer Vielzahl von Stiftungen getragen wird. Sie hat sich die Mobilisierung migrantischen Potenzials für die Wirtschaft des Großraumes Detroit zum Ziel gesetzt und gewährt lokalen migrantischen Kleinstunternehmern Mikrokredite, unterstützt entstehende Geschäftsideen und Immigranten auf dem Weg in die Selbstständigkeit; zudem bemüht sie sich, Studierende in die Stadt zu holen und zu einem langfristigen Verbleib zu ermutigen. Global Detroit stellt insbesondere eine Schnittstelle zu lokalen Verantwortungsträgern dar, vermittelt zwischen Behörden, Organisationen, der Stadtpolitik und den bereits zugezogenen künftigen Gewerbetreibenden. Die Organisation zielt darauf ab, in dieser von Strukturwandel und Abwanderung stark betroffenen Region Menschen an und in Detroit zu binden. Für ihre Einzelprojekte und ihre Angebote ist sie vielfach prämiert

873 Siehe International Diaspora Engagement Alliance: Homepage. Diaspora Map: Frequently Asked Questions (FAQ), URL: <http://diasporaalliance.org/wp-content/uploads/Diaspora-Map-FAQ.pdf> [eingesehen am 17.02.2016].

874 Siehe International Diaspora Engagement Alliance, Homepage: The Diaspora Map, URL: <http://map.diasporaalliance.org/#organizations> [eingesehen am 17.02.2016].

worden.⁸⁷⁵ Grundlegend für die Ausrichtung ihrer Arbeit und ihr Selbstverständnis im Umgang mit Zuwanderung ist die Aussage: „to immigrate is an entrepreneurial act“⁸⁷⁶. Zuwanderer würden per se über „risk-taking personalities of entrepreneurs“ verfügen – „they dream big and work smart“ und hätten daher eine gute unternehmerische Eignung. Den Profit und den Erfolg, so dieser Auffassung weiter folgend, hätten die selbstständigen Immigranten indes niemals allein. Ihre unternehmerische Tätigkeit, die überhaupt erst durch Zusammenarbeit mit Firmen der Region und einen offensiven Austausch mit Kunden, Geschäftspartnern und lokalen Verantwortungsträgern zustande komme, trage dazu bei, eine ganze Kommune zu revitalisieren. Davon würden alle profitieren.

In dieser Einzelinitiative, die von ihrer Ausrichtung her zahlreiche Pendanten in beinahe jeder von uns betrachteten US-Stadt besitzt, zeigt sich am praktischen Beispiel, worin eine wesentliche integrationspolitische Zielsetzung der USA besteht: Immigranten so schnell wie möglich in ein Arbeitsverhältnis zu bringen. Eben dies ist auch ein Hauptziel des US Committee for Refugees and Immigrants (USCRI), das mit über hundert Außenstellen, eine davon in El Salvador, und mit seiner über hundertjährigen Erfahrung als Nichtregierungsorganisation auf diesem Gebiet zu den bedeutendsten Organisationen der Vereinigten Staaten zählt, aktuell überdies als eine Trägerorganisation u. a. im Auftrag der Regierung verantwortlich für die Umsetzung von „Resettlement Programms“ ist. Unter dem Motto „Serving the uprooted“ versteht sich das USCRI dabei als Ansiedlungsagentur, die neben der Arbeitsvermittlung letztlich in sämtlichen sozialen Lebensbereichen Hilfe anbietet. Aufgrund ihres lokalen wie überregional bemerkenswerten Vernetzungsgrades erreicht sie hohe Vermittlungsquoten von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt – bspw. wie im Bundesstaat Vermont, wo sie nach eigener Auskunft fast jedem ihrer clients einen Job habe vermitteln können – meistens zunächst im Niedriglohnsektor (v. a. im Bau, in der Gastronomie oder dem Reinigungsgewerbe).⁸⁷⁷ Im Bereich der Flüchtlingsaufnahme ist überdies die Arbeit des International Rescue Committee (IRC) von Interesse, einer international agierenden NGO. Die Organisation, gegründet 1942, hat Ableger auf nationaler und regionaler Ebene. Sie sieht sich selbst als Organisation, „(that) responds to the world’s worst humanitarian crises, helping to restore health, safety, education, economic wellbeing, and power to people devastated by conflict and disaster“⁸⁷⁸. In 26 US-amerikanischen Städten ist das IRC für die Betreuung und Umsiedlung von Flüchtlingen verantwortlich.⁸⁷⁹ Es setzt sowohl auf direkte als auch indirekte Hilfe, vor Ort und in der Informationsarbeit. Es betätigt sich bereits

875 Vgl. Edward, Roz: Global Detroit receives Media Renewal Award for work on social issues, in: Michigan Chronicle, 28.01.2016.

876 Hier und im Folgenden Global Detroit: Short Report, 14.05.2010, URL: http://www.globaldetroit.com/wp-content/uploads/2014/10/Global_Detroit_Study.executive_summary.pdf [eingesehen am 05.02.2016].

877 Vgl. Schwalb, Christian: Problem oder Potential. Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt, in: Nordwestradio, 12.01.2016, URL: <http://www.radiobremen.de/nordwestradio/sendungen/der-gute-morgen/audio158916-popup.html> [eingesehen am 13.01.2016].

878 International Rescue Committee, Homepage: At A Glance, URL: <http://www.rescue.org/irc-a-glance> [eingesehen am 17.02.2016].

879 Siehe ebd.

in den von Emigration in die USA betroffenen Ländern wie etwa der Demokratischen Republik Kongo oder Afghanistan, klärt auf und informiert u. a. über Recht, Gesetz und Gesellschaft der Vereinigten Staaten, fokussiert sich aber in den USA selbst auf die Betreuung ankommener (geflüchteter) Menschen – eine eher seltene Spezialisierung, die sich über Projekte nicht nur nach Afrika, Asien und Südamerika, sondern auch in den südeuropäischen Raum erstreckt.⁸⁸⁰ Erklärtes Ziel der Organisation ist, den Menschen zu zeigen, was sie in Anspruch nehmen können und dürfen, um ihnen ein selbstbestimmtes Leben in den USA zu ermöglichen.⁸⁸¹ Ähnlich dem IRC, das sich aus Spenden und Zuschüssen der Regierung finanziert,⁸⁸² ist das Resettlement Support Center mit Sitz in Thailand ausgerichtet; es informiert Menschen aus Südostasien darüber, welche Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten sich ihnen im Hinblick auf die USA bieten. Das IRC ist zudem Mitglied in mehreren Netzwerken der Flüchtlingshilfe: InterAction, Refugee Council USA, US Global Leadership Coalition, International Council of Voluntary Agencies und Women's Refugee Commission.⁸⁸³ Doch zurück nach Detroit nahe der kanadischen Grenze. Die Stadt ist – im Gegensatz zum relativ wohlhabenden Vermont, das eine sehr hohe Beschäftigungsquote hat – in den vergangenen zwanzig Jahren heftig vom Strukturwandel, von Massenentlassungen, vom Fortzug und den Folgeerscheinungen betroffen gewesen. Mit Detroit hat man lange Zeit v. a. Wohnungsleerstände, Armut und Gewalt verbunden. Es blieben v. a. diejenigen, die nicht fortziehen konnten, und es kamen diejenigen, für welche die „rasenden Ruinen“⁸⁸⁴ der Stadt aus ökonomischen oder kulturellen Gründen attraktiv waren: Sozialschwache, junge Künstler, Start-Up-Glücksritter und v. a.: Immigranten. Hatten zuvor schon diverse Maßnahmen existiert, gezielt Immigranten für Detroit zu gewinnen, hat Michigans republikanischer Gouverneur Rick Snyder Anfang 2014 mit seinem Plan, binnen fünf Jahren 50.000 Immigranten über ein spezielles Visaprogramm in die bankrotte Stadt an den Großen Seen zu holen, für Aufsehen gesorgt. Snyders Vorhaben stieß auf Kritik: Man bemängelte die Fokussierung auf gut ausgebildete Zuwanderer, die stark bevorzugt angesprochen werden sollten, und kritisierte, dass das Projekt zwar interessant, aber sein Ausgang völlig ungewiss sei; zugleich befürchtete man soziale Spannungen.⁸⁸⁵ In keiner der 25 größten Städte der USA ist die „foreign born population“ geringer als in Detroit.⁸⁸⁶ Nur fünf Prozent der gut 700.000 Einwohner gehören dieser Gruppe an. Die Gruppe der Afroamerikaner dominiert das

880 Siehe International Rescue Committee, Homepage: Where, URL: <http://www.rescue.org/where> [eingesehen am 17.02.2016].

881 Siehe International Rescue Committee, Homepage: Programm in Baltimore, USA, URL: <http://www.rescue.org/us-program/us-baltimore-md> [eingesehen am 17.02.2016].

882 Siehe International Rescue Committee, Homepage: Financial Statements 2014, URL: <http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/FY2014%20Financial%20Statements.pdf> [eingesehen am 17.02.2016].

883 Siehe International Rescue Committee, Homepage: Kampagnen und Netzwerk, URL: <http://www.rescue.org/campaigning-and-networking> [eingesehen am 17.02.2016].

884 Vgl. Kullmann, Katja: Rasende Ruinen. Wie sich Detroit neu erfindet, Frankfurt a.M. 2012.

885 Siehe The Editorial Board: Detroit's Immigration Solution, in: The New York Times, 05.02.2014, URL: http://www.nytimes.com/2014/02/06/opinion/detroits-immigration-solution.html?_r=0 [eingesehen am 17.02.2016].

886 Hier wie im Folgenden vgl. Tobocman, Steve: Revitalizing Detroit: Is There a Role for Immigration?, Washington D. C. 2014, S. 7, URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/revitalizing-detroit-is-there-a-role-for-immigration> [eingesehen am 17.02.2016].

Stadtbild mit einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von rund achtzig Prozent. Tatsächlich war der Großraum Detroit in der jüngeren Vergangenheit mehrfach Schauplatz von aufsehenerregenden Konflikten im Zusammenhang mit Zuwanderung. Insbesondere Vorgänge in der Stadt Dearborn, die nur wenige Kilometer südwestlich von Detroit liegt, machten teils weltweit Schlagzeilen. In Dearborn leben knapp 90.000 Menschen; rund 38.000 von ihnen haben einen arabischen Migrationshintergrund. Außer in New York City, wo rund 70.000 „Arab Americans“ leben, gibt es in keiner anderen Stadt der USA eine größere arabischstämmige *Community*⁸⁸⁷ – ein gutes Drittel der Stadt ist arabischer Herkunft. Zwei Männer haben die Geschichte der Stadt geprägt: zum einen natürlich der Autobauer Henry Ford, der mit seiner Ford Motor Company weltberühmt wurde – er verbrachte sein Leben in Dearborn, wo er 1947 auch verstarb; und zum anderen Bürgermeister Orville L. Hubbard, der von 1942 an für insgesamt 36 Jahre die Geschicke der Stadt lenkte. Hubbard war ein glühender Verfechter der Rassentrennung, ein überzeugter Rassist, der unter dem Motto „Keep Dearborn Clean“ v. a. dafür sorgte, dass Dearborn „white“ blieb. Bei seinem Rückzug 1978 lebten gerade einmal zwanzig Afroamerikaner in der Stadt. Knapp 160 Kilogramm brachte „The Dictator of Dearborn“⁸⁸⁸ auf die Waage. „I’m not a racist, but I just hate those black bastards“⁸⁸⁹, sagte er Mitte der 1960er Jahre; und zitiert wird er auch mit dem Satz: „I just don’t believe in integration.“⁸⁹⁰ Das Dearborn von Bürgermeister Hubbard ist längst verschwunden und ersetzt worden durch eine Stadt, in der viele einen Spiegel gesellschaftlicher Entwicklungen (und Konfliktlagen) erkennen, der Erfahrungswerte für andere US-amerikanische Städte geliefert haben könnte. Denn die Stadt wurde zum „unwilling darling of the extreme right“⁸⁹¹. Diese erklärten Dearborn zu einer „No-Go-Area“ mitten im Herzen von Amerika. Im Jahr 2011 rief der in Florida ansässige Pastor Terry Jones zu einer Anti-Islam-Demonstration in Dearborn auf, weil er vermutete, die Stadt befände sich unter der Kontrolle der Sharia.⁸⁹² Im September 2010 war der Pastor mit seiner Ankündigung, eine öffentliche Koranverbrennung durchzuführen, die er jedoch kurzfristig absagte, weltweit bekannt geworden.⁸⁹³ In Dearborn schlossen sich ihm paramilitärische Bürgerwehren an wie etwa die Michigan Militia, die den Kampf gegen den IS und die Islamisierung Amerikas zum Ziel hat; 2012 und 2014 mobilisierte der Pastor dann erneut nach Dearborn, um gegen den Islam zu

887 Siehe American Immigration Council: New Americans in Michigan. The Political and Economic Power of Immigrants, Latinos, and Asians in the Great Lakes States, April 2015, URL: http://immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/new_americans_in_michigan_2015.pdf [eingesehen am 18.02.2016].

888 Siehe Good, David L.: Orvie. The Dictator of Dearborn, Wayne State 1989.

889 Loewen, James W.: Lies Across America. What American Historic Sites Get Wrong, New York 1999, S. 158.

890 Ebd.

891 Kaffer, Nancy: Dearborn, MI: Where Muslims Are...Americans, in: The Daily Beast, 02.02.2015, URL: <http://www.thedailybeast.com/articles/2015/02/02/dearborn-mi-where-muslims-are-americans.html> [eingesehen am 17.02.2016].

892 Siehe Knafo, Saki: Terry Jones, The Quran-Burning Pastor, Jailed in Dearborn, Michigan, in: Huffington Post Online, 23.06.2011, URL: http://www.huffingtonpost.com/2011/04/23/terry-jones-jailed-michigan_n_852916.html [eingesehen am 17.02.2016].

893 Siehe Linebaugh, Kate/Campo-Flores, Arian: Pastor Turns Focus to City Hall, in: The Wall Street Journal, 23.04.2011, URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703434004576281051076430970> [eingesehen am 17.02.2016].

protestieren.⁸⁹⁴ Insgesamt hielt Jones, gegen den eine Vielzahl juristischer Verfahren liefen, in Dearborn fünf Anti-Islam-Rallys ab. Geplant war, die Proteste direkt vor der örtlichen Moschee abzuhalten, was Jones und seinen Unterstützern jedoch von offizieller Seite untersagt wurde. Der Prediger aus Florida und seine Anhänger bildeten allerdings nur eine Gruppierung unter anderen, die in Dearborn gegen den Islam Aktionen durchführten. Eine Gruppe von Islamgegnern, die sich selbst als Bible Believers bezeichnete, störte bspw. im Juni 2012 Dearborns „International Arab Festival“, ein kulturelles Fest der Begegnung und des Austausches. Sie organisierten eine Gegenveranstaltung und trugen dabei einen abgetrennten Schweinekopf auf einem Stock durch die Stadt. Die Reaktionen der muslimischen Gemeinde und der Gegner dieser rechten fundamentalen Gruppen waren dementsprechend stark: Es kam zu Auseinandersetzungen auf den Straßen, bei denen Steine flogen.⁸⁹⁵ Bereits im Jahr 2011 waren die Bible Believers bei dem gleichen Festival in Dearborn anwesend gewesen. Damals beschränkten sie sich noch v. a. auf verbale Attacken auf die Muslime und führten Transparente mit sich, auf denen zu lesen war, dass Mohammed „ein Perverser“ gewesen sei. Die Vorgänge von Dearborn fanden jeweils US-weite Beachtung, wurden breit rezipiert und kommentiert. Anfang Oktober 2015 rief eine Gruppe, die sich Global Rally For Humanity nannte,⁸⁹⁶ auf Facebook zu nationalen Protesten gegen den Islam auf und kündigte u. a. auch in Dearborn eine Demonstration an.⁸⁹⁷ Auf ihrer Facebook-Seite wurden überdies Anweisungen veröffentlicht, wie eine solche Kundgebung zu organisieren sei. Die ursprüngliche Idee zu diesen Protesten lieferte Jon Ritzheimer, ein radikaler Anti-Islam-Aktivist. Er und die anderen Organisatoren, die mit rechtsextremistischen Regierungsgegnern in Verbindung gebracht worden sind,⁸⁹⁸ forderten die Teilnehmer ausdrücklich auf, Waffen zu tragen.⁸⁹⁹ Die Oath Keepers und Three Percenters, mit denen Ritzheimer in Verbindung gebracht wird, verstehen sich als „die wahren Amerikaner“, welche die tatsächliche Gefahr durch Muslime in den USA erkannt hätten.⁹⁰⁰ Zu den angekündigten Demonstrationen fanden sich indes jeweils nicht mehr als einhundert Demonstranten ein. Im März 2015 versammelte sich auch die muslimische Gemeinde Dearborns zu einem Protestmarsch, auf dem sie ihre ablehnende Haltung gegenüber dem Islamischen Staat kundtat. Ihre

894 Siehe Burns, Gus: Anti-Islam pastor Terry Jones visit Dearborn Mosque with Bikers Saturday, in: MLive Media Group Online, 14.06.2014, URL: http://www.mlive.com/news/detroit/index.ssf/2014/06/anti-muslim_pastorterry_jones.html [eingesehen am 17.02.2016].

895 Das von den Teilnehmern des Protestmarschs erstellte Video wurde am 26. Juni 2012 auf der Internetplattform Youtube veröffentlicht: American Muslims Stone Christians in Dearborn, URL: <https://youtu.be/vnJBW49afzg> [eingesehen am 17.02.2016].

896 Die Seite der Facebook-Veranstaltung der Global Rally for Humanity ist zu finden unter URL: <https://www.facebook.com/Global-Rally-For-Humanity-886612144755173/?fref=nf> [eingesehen am 17.02.2016].

897 Siehe ReclaimOurRepublic: Global Rally For Humanity, Nationwide anti-Islam protest Oct 9th and 10th – Muslim Invasion, in: ReclaimOurRepublic Blog, 06.10.2015, URL: <https://reclaimourrepublic.wordpress.com/2015/10/06/global-rally-for-humanity-nationwide-anti-islam-protests-oct-9th-and-10th-muslim-invasion> [eingesehen am 17.02.2016].

898 Siehe Warikoo, Niraj: Open-carry advocates plan anti-Islam rally in Dearborn, in: Detroit Free Press, 09.10.2015, URL: <http://www.freep.com/story/news/local/michigan/wayne/2015/10/08/anti-islam-rally-open-carry-gun-advocates-dearborn/73599110/> [eingesehen am 17.02.2016].

899 Siehe ebd.

900 Vgl dazu bspw. Hinchman, Lewis: Tea Party, Oath Keepers und ähnliche Gruppierungen. Background, Weltanschauung und Ziele, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Jg. 57 (2010), H. 10, S. 33–37.

Demonstration war eine unmittelbarer Reaktion auf die Zerstörung historischer Gebäude im Irak durch den IS. Die Protestierenden gedachten der Opfer und forderten ein energischeres Eingreifen der amerikanischen Regierung.⁹⁰¹ Auch im August 2015 reagierte die muslimische *Community* Dearborns auf aktuelle politische Ereignisse. Insbesondere die Forderung des republikanischen Präsidentschaftskandidaten Donald Trump während einer Veranstaltung in South Carolina, alle Muslime konsequent aus den USA zu verbannen, sorgte für Empörung und war den muslimischen Gemeinden Dearborns Anlass, auf die Straße zu gehen, was sie gemeinsam mit verschiedenen Bündnissen und christlichen Gruppen der Stadt dann auch taten.⁹⁰² Ein weiterer Protestmarsch gegen den IS wurde im Dezember 2015 von den muslimischen Gemeinden initiiert. Hier, ebenso wie bei vorangegangenen Veranstaltungen, war zu beobachten, dass Aktionen der muslimischen *Communities* in den sozialen Medien häufig umgedeutet und gegen die muslimischen Veranstalter gewendet wurden. Teils firmierten sie als „Pro ISIS Marsch“.⁹⁰³ Dearborns Bürgermeister John O'Reilly hat sich seither jeweils hinter die muslimische *Community* gestellt und geht die sogenannten Islamgegner offensiv an.⁹⁰⁴ Er hat auf ihre Kommentare reagiert, Menschen eingeladen, die von einer Herrschaft der Scharia in Dearborn und von „No-Go-Areas“ gesprochen haben offiziell in die Stadt eingeladen, sich selbst ein Bild des Lebens in Dearborn zu machen, und er fördert die lokalen Selbstorganisationen sowie integrativ arbeitenden Initiativen. Diese besitzen in Dearborn längst einen hohen Stellenwert als anerkannte, gleichberechtigte und schlagkräftige Organisationen. Hervorzuheben ist dabei das ACCESS, das Arab Community Center for Economic and Social Services. Das ACCESS ist eine Nichtregierungsorganisation, die sich 1971 gegründet hat und sich anfänglich speziell auf Menschen arabischer Herkunft und Muslime konzentrierte, über die Zeit jedoch ihre Ausrichtung beträchtlich erweiterte. Der Fokus von ACCESS dehnte sich mit dem eigenen Wachstum aus, sodass inzwischen auch auf nationaler Ebene Unterstützungsangebote offeriert werden können. Sprachkurse sowie Weiterbildungsangebote für die Mitglieder der arabischen *Community* bietet ACCESS ebenso an wie Jungendarbeit. Überdies versucht die Organisation in Zusammenarbeit mit nationalen Gesundheits- und Bildungsakteuren, westliche und arabische Werte und Normen in der gesundheitlichen Versorgung der arabischen *Community* zusammenzuführen.⁹⁰⁵ Ferner fördert sie die berufliche Integration von arabischen Einwanderern insbesondere in der Pflege sowie im medizinischen Bereich. ACCESS betreibt in Dearborn zudem seit 2005 das Arab American National Museum. Dabei

901 Siehe Williams, Candice: 100 in Dearborn protest Islamic State terrorism in Iraq, in: The Detroit News Online, 13.03.2015, URL: <http://www.detroitnews.com/story/news/local/wayne-county/2015/03/13/dearborn-protest-islamic-state-terrorism-iraq/70305122/> [eingesehen am 17.02.2016].

902 Siehe Raj, Roop: Dearborn Community Responds to Trump's Proposed Muslim Ban, in: Fox 2 Detroit, 08.12.2015, URL: <http://www.fox2detroit.com/news/local-news/56397557-story> [eingesehen am 17.02.2016].

903 Siehe o. V.: Hundreds of people in Dearborn are taking a stand against ISIS and terrorist attacks, in: WXYZ Detroit, 05.12.2015, URL: <http://www.wxyz.com/news/hundreds-of-people-in-dearborn-are-taking-a-stand-against-isis-and-terrorist-attacks> [eingesehen am 17.02.2016].

904 Siehe Warikoo, Niraj: Dearborn leaders: Ignore anti-Islam protest, in: Detroit Free Press, 10.10.2015, URL: <http://www.freep.com/story/news/local/michigan/wayne/2015/10/09/dearborn-mayor-stay-away-anti-islam-protest/73654736/> [eingesehen am 17.02.2016].

905 Siehe Arab Community Center for Social and Economic Service: Homepage, URL: <https://www.accesscommunity.org/download/file/fid/260> sowie URL: <https://www.accesscommunity.org/health-wellness/medical> [eingesehen am 17.02.2016].

handelt es sich um das erste und einzige Museum der USA, das die Geschichte und die Kultur der „Arab Americans“ ausstellt, die Einwanderungsgeschichte dieser Minderheit zelebriert und ihr als ökonomisch, politisch und kulturelle Bereicherung der Vereinigten Staaten einen Raum gibt, frei nach dem Motto: „paying tribute to the diversity of our nation“⁹⁰⁶.

Einen solchen Raum stellt unzweifelhaft auch das International Festival Southfield dar, das lediglich eine zwanzigminütige Autofahrt von Dearborn entfernt in der Stadt Southfield stattfindet. Wie Dearborn zählt auch Southfield zur Metropolregion Detroit. Knapp 80.000 Menschen leben hier. Seit 1926 lockt das Festival jeden Herbst mehrere Tausend Besucher an und lädt dazu ein, sich mit fremden Kulturen und Geschmäckern, Klängen und Bräuchen auseinanderzusetzen. Während des Festival-Wochenendes können sich die Besucher über verschiedenste Kulturen informieren, kulinarische Köstlichkeiten aus fernen Regionen probieren und grazile sowie bizarr anmutende Tänze aus unterschiedlichen Ländern genießen. Auf einem Basar werden importierte Schmuckstücke und handwerkliche Produkte aller Art angeboten, zudem auch eine Auswahl an Essen zur Verköstigung. Jedem Teilnehmer wird auf diese Weise ermöglicht, sich nicht nur über die Diversität der Region zu informieren, sondern sie auch kennen, verstehen und (wert-)schätzen zu lernen. Für viele Teilnehmer bildet der Festival-Beginn zugleich den Höhepunkt. Das Festival startet, indem denjenigen Bürgern der Stadt, die im zurückliegenden Jahr die US-amerikanische Staatsbürgerschaft erhalten haben, buchstäblich eine Bühne bereitet wird. Während einer Vereidigungsfeier werden sie gewürdigt, erhalten Urkunden und Blumensträuße. Ihre offizielle Anerkennung als Neubürger im Rahmen einer Zeremonie der Vielfalt der Stadt markiert den Auftakt der Feierlichkeiten. Dabei hat sich das Festival gewissermaßen aus der Not heraus entwickelt: Ursprünglich sollte es in den 1920er Jahren während der Wirtschaftskrise die in Michigan lebenden Migrantinnen davor schützen, ihr Einkommen und ihre Existenz zu verlieren; es war folglich mehr als Marktplatz denn als Fest gedacht, mit dem die Gründungsorganisation, das International Institute of Metropolitan Detroit bereits damals einen kreativen Weg einschlug, besonders stark betroffene Familien zu unterstützen.⁹⁰⁷ Ohne die vielen freiwilligen Helfer würde das Festival ohnehin nicht stattfinden. Das ursprüngliche Ziel, die Bewohner der Stadt zusammenzubringen und zur Mitarbeit anzuregen, erscheint durchaus erfüllt – ein Erfolgsgarant seit neunzig Jahren. Detroit, Dearborn, Southfield: Die mit Blick auf diese Orte dargestellten Initiativen und Konflikte sind zwar lediglich exemplarisch, verdeutlichen jedoch Grundmuster, die sich vielerorts in den USA finden lassen. Sie bestehen zum einen aus einer besonderen Hinwendung der integrationspolitischen Praktiken in Richtung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Erwägungen; sie zeigen zum anderen, dass sich in stark von Migration geprägten Stadtbildern, zumal diese oft von Strukturschwächen gezeichnet sind, Prozesse des konflikthaften Zusammenlebens abspielen, welche die alltäglichen

906 Arab American National Museum: Homepage. About the Museum, URL: <http://www.arabamericanmuseum.org/About-the-Museum.id.3.htm> [eingesehen am 17.02.2016].

907 Siehe International Institute of Metropolitan Detroit: International Festival, URL: <http://www.iimd.org/?q=node/1775> [eingesehen am 17.02.2016].

sozialen Aushandlungsprozesse im Miteinander hochdiverser Gesellschaftsausschnitte notwendiger Weise widerspiegeln, aber auch von Gruppierungen zu gezielten durch Ressentiments motivierte Mobilisierungen genutzt werden (können). Bevor im Folgenden weitere integrationspolitische Maßnahmen und Phänomene beleuchtet werden, seien vorab zwei weitere Typen zuwanderungsbedingter Konflikte beispielhaft vorgestellt.

„Not welcome“ – Schmierereien gegen Flüchtlinge in Alaska

Im März 2015 kam es in Anchorage, Alaska, zu einem mutmaßlich fremdenfeindlich motivierten Angriff auf die Autos zweier sudanesischer Flüchtlinge, die in der nordamerikanischen Kleinstadt lebten. Die Fahrzeuge der beiden Flüchtlinge Mohammed Hano Abdallais und Mobarak Albadawis wurden auf dem Parkplatz vor der Wohnung, die sie sich mit drei weiteren Flüchtlingen aus Dafur teilten, mit Aussagen wie „Leave Alaska“, „Not Welcome“ oder „Go Away“ beschmiert, zudem hatte man ihre Reifen zerstochen.⁹⁰⁸ Die beiden Betroffenen hatten laut Informationen lokaler Medien seit 2010 in Alaska gelebt.⁹⁰⁹ Dabei gilt Alaska nicht als bevorzugter Zielort von Flüchtlingen, die nach Amerika kommen: Zwischen 1996 und 2012 zogen gerade einmal 964 Flüchtlinge in den äußersten Norden der Vereinigten Staaten.⁹¹⁰ Zum Zeitpunkt der Attacke gingen beide Männer einer geregelten Arbeit nach und bereiteten sich eigenen Aussagen zufolge auf die Prüfung zur Erlangung der amerikanischen Staatsbürgerschaft vor. Die Polizei von Anchorage wurde über den Vorfall informiert, stuft ihn jedoch als Vandalismus ohne diskriminierenden Hintergrund ein.⁹¹¹ Eine Polizeisprecherin teilte mit, dass die auf den Autos hinterlassenen Nachrichten nicht als explizit fremdenfeindlich gedeutet werden könnten und dementsprechend der Vorfall nicht anders behandelt würde als andere Fälle von Vandalismus. Sie unterstrich, dass ein Verbrechen aus Hass als explizit „motivated in whole or in part by an offender’s bias against a race, religion, disability, ethnic origin or sexual orientation“ zu erkennen sein müsse, was in diesem Fall jedoch nicht gegeben sei. Somit wurde der Tatbestand zwar aufgenommen, doch begutachtete ein Beamter den Schaden erst, nachdem Debbie Bock, eine langjährige Unterstützerin von Flüchtlingen in Anchorage, mehrfach um eine Reaktion gebeten hatte. Die Flüchtlinge selbst wiesen darauf hin, dass eine Aufklärung der Tat höchstwahrscheinlich schneller möglich gewesen wäre, da in der Nachbarschaft eine Überwachungskamera existierte, die eigentlich der Beobachtung eines naheliegenden Rockertreffpunktes diene, aber ebenso den Parkplatz der Fahrzeuge im Blickwinkel gehabt habe.⁹¹² Zudem

908 Siehe Thierault Boots, Michelle: Sudanese refugees living in Anchorage have vehicles vandalized, in: Alaska Dispatch News Online, 29.03.2015, URL: <http://www.adn.com/article/20150329/sudanese-refugees-living-anchorage-have-vehicles-vandalized> [eingesehen am 17.02.2016].

909 Siehe Starks, Sierra: Sudan refugee concerned for his safety after vandalism outside his Spenard home, in: KTVA Alaska Online, 29.03.2015, URL: <http://www.ktva.com/sudan-refugee-concerned-for-his-safety-after-vandalism-outside-his-spenard-home-254/> [eingesehen am 17.02.2016].

910 Siehe Federation for American Immigration Reform: Immigration Facts, Alaska, URL: <http://www.fairus.org/states/alaska> [eingesehen am 17.02.2016].

911 Siehe Thierault: Sudanese refugees.

912 Siehe ebd.

hat die lokale Vertretung des katholischen Sozialdienstes Kontakt mit dem FBI aufgenommen, in dessen Zuständigkeit Straftaten aus Fremdenhass fallen.

Viele Menschen reagierten unmittelbar auf Zeitungsartikel zu dem Thema. In den Kommentarspalten unter online erscheinenden Artikeln brachen kontroverse Diskussion zwischen Unterstützern und Gegnern der Flüchtlinge aus. Während die einen helfen wollten und z. B. Ersatzreifen als Geschenk anboten sowie die örtliche Polizei kritisierten, teilten die anderen die Ansicht der Ordnungshüter, verlangten Gleichbehandlung für Vandalismus oder äußerten sich teils auf sehr persönlicher Ebene diskriminierend gegenüber den Flüchtlingen. So stellte ein Nutzer fest, dass alle Staaten ihren Nationen gehörten, lediglich die Territorien von Weißen seien für alle frei zugänglich, während ein anderer den Flüchtlingen vorwarf, als echte Männer selbst mit dem Vorfall umgehen können zu müssen. Zwei klinische Psychiater, die an der Universität von Anchorage lehrten, verfassten als Reaktion auf die negativen Aussagen unter einer der ersten Veröffentlichungen ihrerseits einen Kommentar, der Menschen über die Situation von Flüchtlingen sowie die Wirkung von Diskriminierung aufklären sollte. Ihr Artikel endete mit einem Aufruf zur Solidaritätsbekundung mit den Männern aus Dafur.⁹¹³ Parallel zu der Veröffentlichung initiierte eine weitere Mitbürgerin der Betroffenen auf der Plattform *gofundme* einen Spendenaufruf, der dazu dienen sollte, den für die Flüchtlinge entstandenen Schaden zu begleichen.⁹¹⁴ Auch hier bekundeten viele Menschen ihre Anteilnahme und Betroffenheit. Innerhalb von zwei Tagen wurden mehr als 1.600 US-Dollar gesammelt, womit das Ziel des Spendenaufrufs gleich um mehrere Hundert Dollar übertroffen wurde.

Doch das Engagement für die Männer aus Dafur beschränkte sich nicht auf die individuelle Hilfe einzelner Privatspender. Auch die Initiative „#WeAreAnchorage“, ursprünglich als Reaktion auf das hohe Level von Waffengewalt in Anchorage gegründet, reagierte auf die Geschehnisse. Sie organisierte Veranstaltungen, die sie in sozialen und regionalen Medien bewarb.⁹¹⁵ Die schnelle Reaktionszeit der Initiative spricht für sich: Die Nachricht über die Angriffe auf die Wagen der Flüchtlinge erschien in den lokalen Zeitungen am 29. März 2015. Nur einen Tag später existierte auf Facebook eine Eintragung, die zu einer Veranstaltung am 4. April unter dem Titel „Restoring Honor: A Community *Potluck* Welcoming All Immigrants to Alaska“⁹¹⁶ stattfinden sollte. Auch die lokalen Medien berichteten von dem erfolgreichen *Potluck*⁹¹⁷, an dem gut 200 Menschen teilnahmen – unter ihnen auch zahlreiche Flüchtlinge, die in Anchorage

913 Siehe Volino Robinson, Rebecca/David, E.J.R.: Message to refugees, immigrants: You're welcome in Alaska, in: Alaska Dispatch News Online, 01.04.2016, URL: <http://www.adn.com/article/20150401/message-refugees-immigrants-youre-welcome-alaska> [eingesehen am 17.02.2016].

914 Siehe Spendenaufruf über die Plattform *gofundme.com*, URL: <https://www.gofundme.com/qdmbgaa> [eingesehen am 17.02.2016].

915 Siehe Tosi, Ma'o: We Are Anchorage, in: Anchorage Press, 19.03.2015, URL: <http://www.anchoragepress.com/opinion/we-are-anchorage> [eingesehen am 17.02.2016].

916 Siehe Facebook-Veranstaltungsseite für den Community Potluck, URL: <https://www.facebook.com/events/1623858051179689/> [eingesehen am 17.02.2016].

917 Ein Potluck ist eine kleine Feier, eine Zusammenkunft von Menschen, zu der die Teilnehmenden jeweils Speisen mitbringen, die dann von allen Anwesenden verzehrt werden können. Zudem wurden die BesucherInnen durch Musik und Tanz unterhalten; Bilder der Veranstaltung können auf der Facebook-Seite von „#WeAreAnchorage“ sowie in der Facebook-Veranstaltung eingesehen werden, URL: <https://www.facebook.com/WeAreAnchorage/> [eingesehen am 17.02.2016].

lebten, sowie die Ehefrau von Alaskas parteilosem Gouverneur Bill Walker, die damalige *First Lady* Donna Walker.⁹¹⁸

Trotz einsetzender Solidarität und auch einer Entschuldigung seitens der Polizeiverantwortlichen war das Anliegen der Flüchtlinge, aus ihrer bisherigen Wohnung in der Region Spenard auszuziehen. Sie fühlten sich an ihrem bisherigen Wohnort nicht mehr sicher.⁹¹⁹ Rechte Blogs und Initiativen machten nun Stimmung. Unter anderem äußerte sich die islamfeindliche Website *barenakedislam* zu den Vorfällen in Anchorage. Die Überschrift ihres Blogartikels vom 31. März lautete bezeichnender Weise: „Is no place in America sacred? Now, even Alaska is infested with Muslims and people don't like it.“⁹²⁰

Im September 2015, ein halbes Jahr nach dem Übergriff, veröffentlichten die *Alaska Dispatch News* einen Kommentar von Mohammed Hano Abdallai, einem der betroffenen Flüchtlinge. Nicht nur ging er darin kurz auf die Ereignisse vom März ein; auch berichtete er von seiner eigenen Geschichte, seiner Herkunft und seiner Flucht. Vor allem aber zeigte er sich dankbar für die ihm entgegengebrachte Hilfe nach dem „Vandalismus-Angriff“:

*„We have come to live in peace and love in our new country.
What makes America special is the people are kind and welcoming to people
from all over the world. The outpouring of support and love we have experienced
has been overwhelming. Thank you to each and every one of you.
May God bless the United States of America with peace and prosperity.“*⁹²¹

Der „Kalligrafie“-Streit von Virginia

Während es sich bei den Vorgängen in Alaska um Gewalt gegen Gegenstände und um hetzerische Schmierereien, nicht aber um gegen Menschen gerichtete physische Gewalt gehandelt hat, sind die Vorgänge an der Riverheads High School in Virginia weit weniger klar (strafrechtlich) zu fassen; aber sie geben Einblick in das Feld der kulturell bedingten Konflikte im Kontext von Zuwanderung. Eine Schüleraufgabe aus einer Geografiestunde vom 11. Dezember 2015 steht am Anfang einer heftigen (zunächst v. a. lokal ausgetragenen) Debatte. Die Lehrerin Cheri Laporte regte ihre Schüler an, sich mit anderen Weltreligionen neben dem Christentum auseinanderzusetzen. Sie zeigte ihrer Klasse eine Ausgabe des Korans und ermutigte die Schüler, sich in der Unterrichtsstunde muslimischen Normen entsprechend zu kleiden. Zudem vergab sie

918 Siehe Hillman, Anne: Community potluck shows support for local refugees, in: Alaska Public Media, 05.04.2015, URL: <http://www.alaskapublic.org/2015/04/05/community-potluck-shows-support-for-refugee-community/> [eingesehen am 17.02.2016].

919 Siehe Hughes, Zachariah: Community Support Surges for Sudanese Refugees Targeted by Vandalism, in: Alaska Public Media, 03.04.2015, URL: <http://www.alaskapublic.org/2015/04/03/community-support-surges-for-sudanese-refugees-targeted-by-vandalism/> [eingesehen am 17.02.2016].

920 BareNakedIslam: Is no place in America sacred?, in: *barenakedislam.com*, 31.03.2015, URL: <http://www.barenakedislam.com/2015/03/31/is-no-place-in-america-sacred-now-even-alaska-is-infested-with-muslims-and-people-dont-like-it/> [eingesehen am 17.02.2016].

921 Abdallai, Mohammed Hano: Vandals' attack no match for the light Anchorage gave Sudanese Refugees, in: Alaska Dispatch News Online, 18.09.2015, URL: <https://www.adn.com/article/20150918/vandals-attack-no-match-light-anchorage-gave-sudanese-refugees> [eingesehen am 17.02.2016].

eine Kalligrafie-Aufgabe, in der Schüler eine Passage des Korans kopieren sollten, ohne diese zu übersetzen oder zu hinterfragen. Bei dieser Passage handelte es sich um die *Shahada*, die mit dem christlichen Glaubensbekenntnis vergleichbar ist. Der Text war den Schülern also unbekannt. Die Aufgabe selbst hatte die Lehrerin einem offiziellen Arbeitsbuch mit dem Titel „World Religions“ entnommen. Laut ihrem Arbeitsauftrag sollten die Schüler die arabischen Symbole nachzeichnen, um die Herausforderungen der Kalligrafie nachvollziehen zu können. Die *Washington Post* folgerte, die Lehrerin habe in ihrer Unterrichtsstunde bloß versucht, eine kritische Diskussion über den Islam und die mit ihm verbundenen Geschehnisse – bspw. geopolitische Vorgänge, aber auch Akte des Terrorismus – anzustoßen.⁹²² Viele Eltern interpretierten die Inhalte der Unterrichtsstunde freilich ganz anders: Sie sahen in der thematischen Ausrichtung des Unterrichts den Versuch, ihre Kinder mit islamischen Inhalten zu politisieren.⁹²³ Gegenüber dem Nachrichtensender *WHSV TV3 abc* äußerte sich so etwa Kimberly Herndon, die Mutter eines Schülers von Laporte, zu den Ereignissen: „There was no trying about it. The sheet that she [Laporte] gave out was pure indoctrinate in its origin.“⁹²⁴ Einige Eltern forderten die Entlassung der Lehrerin und weigerten sich, ihre Kinder zurück in die Schule zu schicken. Auf Facebook wurden Gruppen gegen islamische Einflussnahmen an den Schulen gegründet. Das Virginia Department of Education sowie der Augusta *County* School Superintendent Dr. Eric Bond unterstützten indes Lehrerin Laporte. Bond bescheinigt Laporte einen objektiven Umgang mit dem Thema Weltreligionen.⁹²⁵ Auch ehemalige Schüler und um Laportes Anstellung besorgte Eltern solidarisierten sich mit der Lehrkraft und drängten die Gegner der Unterrichtsstunde, die Beschwerden gegen die Lehrerin und die Forderungen nach ihrer Kündigung zu unterlassen. Zudem organisierten Unterstützer Laportes im Ort Versammlungen, um ihre Zustimmung zu signalisieren. Eine von Unterstützern Laportes ins Leben gerufene Facebook-Gruppe zählte im Januar 2016 mehr als 6.000 Mitglieder.⁹²⁶

Die Diskussion um die Verwendung des islamischen Glaubensbekenntnisses im Geografieunterricht wurde im Laufe der Debatte von nationalen und internationalen Medien aufgegriffen, was dem Konflikt eine zusätzliche Dynamik verlieh. Die Sorgen der Eltern und Beschwerden der Bürger nahmen zu, sorgten gar dafür, dass am 17. und 18. Dezember alle Schulen im *County* geschlossen blieben.⁹²⁷ Anfang Januar 2016 tagte die verantwortliche Schulbehörde erstmals dazu. Das Treffen fand unter verschärften Sicherheitsvorkehrungen statt – an einem

922 Siehe Ross, Janell: What Virginia Just Taught Us About Islamophobia, in: The Washington Post Online, 22.12.2015, URL: <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2015/12/22/what-virginia-just-taught-us-about-islamophobia/> [eingesehen am 17.02.2016].

923 Siehe Balingit, Moriah/Brown, Emma: Schoolwork about Islam triggers backlash in Virginia County, in: The Washington Post Online, 18.12.2015, URL: <https://www.washingtonpost.com/news/education/wp/2015/12/17/furor-over-arabic-assignment-leads-virginia-school-district-to-close-friday/> [eingesehen am 17.02.2016].

924 Frampton, Channing/Turk, Devin: Augusta Co. Parents Concerned Over Islam-Related Assignment, in: WHSV3 Online, 16.12.2015, URL: <http://www.wHSV.com/content/news/Community-Meeting-About--362492691.html> [eingesehen am 17.12.2016].

925 Siehe ebd.

926 Siehe Facebook-Gruppe „Support Laporte“, URL: <https://www.facebook.com/groups/204588599882934/> [eingesehen am 17.02.2016].

927 Siehe Balingit/Brown: Schoolwork about Islam.

lange Zeit geheim gehaltenen Ort und von Sicherheitspersonal geschützt.⁹²⁸ Schließlich wurde bekanntgegeben, dass die stark kritisierte Lehrerin weiterhin an der Riverhead High School angestellt bleibe; in Zukunft solle ein Text mit weniger kontroversen Inhalt zur Veranschaulichung von Kalligrafie genutzt werden.⁹²⁹ Die Verwendung des Lehrmaterials sei zwar rechtens gewesen, solle aber zukünftig überdacht werden, hieß es. Das Schulbuch war auch in den Jahren zuvor an der Riverheads High School eingesetzt worden, ohne dabei kontroverse Debatten auszulösen. Der „Kalligrafie“-Streit ging zwar zu Ende, brachte jedoch noch eine durchaus kontroverse Debatte in Gang über die Frage, wie viel Wissen über andere Weltreligionen bei Schülern und Studenten tatsächlich vorhanden und wie viel ihnen zu vermitteln sei. Dass insbesondere über den Islam zu viele falsche Informationen und Vorurteile in der Öffentlichkeit kursierten, betonten dabei etliche Autoren.⁹³⁰ Insbesondere in Gegenden, die kaum Berührungspunkte mit Nichtchristen hätten wie etwa Augusta County, in dem 98 Prozent der Bevölkerung in den USA geboren und 91 Prozent weiß sind,⁹³¹ sei dies der Fall.⁹³²

3.5.10 „Schleusen“ der Integration – das Modell der „Gateway Cities“

In der Tat: Insbesondere die US-amerikanischen Metropolen dienen vielen Ankommenden als Orientierungspunkt.⁹³³ Migration ist auch in den USA ein v. a. (groß-)städtisches Phänomen. Städte und Regionen, die einem starken Zuzug von Migranten ausgesetzt sind, werden auch als *gateways* oder *gateway cities* bezeichnet. Insbesondere letzterer Begriff ist inzwischen im Wortschatz der sozialwissenschaftlichen Integrations- und Migrationsforschung fest etabliert: *Gateways* der Migration und der Integration, also Orte, in denen Menschen nach ihrer Ankunft leben, sich niederlassen, sich zu integrieren beginnen.⁹³⁴ Aus dem Englischen ins Deutsche übersetzt bedeutet *gateway* zunächst nicht mehr als „Zugang“ oder „Tor“, auch „Durchgang“ oder „Schleuse“ kommen als mögliche Übersetzung infrage. Zuletzt ist der Begriff in der Globalisierungsforschung der 2000er Jahre ausdifferenziert worden. So verwendeten ihn Richard Grant und Jan Nijmann im Zuge ihrer Forschungen zu Großstädten in Afrika und Asien.⁹³⁵ Worauf die Autoren bereits damals verwiesen haben, gilt nach wie vor: Mit dem *gateway*-Begriff ist nicht allein der Vorgang des Eintritts von Menschen in eine bereits bestehende Gesellschaft

928 Siehe Turk, Devin: School Security, Calligraphy Assignment Discussed at School Board Meeting, in: WHSV Online, 07.01.2016, URL: <http://www.wHSV.com/content/news/School-Security-Caligraphy-Assignment-Discussed-at-School-Board-Meeting--364602001.html> [eingesehen am 17.02.2016].

929 Siehe Balingit/Brown: Schoolwork about Islam.

930 Dies unterstrich bspw. Ed Martin, Direktor des Center for Interfaith Engagement an der Eastern Mennonite University in einem Artikel des News Leader; siehe Williams, Megan: Support for Riverheads teacher and Islam lesson, in: News Leader Online, 18.12.2015, URL: <http://www.newsleader.com/story/news/local/2015/12/17/riverheads-high-school-follow-up/77483594/> [eingesehen am 17.02.2016].

931 Siehe Ross: What Virginia Just Taught Us.

932 Siehe City Data.com: Augusta County, Virginia, Religion Statistics Profile, URL: <http://www.city-data.com/county/religion/Augusta-County-VA.html> [eingesehen am 17.02.2016].

933 Siehe Singer, Audrey/Hardwick, Susan B./Brettel, Caroline B. (Hrsg.): Twenty-First Century Gateways. Immigrant Incorporation in Suburban America, Washinton D. C. 2008, S. 7

934 Siehe Short, John Rennie/Breitbach, Carrie/Buckman, Steven/Essex, Jamey: From World Cities to Gateway Cities, in: City, Jg. 4 (2000), H. 3, 2000, S. 318.

935 Siehe ebd.

gemeint; er erschöpft sich also nicht entlang der einseitigen Beschreibung assimilatorischer Prozesse, sondern verweist vielmehr darauf, diese Orte auch als Übergabepunkte zu begreifen, als Austauschzentren, gesellschaftliche Schnittstellen zwischen Ankommenden und der bereits „etablierten“ Gesellschaft.⁹³⁶ Wie erfolgreich diese Übergabe ist, divergiert je nach dem urbanen Integrationsmodell und den gegebenen Rahmenbedingungen. Dabei wohnt den Orten oft auch ein symbolischer Wert inne, im US-amerikanischen Kontext häufig der Gedanke des *American Dream*. Auch wirken oftmals bereits etablierte Migranten-*Communities* anziehend auf Neuankömmlinge – repräsentieren sie doch vermeintlich ganz genau das, was es zu erreichen gilt.⁹³⁷ Die *gateways* selbst transformieren sich kontinuierlich, ändern sich je nach historischem Kontext.⁹³⁸ In den USA, wo nur zum geringen Teil Einwanderungspolitik zentral gesteuert wird, entwickeln die einzelnen Metropolen unterschiedliche Ansätze, mit den Immigranten umzugehen, die sie jeweils erreichen.⁹³⁹ Zwischen sechs verschiedenen Typen von *gateways* wird dabei unterschieden.⁹⁴⁰ Zuerst zu nennen sind *frühere gateways* („former gateways“), bei denen es sich um Städte handelt, die v. a. in den 1880er Jahren Ankommende angezogen haben wie z. B. Buffalo und Pittsburgh. Zudem existiert der Typus der *kontinuierlichen gateways* („continuous gateways“), zu denen Metropolen wie New York und Chicago gezählt werden, die als anhaltende und historisch gewachsene Migrantenstädte verstanden werden. Auch gibt es *Nachkriegs-gateways* („post-World War II gateways“): Darunter werden Städte gefasst, die in der Nachkriegszeit des Zweiten Weltkriegs Menschen als Orientierungspunkt gedient haben; hierzu zählen u. a. Houston, Los Angeles und Miami. Als vierter Typ sind *aufkommende gateways* („emerging gateways“) zu nennen: Gemeint sind Städte, die insbesondere in den letzten 25 Jahren als Orientierungspunkt für Migranten gedient und dadurch einen enormen Zuwachs an Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund verzeichnet haben; darunter fallen Städte wie Atlanta, Dallas Fort-Worth und Washington. *Wiederaufkommende gateways* („re-emerging gateways“), worunter Städte fallen, die sich nach einer Zeit der Abflachung wieder neu als Orientierungspunkt für Migranten etablieren – bspw. Minneapolis-St. Paul oder Seattle. Zuletzt gibt es noch den Typ der *gerade aufkommenden gateways* („pre-emerging gateways“), womit Städte gemeint sind, die gerade seit den 1990er Jahren einen Anstieg des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund erlebt haben und in denen dieser Anteil wahrscheinlich auch in Zukunft weiter ansteigen wird; in den USA sind das Städte wie Raleigh und Durham (beide North Carolina) und Austin (Texas).

936 Siehe Singer, Audrey: The Rise of New Immigrant Gateways, in: The Living Cities Census Series. The Brookings Institution, Februar 2004, URL: http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2004/2/demographics%20singer/20040301_gateways.pdf [eingesehen am 17.02.2016].

937 Siehe ebd.

938 Siehe Singer/Hardwick/Brettel (Hrsg.): *Twenty-First Century Gateways*. S. 11.

939 Siehe ebd., S. 164 f.

940 Siehe ebd., S. 9 f.

In den Fokus der Forschungsarbeiten zu den neuen *gateways* sind insbesondere die Vororte von Städten geraten, die eine große Anziehungskraft ausüben, stärker als die Zentren.⁹⁴¹ Dieser Wandel wird durch die steigenden Mietpreise im Stadtkern und verbesserte Transport- und Kommunikationswege unterstützt.⁹⁴² Zudem verlagern sich auch ökonomische Aktivitäten derzeit weg vom Stadtkern und hin zu den Außenbezirken der US-Metropolen.⁹⁴³ Aufsummiert bieten diese Punkte eine Basis, die erklärt, warum Vororte offenbar für Migrationsbewegungen attraktiver werden. Für die Stellen der Integrationsarbeit bedeutet dies, dass auch sie sich vom Stadtkern wegbewegen (müssen), um eine strukturelle Vernetzung in diesen sich durch Zuzug wandelnden Quartieren zu erreichen. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass Teile der lang-angesiedelten Bewohner dieser Vorstädte die neuen Entwicklungen nicht begrüßen, Konflikte entstehen könnten, die in Abwanderung länger ansässiger Menschen und einem zunehmenden Zuzug von Migranten münden könnten.

Als ein solcher sich etablierender *gateway* für Migranten gilt zweifelsohne Washington D. C., wie die Migrationsforscher Marie Price und Audrey Singer herausgearbeitet und analysiert haben.⁹⁴⁴ In der US-Hauptstadt existieren nur wenige durch Migration geprägte Nachbarschaften, dementsprechend können Neuankommende dort nicht auf etablierte Migrations- und Integrationsmuster zurückgreifen.⁹⁴⁵ Im Vergleich zu anderen Städten dominiert hier keine Minderheitsgruppe die Zuzugsbewegung, weshalb man von einer bevölkerungsspezifischen *Hyperdiversität* sprechen kann.⁹⁴⁶ Zu identifizieren sind lokale Plätze, um die herum die Bevölkerungszahl von Menschen mit Migrationshintergrund in den letzten Jahrzehnten rapide zugenommen hat. Gleichzeitig folgte aus dieser Entwicklung die Abwanderung vieler alteingesessener Bewohner.⁹⁴⁷ Im Unterschied jedoch zu den typischen urbanen Migrantenzentren sind diese „Ballungsräume“ ausgestattet mit besseren infrastrukturellen Gegebenheiten sowie besseren Schulen und weisen geringere Kriminalität auf.⁹⁴⁸ Diese *edge gateways*, wie die Autorinnen sie nennen, zeichnen sich zudem durch eine hohe interne Bewohnerdiversität aus, die sich auf niedrigere Wohnpreise, den guten Zugang zu Transportwegen und sozialen Netzwerken zurückführen lässt.⁹⁴⁹ Die Menschen, die derzeit den Großteil der Zugezogenen ausmachen, kommen vornehmlich aus Lateinamerika (insbesondere El Salvador) und Asien (insbesondere Südkorea).⁹⁵⁰ Sie scheinen, so die Autorinnen, aktiv einen Zuzug in Wohngebieten zu vermeiden,

941 Siehe ebd., S. 14 f.

942 Siehe ebd., S. 47.

943 Siehe ebd.

944 Hier wie im Folgenden siehe Price, Marie/Singer, Audrey: Edge Gateway. Immigrants, Suburbs, and the Politics of Reception in Metropolitan Washington, in: Singer, Audrey/Hardwick, Susan W./Brettell, Caroline B. (Hrsg.): Twenty-First-Century Gateways. Immigrant Incorporation in Suburban America, Washington D. C. 2008, S. 3–30.

945 Siehe Singer/Hardwick/Brettell (Hrsg.): Twenty-First Century Gateways, S. 139.

946 Siehe ebd., S. 147.

947 Siehe ebd., S. 138.

948 Siehe ebd.

949 Siehe ebd.

950 Siehe ebd., S. 147 ff.

die von Afroamerikanern dominiert werden, und bevorzugen stattdessen die zuvor von weißen Menschen dominierten Viertel. Die stärkste Ablehnung von *black communities* existiere jedoch bei Immigranten, die aus Europa stammten.⁹⁵¹ Zudem wird festgestellt, dass die bereits in den betroffenen Regionen befindliche weiße, mittelständische Bevölkerung die Zunahme des Anteils von Migranten entweder unterstütze oder klar ablehne – polarisierende Einstellungshaltungen werden konstatiert.⁹⁵² Ein wichtiger Aspekt hierbei könnte der Bildungshintergrund der Migranten sein, der laut der Autorinnen in Washington D. C. ebenso divers sei wie die ethnische Zusammensetzung der Menschen.⁹⁵³ Hierdurch bilden sich divergierende *Communities* heraus, die allesamt jedoch von der niedrigen Arbeitslosenquote und dem wirtschaftlichen Wachstum des Großraumes Washington D. C. profitieren.

Als Beispiel gelten die Quartiere Annandale und Langley Park/Adelphi. Während ersteres als eine nach außen hin eher wohlhabende, weltoffene, koreanisch-geprägte *Community* erscheint – obwohl keine Bevölkerungsgruppe tatsächliche Dominanz aufweisen kann –, sei letztere eher als Migrationsenklave zu sehen, die von dem niedrigen Einkommen und dem intrinsisch gerichteten Fokus der Bewohner mit überwiegend salvadorischen Wurzeln dominiert werde.⁹⁵⁴ Dementsprechend zeigten sich in den untersuchten Vierteln unterschiedliche Interaktionsmuster und Machtverhältnisse zwischen den Migrantengruppen.⁹⁵⁵ Columbia Pike im Bezirk Arlington, in dem gut 200.000 Menschen leben, ist eines der ethnisch diversesten Viertel der Stadt, vielleicht sogar der USA.⁹⁵⁶ Das Viertel profitiert enorm von dem zivilgesellschaftlichen Engagement seiner seit Langem ansässigen Bewohner, von denen viele selbst einen Migrationshintergrund haben.⁹⁵⁷ Die lokalen Behörden investieren nicht viel Geld in Integrationsmaßnahmen: Fast fünfzig Prozent des Etats des Bezirkes Arlington fließt in die Bildung. Die lokale Schule bietet nicht nur Unterricht für Kinder an, sondern auch für Eltern, die sich weiterbilden wollen. Auch Menschen mit weniger Ressourcen sollen im Columbia Pike eine Lebensgrundlage vorfinden können; weshalb Stadtplaner sich darauf geeinigt haben, bezahlbaren Wohnraum zu errichten, obwohl die direkte Nachbarschaft des Viertels das Pentagon beherbergt und zunehmend von besser situierten Menschen als Wohnort ausgewählt wird.⁹⁵⁸ Einmal im Jahr sammelt die Gemeinde zudem Spenden, um ihren ärmsten Familien zu ermöglichen, sich mit dem Lebensnotwendigsten auszustatten. Im Viertel gebe es die geteilte und verfestigte Meinung, dass unterschiedliche Hintergründe eine Bereicherung und keine Gefahr seien – was auch dadurch gefördert werden könnte, dass eben keine ethnische Gruppe,

951 Siehe ebd., S. 156.

952 Siehe ebd., S. 19.

953 Siehe ebd., S. 137.

954 Siehe ebd., S. 164 f.

955 Siehe ebd.

956 Siehe Wergin, Clemens: Die ganze Welt in einer Postleitzahl. Auf dem Columbia Pike vor der Toren Washingtons kann man sehen, wie die Zukunft einer Gesellschaft aussieht, in der Integration gelingt, in: Die Welt, 06.11.2015.

957 Siehe ebd.

958 Siehe ebd.

die im Columbia Pike lebt, eine Mehrheit darstellt.⁹⁵⁹ Menschen aus 128 Nationen leben hier. Um eine Steuerung hin zu solch strukturierten Stadtvierteln bemühen sich verschiedene Städte und Kommunen. Beispielsweise setzte in Portland die Stadtpolitik bereits in den 1970er Jahren das Projekt „Goal 10“ in Gang und verpflichtete jedes Stadtviertel, Wohn- und Lebensraum für Haushalte jeglichen Einkommenslevels zur Verfügung zu stellen.⁹⁶⁰ Diese Bestimmung hat zu einer großen Breite an Menschen geführt, welche die Regionen bewohnen.⁹⁶¹ Portland wird nicht nur zunehmend von Menschen mit Migrationshintergrund als Lebensmittelpunkt gewählt, auch aus anderen amerikanischen Regionen ziehen immer mehr Menschen in die Stadt.⁹⁶² Dies führte dazu, dass sich Familien sowohl mit als auch ohne Migrationshintergrund, die ähnliche sozio-ökonomische Charakteristika aufweisen, die Nachbarschaft teilen.⁹⁶³ Die Ansiedlung von Migranten in Portlands Vororten kann somit als gewollt und von der Politik gelenkt bezeichnet werden. Auch die Wohnpreise und das Einkommensniveau unterstützten die von der Stadt intendierten Bewegungen.⁹⁶⁴ Lohnenswert erscheint, wenn integrationspolitische Bemühungen dieser Art begleitet werden von zivilgesellschaftlichen Initiativen mit *grassroot*-Charakter und selbstorganisatorischen Anteilen, wie z. B. dem „Tacoma Community House“ (TCH), das in der Stadt Tacoma im Bundesstaat Washington an der Westküste der USA beheimatet ist. Das TCH kann auf eine lange Geschichte zurückblicken: Ursprünglich zur Versorgung von Kindern einkommensschwacher Migrantenfamilien gedacht avancierte das Projekt über die Zeit zu einem integrativen Anker der Region, der versucht, möglichst viele Teile der Gemeinde zu erreichen und ihnen einen Anlaufpunkt und eine Stimme zu bieten. Heute benennt das TCH Bildung, Arbeitsplätze, Migration und Interessenvertretung als seine Tätigkeitsschwerpunkte.⁹⁶⁵ Das Ziel sei, so seine Direktorin Liz Begert Dunbar, eine Gemeinschaft des Willkommens herzustellen und deren Erhalt zu garantieren.⁹⁶⁶ Dabei setzt Dunbar nicht nur auf das Engagement der Migranten: Vielmehr brauche es eine grundlegende Basis und ein kommunales Netzwerk, diese aufzunehmen und zu integrieren.⁹⁶⁷

3.5.11 „Smart City“ – digitale Strategien für mehr Integration aus New York

Aufgrund der großen Zahl von Migranten und seiner bewegten Stadtgeschichte als Immigrations- und teils Sehnsuchtsort schlechthin fällt New York City gewiss eine besondere Rolle zu.

959 Siehe ebd.

960 Vgl. dazu Hardwick, Susan/Meacham, James E.: „Placing“ the Refugee Diaspora in Suburban Portland, Oregon, in: Singer, Audrey/Hardwick, Susan W./Brettell, Caroline B. (Hrsg.): *Twenty-First-Century Gateways. Immigrant Incorporation in Suburban America*, Washington D. C. 2008, S. 225–250, S. 230 ff.

961 Siehe ebd.

962 Siehe Singer/Hardwick/Brettell (Hrsg.): *Twenty-First Century Gateways*, S. 228.

963 Siehe ebd., S. 20.

964 Siehe ebd.

965 Siehe Tacoma Community House: Homepage „Mission and Vision“, URL: <http://www.tacomacommunityhouse.org/mission-and-vision/> [eingesehen am 17.02.2016].

966 Siehe ebd.

967 Siehe E Pluribus Unum Prize, Homepage: Award Winners 2010, URL: <http://integrationawards.migrationpolicy.org/winners-TCH.cfm> [eingesehen am 17.02.2016].

Die Acht-Millionen-Metropole ist als Migrantenstadt einmalig.⁹⁶⁸ So gebe es kaum einen New Yorker, der nicht selbst eine Verbindung zum Thema Migration habe: durch die eigene Geschichte, die der Eltern, Freunde, Verwandten oder Partner, so die US-Soziologin Nancy Foner.⁹⁶⁹ Die kulturelle und bildungsspezifische Diversität der Migranten hebt die Bevölkerung der Stadt als Sonderfall hervor. Die Bezeichnung New Yorks als *gorgeous mosaic*, geprägt vom ehemaligen Bürgermeister der Stadt David Dinkins (1989–1993), erscheint durchaus passend.⁹⁷⁰ Dementsprechend werde Zugehörigkeit in New York anders verstanden als im restlichen Amerika, sind sich Forscher sicher.⁹⁷¹ Viele in New York lebende Menschen, gerade jüngerer Generationen, identifizieren sich zuerst mit der Stadt und erst sekundär mit den USA. Die Metropole an der Ostküste erlebt zudem recht spezifische Migrationsmuster.

Im Folgenden soll hier nur ein Aspekt unter einer Vielzahl von sicherlich lohnenswert erscheinenden New Yorker Integrationsphänomenen betrachtet werden, der in der Studie „Immigrants in the Smart City: The Potential of City Digital Strategies to Facilitate Immigrant Integration“ aufgemacht worden ist. Dabei geht es um die Potenziale von digitalen Angeboten für Zuwanderer zur Unterstützung derer Integration. Die Studie basiert auf einem Vergleich zwischen New York und den beiden europäischen Großstädten Barcelona und London. Hierbei zeigt sich zunächst, dass New York im Gegensatz zu den anderen untersuchten Städten tatsächlich über eine Strategie zur digitalen Integration von Migranten verfügt. London und Barcelona richten den Fokus dagegen primär auf die urbane Gesamtbevölkerung. Dies drückt sich bspw. in der vernachlässigten Einbindung fremdsprachlicher Angebote aus. New York verfolgt hier – und im Gegensatz dazu – eine umfassendere Sprachpolitik. Die Migrationsforscherin Margie McHugh, die eine vergleichende Studie unterschiedlicher US-Städte im Hinblick auf zivile Integrationsleistungen und Servicezugänglichkeit erstellt hat, schreibt dazu: „[...] the overall success of New York City’s extensive language access efforts is provided by two mayoral offices whose purview extends across all executive agencies – the Office of Operations and Office of Immigrant Affairs – thus bringing the full scope of mayoral attention and powers to bear on this ‚whole-of-government‘ effort.“⁹⁷²

New York bietet öffentliche Dienstleistungen der Stadt in einem breit gefächerten Sprachangebot an. Der damalige Bürgermeister der Stadt, Michael Bloomberg, beschloss im Jahr 2008, die „Executive Order 120: Citywide Policy on Language Access to Ensure Effective Delivery of City Services“, in der festgelegt wurde, dass „[a]ll city agencies that provide direct public service shall ensure meaningful access to such services by taking reasonable steps to develop and implement

968 Siehe Foner, Nancy: How Exceptional is New York? Migration and multiculturalism in the empire City, in: *Ethnic and Racial Studies*, Jg. 30 (2007), H. 6, S. 999–1023, S. 1001.

969 Siehe ebd., S. 1002.

970 Siehe ebd., S. 1009.

971 Siehe ebd., S. 1015.

972 McHugh, Margie: *Immigrant Civic Integration and Service Access Initiatives: City-Sized Solutions for City-Sized Needs*. Migration Policy Institute, September 2014. S. 7.

agency-specific language assistance plans regarding LEP persons“⁹⁷³. Zudem hat die Stadt das *New York City Language Gateway* ins Leben gerufen: ein Online-Portal, das Übersetzungen wichtiger Dokumente enthält. Das Gesetz verpflichtet alle öffentlichen Dienstleister, die einer Behörde unterstehen, Menschen mit begrenzten Englischkenntnissen ihre Dienste verständlich in leichter Sprache sowie in mindestens sechs weiteren Sprachen anzubieten, sowohl schriftlich als auch telefonisch. Die Auswahl der Sprachen erfolgte anhand der sprachlichen Zusammensetzung von New Yorks Migranten. Zu den Maßnahmen der Stadt gehört auch die Anstellung eines Language Access Coordinator. Der Umfang dieser Maßnahmen sollte dabei individuell auf jedes Amt zugeschnitten sein und von der Bevölkerungszusammensetzung der zu erreichenden Menschen abhängen. Zusätzlich etablierte New York „NYC 311“. Hierbei handelt es sich um ein interaktives Selbstbedienungssystem, das online in fünfzig Sprachen verfügbar ist, telefonisch sogar über 170 Sprachen abdeckt. Die Stadt hat zudem in Vierteln, die für ihren hohen Migrantenanteil bekannt sind, den Zugang zu Internet und zu online-basierten Weiterbildungsangeboten ermöglicht. Ein Programm, das sich auch an Menschen aus anderen Regionen der USA richtet, ist „NYCertified“: Hierbei handelt es sich um ein Zertifikatsprogramm, das freiwilligen Übersetzern öffentlicher Texte die Möglichkeit gibt, ihre Arbeit Standards anzupassen und ein offizielles Zeugnis zu erlangen.⁹⁷⁴ Vergleichbar umfassende digitale Initiativen finden sich in europäischen Großstädten nicht.

3.5.12 Alleingang in Seattle – wie ein Bürgermeister seine Stadt veränderte

Interessante Vorstöße, die nachhaltig lokale Integrationslandschaften und -selbstverständnisse prägten, gingen zudem US-weit von Einzelpersonen aus. Dies soll im Folgenden am Beispiel von Greg Nickels verdeutlicht werden. Im Jahr 2001 startete Greg Nickels seine Wahlkampfkampagne, um Bürgermeister von Seattle zu werden. Unterstützt wurde er hierbei von den Demokraten und einer breiten Front nachbarschaftlicher Freunde. Der damals 46-Jährige galt als *Seattle nice*. Ihm lagen die vermeintlich „weichen“ politischen Themen wie Umwelt, Klima, Familie, Bildung und eben Integration besonders am Herzen.⁹⁷⁵ Nickels startete Umfragen unter seinen potenziellen Wählern, die Probleme und Nöte der Gemeinde zeigen sollten. Hierdurch erfuhr Nickels, dass die Bewohner Seattles die lokale Politik äußerst unterschiedlich wahrnahmen: Während einige angaben, sich und ihre Interessen gut vertreten zu fühlen, erklärten andere, dass dies überhaupt nicht der Fall sei; höchst gegensätzliche Wahrnehmungen also. Nach einer genauen Analyse der Daten stellte Nickels fest, dass ein wichtiger Faktor für die

973 The City of New York Office of the Mayor: Executive Order No. 120. 2008, URL: http://www.nyc.gov/html/om/pdf/2008/pr282-08_eo_120.pdf [eingesehen am 17.02.2016].

974 Siehe Mattoo, Divia/Goldberg, Corinne/Johnson, Jilian/Farias Riaño, Carolina: Immigrants in the Smart City: The Potential of City Digital Strategies to Facilitate Immigrant Integration, in: Migration Policy Institute, 18.11.2014, URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/immigrants-smart-city-potential-city-digital-strategies-facilitate-immigrant-integration> [eingesehen am 17.02.2016].

975 Siehe Heffter, Emily: Outgoing mayor Greg Nickels leaves stamp on Seattle, in: Seattle Times Online, 31.12.2009, URL: <http://www.seattletimes.com/seattle-news/outgoing-mayor-greg-nickels-leaves-stamp-on-seattle/> [eingesehen am 17.02.2016].

divergierenden Statements die Hautfarbe der Befragten war.⁹⁷⁶ Es gab ein *tale of two cities*, zwei unterschiedliche Leitnarrative über ein und dieselbe Stadt. Wahrnehmungen, die durch ungleiche Lohnverhältnisse sowie eine antiproportional hohe Festnahmerate und härtere gerichtliche Bestrafung afroamerikanischer Menschen in Bezug auf kriminelle Handlungen lokal genährt wurden.⁹⁷⁷ Bei seinem Amtsantritt als Seattles neugewählter Bürgermeister nahm sich Nickels deshalb vor, den institutionellen Rassismus in der Stadt stärker zu bekämpfen. Um dieses Ziel auch in die Tat umzusetzen, erarbeitete er gemeinsam mit dem Seattle Office for Civil Rights (SOCR) den Entwurf der Race and Social Justice Initiative Seattle (RSJI), die 2004 ihre Arbeit aufnahm.⁹⁷⁸ Das Programm änderte den Ansatzpunkt zur Lösung des Problems: Anstatt Menschen mit nicht-weißer Hautfarbe zu unterstützen, sollte die RSJI das System der Stadt Seattle im Umgang mit Menschen nicht-weißer Hautfarbe überarbeiten.⁹⁷⁹ Diese Fokusverschiebung und Perspektivänderung machten die RSJI zu Beginn einmalig in den USA.⁹⁸⁰ Nickels setzte an einem Punkt an, den er selbst am ehesten beeinflussen konnte: der städtischen Regierung. So wurden auch politische Veränderungen angekündigt, um einen stärkeren Fokus auf die Informationsvermittlung durch Übersetzung und Interpretationshilfen zu liefern und dadurch den Menschen die Teilnahme am politischen Leben der Stadt zu ermöglichen. Auch formulierte man einen Fragebogen, der bei der zukünftigen Planung von Programmen den jeweiligen Verantwortungsträgern helfen sollte, institutionellen Rassismus bereits in seiner Entwicklungsphase zu erkennen.⁹⁸¹ Für seine Stadtverwaltung benannte Nickels konkrete Ziele: die Steigerung der Diversität unter den städtischen Mitarbeitern, wirtschaftliche Gleichstellung, bessere Einbeziehung primär von Afroamerikanern bewohnter Gegenden in kommunalpolitische Vorgänge, eine verbesserte Kommunikation gegenüber den örtlichen Migranten-*Communities* und die Weiterbildung der am Projekt mitarbeitenden Personen, um die RSJI erfolgreich umsetzen zu können und möglichst langfristig aufrechtzuerhalten. So wurden in jeder städtischen Abteilung sogenannte RSJI Change Teams installiert, die eine Umsetzung der vom Bürgermeister gesetzten Ziele sicherstellen sollten.⁹⁸² Das Hauptelement der praktischen Umsetzung der RSJI ist das *Core Team* bestehend aus vierzig Mitarbeitern aus unterschiedlichen Abteilungen, die mit den zentralen Akteuren der Stadt zum Thema Gerechtigkeit zusammenarbeiten und dazu

976 Siehe Race and Social Justice Initiative: Report 2008: Looking Back, Moving Forward. 2008, URL: <http://www.seattle.gov/Documents/Departments/RSJI/Jan20FINALRSJIrept.pdf> [eingesehen am 17.02.2016].

977 Siehe Nelson, Julie/Harris, Glenn: City of Seattle Race and Justice Initiative. 2010, URL: http://static1.1.sqspcdn.com/static/f/615381/7576216/1278110289307/Julie_Nelson_presentation.pdf?token=UOuAutagn7Rq9Hqcy65wYOIpnOw%3D [eingesehen am 17.02.2016].

978 Siehe Office of Mayor Murray: Mayor Murray Expands Seattle's Race and Social Justice Initiative, in: Seattle Government, 03.04.2014, URL: <http://murray.seattle.gov/mayor-murray-expands-seattles-race-and-social-justice-initiative/#sthash.DAdao6mU.1ZIVJ5sL.dpbs> [eingesehen am 17.02.2016].

979 Siehe Nelson/Harris: City of Seattle Race.

980 Vgl. URL: <http://agency.governmentjobs.com/seattle/default.cfm?action=viewJob&jobID=1276130>: "When RSJI began eleven years ago, no U.S. city had ever undertaken an effort that focused explicitly on institutional racism." [eingesehen am 17.02.2016].

981 Siehe Nelson/Harris: City of Seattle Race.

982 Siehe ebd.

Handlungsempfehlungen formulieren.⁹⁸³ Die Ziele sind jeweils für einen Zeitraum von drei Jahren gesetzt. Nach Ablauf dieser Zeitspanne beginnt ein neuer Planungs- und Umsetzungszyklus, der wiederum auf einer Analyse der erreichten und gescheiterten Punkte basiert.⁹⁸⁴ Im Rahmen dieser Drei-Jahres-Planung erstellen die betroffenen Abteilungen zusätzlich individuelle Jahrespläne, mit denen sie arbeiten. Der erste Plan galt so für die Jahre 2005 bis 2007. In dieser Zeitspanne galt es primär, das Problem an sich als öffentliches Thema zu etablieren und auf Seattles institutionellen Rassismus in all seinen Facetten öffentlich aufmerksam zu machen.⁹⁸⁵ Außerdem etablierte Nickels im Jahr 2007 die Immigrant and Refugee Commission in Seattle. Hierbei handelt es sich um eine aus 15 Personen bestehende Gruppe, welche die Interessen von Seattles wachsender Flüchtlings- und Immigrantengemeinde vertreten soll. Ihre Hauptaufgabe ist die Beratung des Büros des Bürgermeisters und der Stadt in Bezug auf die beste Umsetzung der Interessen der genannten Gruppe sowie die erfolgreiche Verbreitung spezifischer Informationen und eine möglichst produktive Zusammenarbeit zwischen der offiziellen Seite und den in Seattle Ankommenden.⁹⁸⁶ Auch sollen Seattles Gemeinden miteinander vernetzt werden, um ein größeres gegenseitiges Verständnis zu schaffen. Die Mitglieder des Komitees werden teilweise direkt vom Bürgermeister, teilweise vom *City Council* in ihr Amt berufen.⁹⁸⁷ Ihre Amtszeit ist auf ein oder zwei Jahre beschränkt und kann anschließend verlängert werden.⁹⁸⁸ Wie die RSJI erstellt auch die Immigrant and Refugee Commission Drei-Jahres-Pläne, in denen klare Ziele formuliert und Ergebnisse analysiert werden. Die Mitglieder der derzeitigen Kommission stehen alle in langjähriger und enger Verbindung mit dem Thema Migration und Flucht; entweder weil sie in diesem Bereich arbeiten, Teilgruppen repräsentieren oder weil sie selbst einen Migrationshintergrund haben.⁹⁸⁹ Im Jahr 2009 ist zusätzlich ein Runder Tisch etabliert worden, an dem 25 Vertreter führender Institutionen und Organisationen Seattles zusammenkommen.⁹⁹⁰ Der Erfolg des Programms wurde 2013 erstmals durch eine umfassende Befragung von in Seattle lebenden Menschen geprüft; über 3.500 Personen nahmen an der Umfrage teil. Obwohl der städtische Fokus auf das Thema Diskriminierung aufgrund äußerlicher Merkmale von einem Großteil der Bevölkerung unterstützt wird (ca. siebzig Prozent), geben gerade viele Afroamerikaner an, dass Seattle das Ziel der Freiheit von Diskriminierung aufgrund von Hautfarbe noch nicht erreicht habe.⁹⁹¹ Zudem zeigen die erhobenen Daten, dass Weiße und Latinos

983 Siehe ebd.

984 Siehe ebd.

985 Siehe Race and Social Justice Initiative: Report 2008: Looking Back, Moving Forward. 2008, URL: <http://www.seattle.gov/Documents/Departments/RSJI/Jan20FINALRSJIrept.pdf> [eingesehen am 17.02.2016].

986 Siehe Immigrant and Refugee Commission, Homepage, URL: <http://www.seattle.gov/immigrant-and-refugee-commission> [eingesehen am 17.02.2016].

987 Siehe ebd.

988 Siehe ebd.

989 Siehe ebd.

990 Siehe Race and Social Justice Initiative, Homepage: Timeline, URL: <http://www.seattle.gov/rsji/about-rsji/timeline> [eingesehen am 17.02.2016].

991 Siehe Race and Social Justice Initiative: City of Seattle Racial Equity Community Survey, March 2014, URL: <http://www.seattle.gov/Documents/Departments/RSJI/2013-Community-Survey-RSJI.pdf> [eingesehen am 17.02.2016].

sich in ihrer Wohngegend in Seattle sehr wohl fühlen – die Werte liegen gar über dem nationalen Durchschnitt –; afroamerikanische Bürger Seattles antworteten jedoch auch auf diese Frage weit weniger positiv, zeigten sich hier auch im nationalen Vergleich unzufriedener als der Durchschnitt.⁹⁹² Auch die Arbeit der Polizei in Bezug auf Gleichbehandlung wurde von allen Befragten eher kritisch gesehen.⁹⁹³ Ein Großteil der Befragten gab an, kaum eine Veränderung in Bezug auf Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe wahrgenommen zu haben. Deshalb erscheint wenig überraschend, dass ca. neunzig Prozent der Befragten der Aussage zugestimmt haben, dass Seattle in Zukunft weiterhin auf das Ziel von Gleichheit und Gerechtigkeit hinarbeiten müsse.⁹⁹⁴ Auch mit der Abwahl von Bürgermeister Nickels endete das Projekt nicht. Die 2014 vom neuen und amtierenden Bürgermeister Ed Murray verabschiedete „Executive Order“ bestätigte die Beibehaltung und den weiteren Ausbau des Programms.⁹⁹⁵ So ist der jüngste Drei-Jahres-Plan der Stadt 2015 verabschiedet worden.⁹⁹⁶ Seattles Stadtpolitik illustriert also am Beispiel einer integrationspolitischen Maßnahme (Antidiskriminierung), dass Konzeptionierung und Durchsetzung von innovativen Herangehensweisen auch von Einzelpersonen entscheidend vorangebracht und auf Dauer gestellt werden können.

3.5.13 Minnesota als derzeitige „Integrationsschleuse“

Der Abschluss der Ortsinspektionen dieses Beitrags findet in den *Twin Cities* statt, im hohen Norden der Vereinigten Staaten. Mit Zwillingstädten sind die Städte Minneapolis und St. Paul im Bundesstaat Minnesota gemeint, einer Region, in der gut drei Millionen Menschen leben. Der Migrantenanteil ist dabei nicht überdurchschnittlich hoch. Dennoch stellen sich die *Twin Cities* bei näherer Betrachtung als durchaus interessante Migrations-Gateways und Integrationsschleusen heraus. Nicht nur ist der Anteil an Migranten in dieser Region seit Mitte der 1990er Jahre enorm angestiegen; auch ziehen einige Teile des Staates nicht-amerikanische Menschen scheinbar stärker an als andere – überproportional viele sind Flüchtlinge.⁹⁹⁷ Neben der die Interessen dieser Menschen befriedigenden Arbeitsmarktsituation und niedrigen Lebenshaltungskosten könnte auch das gut ausgeprägte und wahrscheinlich durch die historische Zuwanderung skandinavischer Personen beeinflusste soziale Netz eine Rolle spielen, schreiben Migrationsforscher, welche die Gegend in den zurückliegenden Jahren zunehmend als interessanten Untersuchungsort entdeckt haben.⁹⁹⁸

992 Siehe ebd.

993 Siehe ebd.

994 Siehe ebd.

995 Siehe Race and Social Justice Initiative, Homepage: Timeline, URL: <http://www.seattle.gov/rsji/about-rsji/timeline> [eingesehen am 17.02.2016].

996 Siehe City of Seattle: Race and Social Justice Initiative Manager (Anzeige) in: Job Opportunities, 2015, URL: <http://agency.governmentjobs.com/seattle/default.cfm?action=viewJob&jobID=1276130> [eingesehen am 17.02.2016].

997 Siehe Gozdzia, Elizabeta M./Martin, Susan F. (Hrsg.): *Beyond the Gateway. Immigrants in a Changing America*, Lanham 2005, S. 113.

998 Horst, Cindy: *Connected lives: Somalis in Minneapolis, family responsibilities and the migration dreams of relatives*. *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 124, July 2006, URL: <http://www.unhcr.org/44b7b6912.html> [eingesehen am 17.02.2016], S. 9.

Besonders erwähnenswert ist der hohe Anteil an Flüchtlingen aus Somalia, der im Jahr 2000 im Vergleich zu 1990 um über 600 Prozent angestiegen ist. Diese Menschen machen inzwischen den größten Anteil afrikanisch-stämmiger Personen in Minnesota aus.⁹⁹⁹ Im Jahr 2010 waren rund 19 Prozent der Gesamtbevölkerung von Minneapolis Menschen afrikanischer Herkunft, in St. Paul lag dieser Wert bei etwa 16 Prozent.¹⁰⁰⁰ Nicht nur liegen diese Zahlen deutlich über dem US-amerikanischen Durchschnitt; auch im Vergleich zum Staat Minnesota sind diese Werte um mindestens zehn Prozent stärker ausgeprägt. Man darf real von noch größeren Zahlen ausgehen, wie Studien der US-Migrationsforscherin Cindy Horst nahelegen.¹⁰⁰¹ Die Forscherin weist darauf hin, dass die Zahl der aus Somalia stammenden Menschen in den *Twin Cities* größer sein könnte als angenommen. Bei den aus Lateinamerika nach Minnesota kommenden Personen handelt es sich oftmals um Mexikaner, die asiatische Population setzt sich größtenteils aus Hmong zusammen, die als ärmste asiatische Migrantengruppe in den USA gelten.¹⁰⁰² Die Twin-City-Region ist für Flüchtlinge attraktiv. Zwar ist die Aufnahme von Flüchtlingen in die USA seit 2011 im Vergleich zur Vergangenheit relativ stark gesunken, jedoch ist der Anteil an Flüchtlingen, die nach Minnesota übersiedelten, auch in der Folgezeit weiter angestiegen. Ein entscheidender Faktor hierfür ist offenkundig die Zahl an innerstaatlich Umsiedelnden, die es in dem Wissen, dass die eigene *Community* in einem Ort gut vertreten ist, nach Minnesota zieht.¹⁰⁰³ Zudem seien die Lebenshaltungskosten in Minnesota verhältnismäßig gering und der Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten recht gut.¹⁰⁰⁴ Neben dem eingespielten Team aus State Department, dem Minnesota Department of Human Services und Organisationen von freiwilligen Helfern, den sogenannten VOLAGs, spielt hier wohl auch das Interesse der offiziellen Seite, Menschen an Orten anzusiedeln, an denen sie in eine ihnen vertraute *Community* eingebettet werden können, eine Rolle.¹⁰⁰⁵ Die wirtschaftliche Lage der Region verbesserte sich zur Jahrtausendwende enorm, lag der Fokus vieler hier angesiedelter Unternehmen zumeist auf dem damals aufstrebenden IT-Bereich und auf Kommunikation. Die hiervon am stärksten profitierende Gegend war dabei jene um die *Twin Cities*.¹⁰⁰⁶ Dadurch veränderte sich die Arbeitsmarktsituation zugunsten einer breiten Masse arbeitssuchender Kräfte.

Auch die Immigranten und Flüchtlinge fanden und finden Beschäftigung, insbesondere in der Nahrungsmittelindustrie, was zwar bedeutet, dass sie einen Großteil der Schicht der

999 Siehe ebd.

1000 Siehe United States Census Bureau: St. Paul City, Minnesota, in: Quick Facts, 2015, URL: <http://www.census.gov/quickfacts/table/PST045215/2758000,2743000,27,00> [eingesehen am 17.02.2016].

1001 Siehe Horst: Connected lives, S. 8.

1002 Siehe Fennelly, Katherine/Leitner, Helga: „How the Food Processing Industry is Diversifying Rural Minnesota“, JSRI Working Paper No. 59, The Julian Samora Research Institute, Michigan State University, East Lansing, Michigan 2002, S. 11.

1003 Siehe ebd., S. 119.

1004 Siehe ebd., S. 120.

1005 Siehe Pink, Aiden: Why Are There Jihadists in Minnesota?, in: The Tower Magazine, November 2013, URL: <http://www.thetower.org/article/why-are-there-jihadists-in-minnesota/> [eingesehen am 17.02.2016].

1006 Siehe Gozdziaik/Martin (Hrsg.): Beyond the Gateway, S. 116 f.

Geringverdiener ausmachen, sie aber jedenfalls nicht arbeitslos sind, sie also ihren Lebensunterhalt bestreiten können.¹⁰⁰⁷ Die feste Anstellung ermöglicht vielen der Somalis, Geld in ihr Heimatland zu schicken und so zusätzlich für den Lebensunterhalt ihrer dortigen Familien aufzukommen. Viele amerikanische Somalis würden sehr hart arbeiten, sodass ihnen außerhalb von Arbeit und Schlaf kaum ein anderes Leben bleibe, wie Migrationsforscherin Horst schreibt.¹⁰⁰⁸ Andere seien permanent auf dem Sprung, investierten ihr erarbeitetes Geld in Reisen zu Freunden und Verwandten.¹⁰⁰⁹ Fasst man zusammen, erkennt man, dass es sich bei den Somaliern aus den *Twin Cities* um für die USA recht klassische Geschichten erstgenerationeller Zuwanderung in einem *Gateway* der Integration handelt: Sie arbeiten anfänglich im Niedriglohnbereich, sind aber höchst selten arbeitslos; sie bilden eine starke eigene *Community*, die initial attraktiv v. a. auf die eigenen Landsleute wirkt, aber im Zuge sozio-ökonomischer Konsolidierung an Strahlkraft verlieren wird; ihre Integration wird begleitet von starken Selbstorganisationen und zivilgesellschaftlichen Verbänden, die Orte des Lernens, des Miteinanders und der Erinnerungen stiften, die Interessen zu bündeln und gegenüber Instanzen der Aufnahmegesellschaft zu kommunizieren in der Lage sind. Dabei begleitet wird der Anstieg (und Aufstieg) der Zuwanderer stets auch von Konflikten und Ausgrenzungen, die es – natürlich – in den *Twin Cities* regelmäßig gibt.¹⁰¹⁰ Gegen ressentimentgeladene Auffassungen engagiert sich bspw. Ka Joog, somalisch für „Bleib Weg!“ – eine Organisation, die sich auf die Unterstützung von Kindern durch die Kombination von US-amerikanischen und somalischen Werten fokussiert hat.¹⁰¹¹ Ihr Ziel: Jungen Somali-Amerikanern eine Alternative zu bieten, einen Weg aufzuzeigen, der sich von Drogen, Gewalt und Unterstützung radikaler religiöser Gruppen klar distanziert.¹⁰¹² Als die Organisation 2007 gegründet wurde, erwartete keiner der jungen Initiatoren, dass sie längerfristig bestehen bleiben würde. Inzwischen ist sie landesweit anerkannt, hat Preise und Worte der Hochachtung erhalten, auch von Präsident Obama. Ka Joog bietet jungen Menschen ein Mentorenprogramm, das diese vom Kindergarten bis zum Ende der Schulzeit unterstützt, ihnen einen Platz zur Entfaltung bietet.¹⁰¹³ Die Organisation veranstaltet Ferienlager, gestaltet Freizeitbeschäftigungen, bindet Kinder und Jugendliche somit frühzeitig ein und achtet dabei stets darauf, die beiden Lebenswelten – amerikanisch wie somalisch – miteinander zu verbinden.¹⁰¹⁴ Auch das machen Gateways: Sie bieten die Möglichkeit, mehr Identitäten gleichzeitig und selbstbewusst zu leben.

1007 Siehe ebd., S. 113.

1008 Siehe Horst: *Connected lives*, S. 11.

1009 Siehe ebd., S. 13.

1010 Siehe Fennelly/Leitner: *How the Food Processing Industry*.

1011 Siehe ebd.

1012 Siehe Ka Joog, Homepage: *About US*, URL: <http://www.kajoog.org/about-us/> [eingesehen am 08.02.2016].

1013 Siehe Pink, Aiden: *Why Are There Jihadists in Minnesota?*, in: *The Tower Magazine*, November 2013, URL: <http://www.thetower.org/article/why-are-there-jihadists-in-minnesota/> [eingesehen am 17.02.2016].

1014 Vgl. Ka Joog, Homepage: *Summer Camp Retreat*, URL: <http://www.kajoog.org/service/summer-camp-retreat/> [eingesehen am 08.02.2016].

3.5.14 Lernen von den USA?

Indes: Anfang 2016 scheinen in den USA die Zeichen weniger auf Miteinander als auf Gegeneinander zu stehen. Überdeutlich wird dies – natürlich – in Wahlkampfzeiten, während derer regelmäßig mit den Themen Zuwanderung und Integration mobilisiert wird. Auf die Spitze treibt dies derzeit der republikanische Präsidentschaftsanwärter Donald Trump, indem er bspw. fordert, entlang der US-amerikanisch-mexikanischen Grenze eine Mauer zu errichten, für deren Sicherung die Mexikaner zu bezahlen hätten. Trump begründet: „Sie bringen Drogen, sie bringen Kriminalität, sie sind Vergewaltiger.“¹⁰¹⁵ Das ist eine der Forderungen in einem zunehmend polarisierten Parteienspektrum, auf welche die demokratischen Kandidaten nur mit Fassungslosigkeit reagieren. So spiegelt sich in der aktuellen politischen Lage auch ein wenig die US-amerikanische Einwanderungsvergangenheit insgesamt wider: einerseits das Selbstbild, dass Einwanderer die USA aufgebaut und gegründet haben, ihre Arbeitskraft heute unverzichtbar ist; und andererseits die wiederkehrende Angst vor Überfremdung und wirtschaftlicher Not, die Einwanderer durch ihre Arbeitskraft verursachen könnten. Ziehen wir zusammen, über was uns der Beitrag informiert hat: Die USA verfügen über ein historisch gewachsenes Selbstverständnis einer „Nation of Immigrants“ (John F. Kennedy). Dieses wird gepflegt, fortgeschrieben und aktualisiert. Zeremonien anlässlich der Staatsbürgerschaftsverleihung sind nur ein Beispiel unter anderen, während derer ein Raum geschaffen wird, sich selbst zu feiern als Teil eines Ganzen. Jedoch – und das stellt gewissermaßen die weniger helle Seite dieses Selbstverständnisses dar – haben die USA ein überaus aktives wie rigides Exklusionsinstrumentarium geschaffen, das changierend zum Einsatz kommt und stark von ökonomischen Beweggründen gesteuert wird. Es legt fest, wer ins Land kommen darf und wer nicht. Gewiss, das können schon aus geografischen Gründen nur wenige Länder so handhaben. Es erscheint aber so, dass aufgrund dieser Steuerungen die integrationspolitische Maxime der USA, nach der sich Integration zuvörderst über Beschäftigung vollziehe, überhaupt erst ausreichenden Raum erhält, um zur Durchsetzung gebracht werden zu können. Dann nämlich wirken die Inaussichtstellung von permanenten Aufenthaltstiteln, die in die Staatsbürgerschaft münden sollen; dann erst greifen die nachgestellten Integrationspolitiken. Neben den Sprachförderschulen, dem Verbands- und Vereinswesen und den Nichtregierungsorganisationen sind hier insbesondere die Erinnerungsstätten zu erwähnen, die zugleich Orte der gesellschaftlichen Anerkennung von Lebensläufen, Herkunft und Wertemodellen sind; letztlich ist das eingangs erwähnte Ellis Island vor New York dabei nur ein solcher Ort unter vielen anderen.

Doch klar geworden ist auch: Zuwanderung ist immer ein beidseitiger Prozess der Entfremdung, der stets mit Konflikten – derzeit sind diese v. a. kultureller Art – einhergeht. Sie zu verstehen, zu moderieren und einzuhegen, erscheint dabei als die zentrale integrationspolitische

1015 Zitiert nach o. V.: Papier zur Einwanderung. Trump will Mexiko für Grenzmauer zahlen lassen, in: Spiegel Online, 17.08.2015, URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/donald-trump-fordert-mauer-an-us-grenze-auf-kosten-von-mexiko-a-1048402.html> [eingesehen am 18.08.2015].

Herausforderung, ohne die sozialen Spannungen überhand nehmen zu lassen. Die Bereitschaft, diese Auseinandersetzungen überhaupt einzugehen, ist in den USA jedenfalls prä-senter als andernorts.

3.5.15 Literatur zur Vertiefung

- **Buff**, Rachel Ida (Hrsg.): *Immigrant Rights in the Shadows of Citizenship*, New York 2008.
- **Chebel D'Appollonia**, Ariane/Reich, Simon (Hrsg.): *Managing Ethnic Diversity after 9/11. Integration, Security, and Civil Liberties in Transatlantic Perspective*, New Jersey 2010.
- **Edmonston**, Barry/Passel, Jeffrey S. (Hrsg.): *Immigration and Ethnicity. The Integration of America's Newest Arrivals*, Washington D. C. 1994.
- **Koulish**, Robert: *Immigrant and American Democracy. Subverting the Rule of Law*, New York 2010.
- **Migration Policy Institute** (Hrsg.): *Rethinking National Identity in the Age of Migration*, Gütersloh 2012.
- **Portes**, Alejandro/Rumbaut, Rubén G.: *Immigrant America. A Portrait*, Oakland 2014.
- **Johnson**, Kevin R./Trujillo, Bernhard: *Immigration Law and the US-Mexico Border. Si se puede*, Tucson 2011.
- **Zolberg**, Aristide: *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*, New York 2006.

4. Fazit: Integrationspolitik – Dauerbrenner des gesellschaftlichen Diskurses

von Daniela Kallinich

Jedes der hier untersuchten Länder blickt auf eine lange Einwanderungsgeschichte zurück. Sie alle waren – in wechselhafter und durch verschiedene historische Phasen bedingter Intensität – mit der Frage konfrontiert, wie Einwanderer – seien es z. B. Arbeitsmigranten oder Flüchtlinge –, die dauerhaft im Land verbleiben, in die Gesellschaft integriert werden können. Bei allen ließ sich in den letzten Jahren ein Prozess beobachten, der die unterschiedlich motivierte Zuwanderung in das jeweilige Land beschränkte und stärker regelte – bzw. dies seitdem mit mehr oder weniger großem Erfolg versucht. Auch haben alle unterschiedliche Konzepte der Form des Zusammenlebens ausprobiert und stellen heute verschiedene Beispiele auf einer Skala dar, die sich von „Multikulti“ bis „Assimilierung“ bewegt.

Die Frage nach dem Umgang mit Zuwanderern ist in den politischen Debatten aller untersuchten Länder seit vielen Jahren ein wichtiges Thema. Während zwar über gewisse Phasen hinweg in einigen Ländern ein Grundkonsens vorgeherrscht hat – so z. B. in Schweden das Selbstverständnis als flüchtlingsfreundliches und multikulturelles Land –, wird dieser derzeit und wie schon zuvor in historischen Schlüsselmomenten infrage gestellt. Verwundern dürfte dies kaum: Immer dann, wenn die Kohäsion des eigenen Landes z. B. aufgrund von steigender Arbeitslosigkeit oder sich verbreitender Angst vor „Überfremdung“ in Gefahr gesehen wird, wird die jeweil aktuelle Einwanderungs- und Integrationspolitik hinterfragt. Ereignisse wie die Straßenschlachten in hauptsächlich von Migranten bewohnten Problemvierteln oder terroristische Attentate verändern den Blick der Mehrheitsgesellschaft auf Zugewanderte – selbst wenn diese bereits seit vielen Jahren oder gar mehreren Generationen im Land leben. Sie legen die Finger in die Wunden gescheiterter Integrationsversuche und beleuchten, wo nicht gelungen ist, aus Einwanderern Mitbürger zu machen. Auch deshalb entstehen und florieren häufig Bewegungen und Parteien, die am rechtspopulistischen Rand versuchen, gegen Migranten zu mobilisieren und aus bestehenden Ängsten politischen Profit zu schlagen. Gesellschaftliche Krisen, diffuse Ängste in der Bevölkerung, das Infragestellen von Zuwanderung sowie der Aufschwung fremdenfeindlichen Gedankengutes stehen in einem engen Verhältnis. Deshalb besteht eine wichtige Aufgabe der Politik darin, die Diskussion von Integrationspolitik nicht in die Hinterzimmer zu verlegen oder an zivilgesellschaftliche Akteure zu delegieren, sondern vielmehr in einen offenen Aushandlungsprozess zu treten. Beim Herantasten an neue und innovative, aber eben auch bewährte oder gescheiterte Konzepte zur Integration kann der Blick in andere Länder äußerst hilfreich sein.

Eines sticht dabei hervor: Man tut gut daran, beim Thema Integration nicht alleine die Zugewanderten im Blick zu haben. Einwanderung tangiert letztlich auch immer die bereits ansässige Mehrheitsgesellschaft, stellt die Frage, welches Verhalten auch von dieser Seite angemessen, ja vielleicht sogar notwendig ist, um Integration zu ermöglichen. Die Politik, aber in extremeren Fällen auch Polizei und Gerichte müssen hier Antworten und Möglichkeiten der Handhabe finden, wenn fremdenfeindliches Gedankengut überhandnimmt und besorgte Stimmen beginnen, Grundlagen des Rechtsstaats infrage zu stellen. Auch die Zivilgesellschaft ist gefragt, wenn es darum geht, grassierendem Fremdenhass Einhalt zu gebieten. Und all dies muss jedoch geschehen, ohne berechtigte Sorgen um den Zusammenhalt der Gesellschaft von vornherein zu verurteilen. Die damit verbundenen Aushandlungsprozesse um die Frage, wo eine Gesellschaft beim Empfangen und der geforderten Assimilierung ihre Grenzen setzt, was „noch“ eine berechtigte Sorge ist und wo hingegen Grenzen überschritten werden, führen zu Friktionen und Konflikten. Und sie machen eines klar: Am Ende eines gelungenen Integrationsprozesses werden sich beide Gruppen verändert haben.

4.1 Integrationspraxis in den Beispielländern

Zunächst: Inwiefern unterscheiden sich die fünf untersuchten Länder voneinander? Insgesamt lässt sich bei allen ein Verständnis von Integrationspolitik beobachten, das sich dem in der Einleitung (siehe Kap. 2) vorgestellten *two-way process* annähert – allerdings in unterschiedlichen Abschwächungen, mit verschiedenen Pointierungen und auch nach Einwanderergruppen differenziert. Bereits an der Zuständigkeit der Ministerien lässt sich eine divergierende, auf je unterschiedliche Perspektiven und Erfahrungen zurückgehende Schwerpunktesetzung im Bereich Integration erkennen: In Schweden wird Integration als Querschnittsthema betrachtet, der Akzent liegt hier auf der Arbeitsmarktintegration, weshalb dort auch das Arbeitsministerium federführend agiert. In Frankreich wird Integration spätestens seit den Krawallen in den Vororten im Jahr 2005 als Sicherheitsthema wahrgenommen; deshalb sind dort primär das Innenministerium und aus städtebaulicher Perspektive z. T. auch das Stadtministerium zuständig. In den USA wird Einwanderung seit 9/11 ebenfalls stark mit Sicherheitsthemen assoziiert, wodurch die eigens geschaffene Behörde – Homeland Security – in weiten Teilen verantwortlich ist. In Israel kümmert sich angesichts des Staatsverständnisses als Heimatland aller Juden ein eigenes „Heimkehr-Ministerium“ um deren Ankunft. In Großbritannien ist das Innenministerium hauptverantwortlich, ferner ist ein spezielles Ministerium für „Communities and Local government“ für die Umsetzung „lokaler Gemeinschaftlichkeit“ und damit für die Integration vor Ort zuständig. Interessant ist darüber hinaus, welche Akteure jeweils aktiv werden: Gerade in Ländern, die wie Schweden oder Frankreich von einem starken Sozialstaat geprägt sind, fokussiert sich vieles auf den Staat, wohingegen in Großbritannien und den USA Verantwortung in der Integrationspraxis an Vereine und Organisationen abgegeben wird.

Modell	Staatsbürgerschaftsrecht	Rechtliche Grundprinzipien	Hauptakteure der Integrationspolitik	Staaten
Imperialistisch	Untertanen des Königs	Loyalität/Schutz	Ministerium für „Communities and Local government“	Großbritannien
Ethnisch/völkisch	Volk/Nation	Zusammengehörigkeit nach dem <i>ius sanguinis</i> (Abstammungsprinzip)	Heimkehr-Ministerium	Israel
Republikanisch	Politische Mitgliedschaft	<i>ius soli</i> (Geburtsortprinzip)	Innenministerium und Stadtministerium (Frankreich), Heimat-schutzministerium (USA)	Frankreich, USA
Multikulturell	Gruppenrechte	<i>ius soli</i> und <i>domicilis</i>	Arbeitsministerium	Schweden

Quelle: Ergänzte Darstellung nach Hammar, Tomas: Einwanderung in einen skandinavischen Wohlfahrtsstaat: die schwedische Erfahrung, in: Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hrsg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Leviathan Sonderheft 22/2003, S. 227–252, hier S. 237.

Wie in den unterschiedlichen Kapiteln deutlich geworden ist, gestaltet sich die Möglichkeit, in einem der hier untersuchten Länder einen Aufenthaltstitel zu erhalten, äußerst schwierig. Dabei ist dieser die zentrale Voraussetzung für Hilfe bei der Integration. Denn die Unterscheidung zwischen solchen Einwanderergruppen, die in den Genuss staatlicher, integrationsfördernder Maßnahmen kommen, und denen, die außen vor bleiben, verläuft in der Regel entlang der Frage, wer über einen Aufenthaltstitel verfügt – wobei in den europäischen Ländern die Phase zwischen Ankunft im Land bzw. Asylantrag und Bescheid z. T. in diesen Bereich fällt.

Nach Quoten wie in den USA, Sonderregelungen zugunsten besonders Qualifizierter in Frankreich (*immigration choisie*) und Großbritannien (*managed migration*), die Zugehörigkeit zur jüdischen Religion in Israel und die Nachweispflicht über ein vorhandenes Arbeitsverhältnis in Schweden sind neben dem Familiennachzug und außer der Anerkennung als Flüchtling die einzigen Chancen, überhaupt längerfristig und mit Bleibeperspektive eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Schweden bietet hier allerdings erneut ein besonderes Entgegenkommen für Einwanderungswillige – im Vergleich zu den anderen Ländern hat es die liberalste Form der Arbeitsmigration geschaffen: Seit dem Jahr 2008 haben Arbeitgeber die Möglichkeit, freie Stellen mit Arbeitssuchenden aus Drittstaaten zu besetzen, sofern sich kein geeigneter Bewerber aus dem Inland findet. Das bedeutet also, dass Schweden legale Wege für Zuwanderer aus Drittstaaten geöffnet hat.

Der Umgang speziell mit Flüchtlingen, aber auch mit anderen Einwanderern, zeigt sich auch an der Intensität und Deutung der zur Verfügung gestellten Integrationshilfen: Während mit Schweden auf der einen Seite des Extrems ein Land Flüchtlingen nach der Anerkennung ihres

Status ein breites Spektrum an Integrationshilfen und Politikmaßnahmen zur Eingliederung bereitstellt und darüber hinaus – zumindest bis zuletzt – besonders offen für deren Ankunft gewesen ist, steht auf der anderen Seite Israel, das sich der Aufnahme von Flüchtlingen nahezu vollständig verweigert und diese durch unterschiedlichste Abschreckungsmaßnahmen auch gezielt fernzuhalten versucht; nach Integrationshilfen für diese besondere Einwanderergruppe sucht man hier vergeblich. Für die, die trotzdem ungewollt ins Land kommen, droht – wie auch häufig in den USA – das prekäre Leben als illegaler Einwanderer. Israel bildet dabei, wie im Kap. 3.3 dargestellt, den Sonderfall eines Staates, der unbeschränkte Zuwanderung zulässt, sofern die Immigranten ihre ethnisch-religiöse Zugehörigkeit zum Judentum nachweisen können und das jüdisch-demokratische Grundverständnis nicht in Gefahr gerät. Hieraus folgt ein wichtiger Punkt: Die im Folgenden dargestellten Muster und Methoden gelungener Integrationspolitik bzw. die zu vermeidenden Aspekte betreffen nicht nur „frisch angekommen“, wartende oder anerkannte Flüchtlinge, sondern auch unterschiedliche legale Einwanderungsgruppen bzw. deren Nachfahren. Auffällig ist, dass in der Vergangenheit und auch noch in der Gegenwart in vielen Ländern ein Bezug zwischen Aufnahmekapazität und möglicher Integrationstiefe hergestellt worden ist und häufig erst mit der Begrenzung von Einwanderung Versuche verbesserter Integrationspolitik einhergegangen sind. Dies allerdings lässt sich auf die gleiche Diagnose bzw. Befürchtung zurückführen, die auch heute in Deutschland auf den Nägeln brennt: Die Anwesenheit (zu) vieler ausländischer Menschen, die an entscheidenden gesellschaftlichen Teilbereichen nur ungenügend teilhaben.

Wichtige Kompetenzen und deren Vermittlung

Keine Frage: Die Unterschiede in den historischen Erfahrungen mit Einwanderung und die daraus resultierenden stark differierenden Integrationserzählungen der hier behandelten Länder sind evident. Umso erstaunlicher aber erscheint, dass nicht wenige der Antworten, die auf die Herausforderungen der Integration gesucht werden, sich grundsätzlich ähneln. Insbesondere vier Aspekte lassen sich aus den untersuchten Beispielen herausfiltern, die als Schlüssel zur Integration gesehen und entsprechend – wenn auch unterschiedlich – gefördert werden: Sprache, Vorbereitung für und Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Begleitungs- bzw. Informationsangebote und Diskriminierungsprävention.

Spracherwerb und kulturelle Kompetenzen

Alle untersuchten Länder haben einen Schwerpunkt ihrer Integrationsbemühungen auf den Spracherwerb gelegt; auch die Vermittlung kultureller Kompetenzen spielt überall eine wichtige Rolle. Wie schon mehrfach betont, wird der Erwerb dieser Kompetenzen als Schlüssel für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und die Teilhabe an allen Aspekten des gesellschaftlichen Lebens gesehen. Reguläre Einwanderer haben dabei z. B. bei einer geplanten Migration nach Frankreich oder Israel die Möglichkeit oder sogar die Verpflichtung, bereits in ihrem

Heimatland Grundlagenkurse zu absolvieren. Darüber hinaus steht ihnen in allen Ländern nach ihrer Einwanderung ein breites Spektrum kostenloser oder teilfinanzierter Sprachkurse sowie mehr oder weniger ausführlicher Integrationskurse zur Verfügung, deren Besuch auch teilweise Voraussetzung für die Verlängerung von Aufenthaltstiteln oder die Einbürgerung ist. Ein schwedisches Modellprojekt hat darüber hinaus den Spracherwerb mit der Berufsvorbereitung verknüpft, sodass es für bestimmte Berufsgruppen dort Sprachkurse gibt. In Frankreich besuchen schulpflichtige Einwanderer reguläre oder spezielle Klassen in den Regelschulen und erhalten im Rahmen ihres Schulbesuchs zusätzlichen Sprachunterricht. Auch in den anderen Ländern werden die Kinder in die Regelschulen integriert, was allerdings gerade in den Ballungsräumen (z. B. in Schweden oder Großbritannien) zu Kapazitätsproblemen führen kann.

Während das Angebot an Sprachkursen – sowohl was die geografische Verteilung als auch die Menge angeht –, in Israel vorbildlich, weil ausreichend und zielgruppengerecht, erscheint, steht das britische System in der Kritik, v. a. an Orten, an denen sich Flüchtlinge besonders häufig befinden, nicht genügend Plätze anzubieten, was zu langen Wartezeiten – und damit verlorener Zeit – im Integrationsprozess führe. Sprachförderung wird darüber hinaus in allen Ländern nicht nur durch staatlich organisierte oder angebotene Kurse, sondern auch über zivilgesellschaftliche Vereine und Initiativen betrieben. Diese konzentrieren sich dann oft auch nicht nur auf legal eingereiste Neuankömmlinge, sondern z. B. zusätzlich auf illegale Einwanderer oder eingewanderte Frauen, die sich zuvor z. T. jahrelang aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse ins Private bzw. in ihre *community* zurückgezogen haben.

Die Unterstützung beim Ankommen und Eingliedern in die Gesellschaft

Die Vermittlung von kulturellen und sprachlichen Kompetenzen wird auf unterschiedlichen Wegen angestoßen und – mehr oder weniger – nachhaltig fortgeführt. In Frankreich gilt: Egal, aus welchem Grund ein Aufenthaltstitel vergeben wird, davor steht immer die Unterzeichnung eines Integrationsvertrages, der für den Einwanderer Rechte und Pflichten beinhaltet. Die daran anschließenden Sprach- und Integrationskurse bilden eine rudimentäre Form der in Schweden und z. T. auch in Großbritannien existierenden (oder wieder abgeschafften) Begleit- und Begrüßungsprogramme, in den USA in der neunzigtägigen Begleitung neuangekommener Flüchtlinge durch Freiwilligenorganisationen oder in der „Rundum-Betreuung“, die in Israel für jüdische Einwanderer geboten wird. In dieser Phase geht es darum, grundlegende Werte, Alltagspraktiken, bürokratische und weitere lebenspraktische Abläufe zu vermitteln.

Neben Unterrichtseinheiten spielen in diesem Zusammenhang die bereits genannten Programme von *Mentoring* oder „kulturellem Dolmetschen“ eine wichtige Rolle; sie sollen soziale Verknüpfungen zwischen den Einwanderern und der neuen Gesellschaft schaffen. Dabei geht es – wie im französischen Beispiel – nicht darum, Prozesse für den Einwanderer zu

erledigen, sondern ihn dabei zu begleiten und zu befähigen, selbstständig im neuen Land Fuß zu fassen. In den USA steht am Ende einer dreimonatigen Initiierungsphase die Erwartung, alleine zurechtzukommen. Großbritannien federt den schwierigen Übergang vom Status des Asylbewerbers hin zum anerkannten Flüchtling neben ähnlichen Begleitprogrammen wie in den USA zusätzlich mit einem „Integrationskredit“ ab; ein Aspekt, der durchaus sinnvoll erscheint, sind doch z. B. in Frankreich zahlreiche Flüchtlinge zunächst gezwungen, bei Bekannten unterzukommen oder gar auf der Straße zu leben, da ihnen – nicht zuletzt mangels Job – die Mittel für eine eigene Bleibe fehlen.

Auch Vereine und andere zivilgesellschaftliche Akteure unterstützen in allen genannten Ländern Neuankömmlinge, frisch anerkannte Flüchtlinge sowie schon seit Längerem eingewanderte Personen – wobei deutlich geworden ist, dass deren Abhängigkeit von projektbezogenen Fördergeldern aus staatlichen Mitteln problematisch ist. Für sie sind stabile Mittel und verlässliche Ansprechpartner in Verbindung mit einer flachen Hierarchie – wie Beispiele in Frankreich zeigen – besonders wichtig, um ihrem Auftrag nachkommen zu können. Besonders in Großbritannien ruht viel Verantwortung auf den Schultern ehrenamtlich organisierter Vereine. Dies hat die Politik allerdings erkannt, sodass die Vereine etwa seit der Jahrtausendwende staatlich stärker gefördert werden und mehr Wert auf Kooperationen zwischen ihnen und dem Staat gelegt wird. In den USA übernehmen Freiwilligenvereine die Betreuung von Flüchtlingen und deren Ausstattung mit dem Nötigsten in den ersten neunzig Tagen. Offenkundig ist, dass viele der Vereine und NGOs einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen: Neben Arbeitsmarktorientierung bieten sie auch bei Sprachschwierigkeiten, beim Zugang zu den Sozialsystemen oder bei Behördengängen vielfältige Hilfe. Auch Jugendarbeit gehört häufig zum Spektrum der Vereine, die versuchen, Menschen mit Migrationshintergrund bei der Eingliederung zu helfen. Oft sind sie aus Selbsthilfestrukturen entstanden und entwickeln sich gerade in Vierteln mit hoher Migrationsdichte zu Dreh- und Angelpunkte des gemeinsamen Lebens.

Ganz ähnlich wie bei den Sprachkursen stellt sich die Frage nach den Konsequenzen für den Fall, dass verpflichtende Angebote, welche die Integration unterstützen sollen, nicht angenommen werden. Während sich dies in Frankreich – zumindest theoretisch – auf die Chancen der Verlängerung eines Aufenthaltstitels auswirken kann, müssen Einwanderer in Schweden in diesem Fall mit der Einbehaltung sozialer Leistungen rechnen.

4.1.1 Mittel und Wegweiser

Die Eingliederung in den Arbeitsmarkt

Der Spracherwerb dient u. a. dazu, den Neuankömmlingen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen – sie gilt für die Integration als besonders wichtiges Mittel (siehe Kap. 2). Überall, das haben die Studien ergeben, sind insbesondere Flüchtlinge von höherer Arbeitslosigkeit betroffen als der Durchschnitt (wobei sich die USA hier positiv abheben) und

so sie denn ein Arbeitsverhältnis finden, leiden sie besonders häufig unter *under-employment*. Auch in diesem Bereich fällt Schweden erneut durch ein besonders liberales Regime auf, das hier durchaus als nachahmenswert hervorgehoben werden kann: Asylbewerber dürfen bereits während ihrer Antragsprüfung einer Beschäftigung nachgehen. Sollte der folgende Bescheid negativ ausfallen, führt dies nicht automatisch zu Abschiebung oder illegalem Aufenthalt. Vielmehr kann der Nachweis einer Beschäftigung einen „Spurwechsel“ ermöglichen und zu einer temporären Aufenthaltsgenehmigung führen. In Großbritannien und Frankreich ist es dagegen üblich, während der Dauer des Asylverfahrens keine Arbeitserlaubnis zu erhalten – wobei in Frankreich mittlerweile nach neun Monaten Wartezeit Genehmigungen vergeben werden, sofern der Entscheidungsprozess noch nicht beendet ist; nach EU-Recht haben hierauf alle ein Recht, deren Prüfungsverfahren nach Ablauf eines Jahres noch nicht entschieden worden ist. Flüchtlinge in Israel wiederum haben überhaupt keine Möglichkeit zum legalen Einkommenserwerb; in den USA dürfen Asylberechtigte und Flüchtlinge ab dem Tag ihrer Ankunft arbeiten.

Dem Problem der Arbeitsmarkeingliederung wird in den unterschiedlichen Ländern mit verschiedenen Strategien begegnet, welche die kumulierten Defizite (fehlende Kenntnisse der Sprache, des Arbeitsmarkts, der sozialen Codes, der Unterstützungsmechanismen, nicht anerkannte Abschlüsse) der Flüchtlinge auszugleichen versuchen bzw. wie in den USA die Fähigkeiten der Flüchtlinge als „Unternehmer in eigener Sache“ schnell in Teilnahme am Arbeitsmarkt umwandeln wollen. Während in Frankreich die Unterzeichnung des Integrationsvertrags mittlerweile immerhin mit einem Jobberatungsgespräch und Informationen zur Arbeitswelt verbunden ist, geht Schweden mit seinem Fokus auf die Arbeitsmarkeingliederung hier wesentlich weiter: Im Rahmen eines „Etablierungsplanes“ bekommen die anerkannten Flüchtlinge persönliche Fallbetreuer zur Seite gestellt, die ihnen u. a. bei der Arbeitssuche helfen sollen. Gezielte Sprachkurse für den jeweiligen Beruf, innovative Formen zur Anerkennung von Berufserfahrungen und -abschlüssen sowie die Etablierung von „Einstiegsjobs“ erscheinen als vorbildliche Versuche, den Flüchtlingen umgehend den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Allerdings wird auch hier die Schere zwischen „gut gemeint“ und Praxistauglichkeit häufig kritisiert. Auffällig ist aber, dass lokale Projekte, die sich sehr spezifisch mit den konkreten Einzelfällen beschäftigen, berufsspezifische Vorbereitungen anbieten und praktische Hilfe leisten, relativ wirkungsvoll sind.

Der schwierige Übergang in die Arbeitswelt nach langer Wartezeit als Asylbewerber wird in Frankreich angesichts der geringen staatlichen Hilfsangebote von speziellen Vereinen und Projekten unterstützt. Von den Flüchtlingen in den USA wird erwartet, binnen einem halben Jahr mit Unterstützung von Freiwilligendiensten Arbeit zu finden und so auf eigenen Beinen zu stehen. Auch in Großbritannien spielen NGOs und *Mentoring*-Programme eine wichtige Rolle bei der Vermittlung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt, z. B. über Bewerbungstrainings und individualisierte Beratungsangebote; Schweden ist nach privatwirtschaftlichen

Versuchen zu vom Staat angestellten Mentoren zurückgekehrt. Daneben gibt es in Großbritannien spezielle staatliche Programme für besonders gut ausgebildete Flüchtlinge, die über Fortbildungs- und Ausbildungsmaßnahmen schnell in Jobs finden sollen. Dies bezieht sich besonders auf medizinisches Fachpersonal und Lehrkräfte und bedeutet für die geeigneten Kandidaten das Angebot besonderer berufsvorbereitender Kurse. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Einwanderung qualifizierter Einwanderer als Chance begriffen werden kann, in Zeiten von Fachkräftemangel akute Lücken zu füllen.

In einigen Ländern wird die Zuwanderung auch bewusst als Ressource gesehen und gut integrierte Einwanderer werden als kulturelle Dolmetscher oder „Qualifizierungsberater“ in den Arbeitsmarkt integriert. Mit Blick auf Frankreich fällt auf, dass der Einsatz solcher – dort Mediatoren genannter – Mentoren bzw. Fallunterstützer sukzessive eine berufliche Anerkennung und Wertschätzung erhält. Angesichts zahlreicher negativer Erfahrungen mit schlecht ausgebildeten, ehrenamtlich agierenden oder prekär beschäftigten Mentoren scheint dies ein sinnvoller Ansatz zu sein, um wichtiges Expertenwissen für Neuankömmlinge zu nutzen, Migrationsgeschichte als Expertenwissen aufzuwerten und Berufsperspektiven für Menschen mit Migrationshintergrund zu schaffen.

Räumliche Segregation

Ein weiteres Problem, das in den letzten Jahrzehnten in allen drei europäischen Beispielländern sowie den USA aufgetreten ist, besteht in der Wohnsegregation, die von Kritikern auch als „Ghettoisierung“ bezeichnet wird. Entwicklungen wie in den französischen *banlieues* gelten heute als Negativbeispiele gescheiterter Integrationspolitik; dort häufen sich – ähnlich wie in den Problemvierteln schwedischer oder britischer Metropolen – Problemlagen sozialer Deprivation wie z. B. hohe Arbeitslosigkeit, niedrige Einkommens- und Bildungsniveaus oder Kleinkriminalität; auch die Lebensqualität bleibt aufgrund mangelhafter Infrastruktur und angesichts baulicher Schäden weit hinter normalen Standards zurück. Diese Orte sind, ähnlich wie die US-amerikanischen *gateway-cities*, nach wie vor Anziehungspunkte für Neuankömmlinge. Allerdings gelingt viel zu selten, sie tatsächlich als Schnittstellen zwischen Gesellschaft und Migranten oder als Durchgangspunkte in Richtung eines „besseren“ Lebens zu sehen – führt doch die dortige Problemakkumulation häufig zu sozialer Schließung statt Durchmischtheit. Dennoch sind diese Viertel für viele Einwanderer zunächst interessant: Denn sie bieten nicht nur bezahlbaren Wohnraum, sondern in der Regel auch ein Netzwerk bzw. eine *Community*, die ihnen ein schnelleres Fußfassen, wenn auch keine Integration in die Mehrheitsgesellschaft erlaubt.

Schweden versucht diesem Sachverhalt traditionell durch sein „Ganz-Schweden-Programm“ zu begegnen: In dessen Rahmen werden Flüchtlinge nicht an den Rändern der drei Großstädte untergebracht, sondern im ganzen Land verteilt. Und auch in Großbritannien gilt die Regel, Flüchtlinge, notfalls gegen deren Willen, jenseits der Metropolen unterzubringen. Mit

diesen Versuchen soll die räumliche Ballung von Menschen mit Migrationshintergrund in sowieso schon problematischen – und daher günstigen – Wohnvierteln an den Rändern der großen Städte entzerrt werden, wodurch soziale Brücken von den Einwanderern zur Mehrheitsgesellschaft geschaffen werden sollen. Frankreichs Stadtpolitik hingegen zielt auf die Aufwertung ebenjener Quartiere, die derzeit noch als Problemviertel gelten, um dort – durch die Überwindung der oben dargestellten Probleme – soziale Durchmischung zu erreichen. Beide Ansätze – die Verteilung im Land wie auch die Stadtpolitik nach französischem Modell – zeigen bislang aber nur begrenzte Effekte. Ein ähnliches Ziel wie die Stadtpolitik französischer Art stellt die ethnische Diversifizierung nach dem Beispiel von Columbia Pike in Washington D. C. dar: Hier wird die große Vielfalt an Herkunftsländern als Chance gesehen, um ein gutes Zusammenleben zu ermöglichen, da keine Gruppe zahlenmäßig dominant ist und auch Menschen ohne kürzlichen Migrationshintergrund dort wohnen. Der Versuch, mit bezahlbaren Mietpreisen und allen offenstehenden Bildungsangeboten unterschiedliche Bewohner anzuziehen und dadurch eine möglichst große ethnische Durchmischung zu erzielen, scheint durchaus ein gangbarer Weg zu sein. Zumindest zeigen US-amerikanische Beispiele, dass diese Viertel auch für Familien ohne Migrationshintergrund an Attraktivität gewinnen.

4.1.2 Wer gehört dazu?

Das größte Integrationshindernis, das sich in den letzten Jahren gezeigt hat, ist die Frage: „Wer gehört dazu?“ Sie klärt sich in den verschiedenen Beispielländern zunächst über die Staatsbürgerschaft: Während diese für Einwanderer in Israel an den jüdischen Glauben bzw. jüdische Wurzeln gebunden ist und für andere Einwanderer nahezu unerreichbar scheint, haben Schweden, Frankreich, Großbritannien und die USA für eingewanderte Ausländer akquirierbare Voraussetzungen definiert, die eine Einbürgerung ermöglichen. Schweden zeigt sich hier erneut als besonders liberal und sieht die Einbürgerung als wichtigen Pfeiler des Integrationsprozesses. Als Voraussetzung muss man lediglich seit fünf Jahren legal im Land gelebt haben und man darf keinerlei Straftaten begangen haben. Dagegen werden in Großbritannien Kenntnisse der politischen Kultur und der Sprache, ein fünfjähriger Aufenthalt, ein „guter Charakter“ sowie zuletzt auch gute Kenntnisse des sozialen Lebens vorausgesetzt. Ähnlich wie in den USA wird die Einbürgerung zelebriert und ein Eid abgelegt – ein Vorgehen, das seit Kurzem auch in Schweden praktiziert wird. In Frankreich wiederum kommen noch die Unabhängigkeit von Sozialleistungen sowie die schriftliche Anerkennung der französischen Werte und Gesetze hinzu; wobei das *ius soli* allen in Frankreich geborenen Menschen – auch von ausländischen Eltern – die Staatsbürgerschaft automatisch als Option bietet. In den USA haben Flüchtlinge und Asylberechtigte nach fünf Jahren die Möglichkeit, die Staatsbürgerschaft zu beantragen; zuvor können sie sich bereits um eine Greencard bewerben.

Doch was, wenn die Staatsbürgerschaft nicht das erklärte Ziel der Einwanderer ist, noch nicht beantragt werden kann oder wenn sich die Einwanderer trotz jeweiliger Staatsbürgerschaft immer noch als Bürger „zweiter Klasse fühlen“? Anders gefragt: Welche Voraussetzungen können geschaffen werden, um Einwanderern ein Zugehörigkeitsgefühl zum neuen Land jenseits einer formellen Staatsbürgerschaft, dem Arbeitsmarktzugang, der Sprache und dem Zugang zu den Sozialsystemen zu vermitteln?

Um dieses Ziel zu erreichen, erscheinen unterschiedliche Maßnahmen möglich, die z. T. schon in einigen Ländern bei der Integration helfen oder aber aus den dortigen Erfahrungen abgeleitet worden sind. Diese liegen in den Bereichen der politischen Teilhabe, der Gestaltung des Gemeinwesens und können auch in den Bereich der häufig kritisierten „Symbolpolitik“ fallen. Gleichzeitig betreffen sie auch die Schaffung einer Gesellschaft, in der Diskriminierung aufgrund der Herkunft verhindert wird.

Einbindung

Schweden hat bereits 1975 für alle dauerhaft im Land lebenden Einwohner das aktive und passive Wahlrecht bei regionalen und kommunalen Wahlen eingeführt. Dies ist ein Vorschlag, der z. B. in Frankreich seit Jahrzehnten diskutiert wird, aber noch nicht in die Tat umgesetzt worden ist. Auffällig ist allerdings, dass die Wahlbeteiligung in beiden Ländern in den Problemvororten, in denen ein besonders hoher Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund (aber auch mit der jeweiligen Staatsbürgerschaft) wohnt, im Landesschnitt wesentlich niedriger ausfällt. Die schwedische Initiative, über „Wahlbotschafter“ die Beteiligung der Menschen mit Migrationshintergrund zu erhöhen, scheint ein ebenso bedenkenswerter Schritt zu sein wie die Initiative der französischen Parti Socialiste, die 2012 über einen Tür-zu-Tür-Wahlkampf versucht hat, vom Gemeinwesen isolierte Menschen in den *banlieues* zur Stimmabgabe zu motivieren. Schließlich fühlen gerade diese sich häufig von „der Politik“ weder betroffen noch angesprochen.

Interessant sind auch US-amerikanische Ansätze, wie in New York, die Neuankömmlingen das Leben zu erleichtern versuchen, indem sie bürokratische Angebote in zahlreiche Sprachen übersetzen lassen oder Menschen mit Migrationshintergrund, wie in Detroit geschehen, zu deren Situation befragen und damit eine echte Willkommenskultur belegen. Überhaupt scheint der Ansatz, lokale Spielräume durch individuelle Initiativen auszuschöpfen, vielsprechend zu sein – können doch auf diese Weise spezielle, ortsspezifische Gegebenheiten viel besser in Überlegungen und Handlungen einbezogen werden.

Freilich: Nicht alle Integrationsinstrumente und Integrationsmechanismen sind leicht übertragbar. In Israel etwa trägt der verpflichtende Grundwehrdienst als „Schule der Nation“ sehr dazu bei, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Dadurch, dass dort Menschen mit unterschiedlichen sozialen und ethnischen Wurzeln gemeinsam ihren Dienst ableisten, entsteht ein Gefühl, am „großen Ganzen“ teilzuhaben und ein wichtiger Teil der Gesellschaft

zu sein. Gleichzeitig verdeutlicht der Ausschluss der arabischen Minderheit aus der Armee den exklusiven Charakter dieses Mechanismus.

Hieraus erwächst ein möglicherweise radikal wirkender Gedanke, über einen von Bürgern unterschiedlichster sozialer, ethnischer oder religiöser Herkunft abgeleiteten zivilen Freiwilligendienst *alle* jungen Menschen an ein Gemeinwesen zu binden. Dieser könnte Gleichbehandlung, den Abbau von Vorurteilen, gegenseitiges Kennenlernen sowie die Möglichkeit, seine Rolle in der Gesellschaft zu finden, befördern. Hieraus könnten soziale Beziehungen aller Art zwischen eingewanderten Menschen und der begrüßenden Gesellschaft bzw. ihren Mitgliedern erwachsen.

Auch symbolische Handlungen seitens der Mehrheitsgesellschaft – sei es die Thematisierung der Migrationsgeschichte und ihrer Bedeutung für das Land im Schulunterricht; Museen, welche die Einwanderungsgeschichte beinhalten; die Einrichtung einer offiziellen Kommission, die damit beauftragt ist, ein neues Leitbild des Zusammenlebens zu entwerfen; der Respekt anderer als christlicher Feiertage; oder die Benennung von Straßen und Plätzen – könnten ein Weg sein, eingewanderten Menschen symbolisch ihren Platz in der Gesellschaft zu bestätigen und ihnen und ihrer Leistungen Respekt bekunden.

In Israel – in vielen Aspekten gewiss ein Sonderfall – gelingt die Integration ganz unterschiedlicher Einwanderergruppen aufgrund der Tatsache, dass diese eine gemeinsame Identität teilen: die Zugehörigkeit zum Judentum. Allerdings wird damit auch, wie schon beschrieben, mindestens ein Fünftel der Bevölkerung von einer gemeinsamen nationalen Identität ausgeschlossen. Doch blicken wir noch einmal auf die aus unterschiedlichsten Kontexten eingereisten Juden: Sie alle eint die Zugehörigkeit zu einer großen Geschichte, zu einem Narrativ. Die Einwanderer einzubinden in die Narrative ihrer neuen Heimaten, erscheint als die wichtigste Aufgabe von Integrationspolitik. Hin und wieder blitzen solche Momente bereits auf: z. B. im Jahr 1998, als Frankreich mit einer ethnisch durchmischten Mannschaft Fußballweltmeister wurde und die Franzosen mit großem Stolz auf den gemeinsam errungenen Titel und die Vielfalt des Landes blickten; aber auch in der Vergangenheit, bspw. anlässlich der beiden Weltkriege, als Einwanderer und „einheimische“ Franzosen gemeinsam für die Befreiung kämpften. Allerdings sind derzeit eher wieder Tendenzen zu beobachten, die den Ausschluss ganzer Bevölkerungsgruppen zur Folge haben könnten, wenn infolge von Attentaten Menschen arabischen Aussehens oder mit (vermuteter) islamischer Religion für die Taten von Terroristen in „Sippenhaft“ genommen werden und wenn sie sich – aufgrund gescheiterter anderer Integrationsversuche und weil sie sich aufgrund von Diskriminierungen als Bürger „zweiter Klasse“ fühlen – von der Mehrheitsgesellschaft abwenden.

Diskriminierungsbekämpfung

Arbeits- und Wohnungsmarkt sind eindruckliche Beispiele dafür, dass Flüchtlinge und andere Menschen mit Migrationshintergrund unter Diskriminierungen leiden. Der Kampf gegen

ein solches Verhalten stellt einen wichtigen Aspekt eines zweiseitigen Prozesses dar. Andernfalls, so scheint es, verblasst die Wirksamkeit von Sprach- und Integrationskursen und fehlt der gesellschaftliche Rahmen für gelungene Integration. Dieser Aspekt wurde in Großbritannien bereits in den 1960er Jahren durch entsprechende Gesetze berücksichtigt und im Zuge der europäischen Gleichstellungsrichtlinie in allen hier untersuchten europäischen Ländern zu einem wichtigen Ziel, das vor Ort mit der Einrichtung entsprechender Behörden und Stellen forciert wurde. Entsprechend wichtig erscheint die Arbeit von NGOs wie dem französischen Verein SOS Racisme, der nicht nur als juristische Beratungsstelle für Diskriminierungsopfer zur Verfügung steht, sondern darüber hinaus über Bildungsprogramme hartnäckigen Vorurteilen und Rassismus z. B. in Schulen oder an anderen gesellschaftlichen Schlüsselstellen vorzubeugen sucht. Fortbildungen für Personalverantwortliche zählen ebenso zu seinem Maßnahmenrepertoire wie die Schulung von Sicherheitspersonal. Entsprechend spielt auch die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle, wie es das Beispiel Anchorage in den USA zeigt. Nur wenn Bürger und Vereine lautstark gegen Rassismus – sei er von öffentlicher oder privater Seite – vorgehen, kann für Betroffene ein integrationsfreundliches Klima geschaffen werden. Andererseits: Als Ergebnis lässt sich ebenfalls festhalten, dass rein zivilgesellschaftlich organisierte Bemühungen – so wichtig und begrüßenswert sie auch sind – oftmals nicht ausreichen; denn die Konjunkturen ehrenamtlichen Engagements fluktuieren stark, Gelder werden knapp oder Freiwillige fehlen. Verlässlichkeit und Verbindlichkeit schaffen hier allein stabile, staatlich geförderte Institutionen und Instrumente. Nur durch sie können sinnvolle Angebote verstetigt werden. Auch die Bekämpfung von institutionellem Rassismus sowie die Sensibilisierung von Polizei und Gerichten für fremdenfeindlich motivierte Straftaten fallen in diesen Bereich. Dazu bedarf es eines Bewusstseinswandels in den Institutionen, wie er bspw. im amerikanischen Seattle vollzogen worden ist. Voraussetzung dafür war jedoch, die Gefühle derjenigen Bürger, die institutionellem Rassismus zum Opfer gefallen waren, zu erkennen und ernst zu nehmen. Erst nach diesem Prozess war auch ein Umdenken in den bürokratischen Abläufen und den *governance*-Prozessen möglich. In Frankreich hingegen spielen diskriminierende Handlungen wie etwa „racial profiling“ und willkürliche Polizeischikanen nach wie vor eine wichtige Rolle für die Betroffenen mit „sichtbarem“ Migrationshintergrund – v. a. weil Beschwerde- und Sanktionsmöglichkeiten nach wie vor noch in den Kinderschuhen stecken.

4.2 Best-Practice Beispiele und die Suche nach ihrem Sinn

Die Beispiele aus Frankreich, Großbritannien, Israel, Schweden und den USA haben gezeigt, dass es „den Königsweg“ bei der Integration nicht gibt. Spracherwerb, Zugang zum Arbeitsmarkt, Hilfe beim Ankommen sowie die Vermittlung des Gefühls, dazuzugehören – und dies nicht nur

auf dem Papier-, haben sich aber als große Linien notwendiger Bedingungen, als erfolgversprechende Werkzeuge gelungener Integration herausgeschält.

Jedes der genannten Länder hat dafür eigene Strategien gewählt, die sich aus dem nationalen Selbstverständnis, Traditionen und Pfadabhängigkeiten ableiten lassen und die den je konkreten Umgang mit Einwanderern und nicht zuletzt Flüchtlingen prägen. Diese historisch gewachsenen Werte und Vorstellungen sind es auch, die den Kern der nationalen Identität ausmachen. Beides allerdings – das anvisierte Ziel der Integration und der Weg dorthin sowie die Basis des Zusammenlebens – steht in Deutschland gerade im Mittelpunkt eines heftig umkämpften Neudefinitionsprozesses. Damit steht unser Land allerdings weder alleine da noch erscheint diese Entwicklung angesichts der uns umgebenden und direkt betreffenden Geschehnisse überraschend oder gar illegitim.

Vielmehr zeigt der Blick in die anderen Länder, dass auch sie – trotz jahrzehntelanger Traditionen als Immigrationsziele – immer wieder und mit unterschiedlichem Ausgang Fragen der nationalen Identität neu verhandelt haben. Denn diese ist es, die letztlich im Mittelpunkt aktueller Debatten steht. In den untersuchten Fallbeispielen werden auf die Frage danach, was die jeweilige Identität ausmacht, derzeit unterschiedliche Antworten diskutiert: So ringen in Frankreich die Vertreter des traditionellen Nationalverständnisses, das sich aus politischem Zugehörigkeitsgefühl und dem Teilen gemeinsamer Werte speist, mit jenen, die beim Abstecken der Grenzen einen kulturalistischen und religions- oder konkreter islamfokussierten Blick eingenommen haben. Ein traditionell offenes und liberales Land wie Schweden sieht die integrativen Fähigkeiten seines Wohlfahrtsstaates mittlerweile derart gefährdet, dass es zu dessen Absicherung damit begonnen hat, die eigenen Grenzen zu schließen. Großbritannien wiederum hat Abschied genommen von der Idee einer multikulturellen Gesellschaft und stattdessen nun ein Trendwende zu einer „zivilrepublikanischen“ Integrationspolitik vollzogen, die auf die Notwendigkeit ziviler Integration in eine auf gemeinsame Werte basierende Gesellschaft pocht. Und auch die USA haben über die Jahrzehnte hinweg stets unterschiedliche Kriterien bei der Zulassung von Immigration definiert und dabei besonders an das Wohl des eigenen Landes gedacht. Einzig Israel scheint sich in seinem Selbstverständnis als exklusive Heimat der Juden weitestgehend treu geblieben zu sein.

All dies gibt Hinweise auf die Möglichkeit, die Vorstellungen von nationalen Leitbildern langfristig zu verändern, und auf die Frage, wie man sich als Gesellschaft versteht. Die genannten Beispiele, die Integration unterstützen und erleichtern können, können der Politik dabei als Werkzeugkasten dienen. Sie entbinden die Politik allerdings nicht von der Pflicht, angesichts der aktuellen Herausforderungen die Grundlagen, den Sinn und das Ziel ihres Handelns in Zusammenarbeit mit den Bürgern neu zu definieren.



Göttinger Institut für
Demokratieforschung

Kontaktdaten

Institut für Demokratieforschung
Georg-August-Universität Göttingen

Weender Landstraße 14
37073 Göttingen

Tel: 0551 / 39 1701-00
Fax: 0551 / 39 1701-01
info@demokratie-goettingen.de

AnsprechpartnerIn

Daniela Kallinich
Tel: 0551 / 39 1701-25
Mail: daniela.kallinich@demokratie-goettingen.de

Gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

im Rahmen des Bundesprogramms

Demokratie **leben!**