

Zwischen Verpflichtung und Förderung

**Integrationspolitik in den Niederlanden, Dänemark,
Schweden, Schottland und England**

Serge Houmard und Sabine Schoch

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

Für Paketpost:
Weyermannsstrasse 10
CH-3008 Bern

T++41 31 370 75 75
F++41 31 370 75 00

info@osar.ch
www.osar.ch

Januar 2007

PC-Konto
30-16741-4
Spendenkonto
PC 30-1085-7

Impressum

HERAUSGEBERIN

 Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
Postfach 8154, 3001 Bern
Tel. 031 / 370 75 75
Fax 031 / 370 75 00
E-Mail: INFO@osar.ch
Internet: www.osar.ch
PC-Konto: 30-1085-7

AUTOR

Serge Houmard und Sabine Schoch

SPRACHVERSIONEN

Deutsch und Französisch

COPYRIGHT

© 2007  Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
1 Niederlande	1
2 Dänemark	3
3 Schweden	4
4 Schottland.....	7
5 England	9
Einleitung	12
1 Auftrag.....	12
2 Länderauswahl.....	12
3 Vorgehen	13
4 Abklärung vor Ort.....	13
5 Aufbau des Berichts	13
6 Vorbemerkungen.....	14
Niederlande.....	15
1 Kontext	15
2 Hauptakteure in der Integrationsförderung	18
3 Massnahmen.....	20
4 Evaluation des Integrationsprogramms	23
5 Die neue Integrationspolitik	25
6 Einschätzungen der Akteure	28
Dänemark.....	31
1 Kontext	31
2 Hauptakteure in der Integrationsförderung	34
3 Massnahmen.....	35
4 Evaluation.....	38
5 Der neue Integrationsplan der Regierung.....	40
6 Einschätzungen der Akteure	40
Schweden	43
1 Kontext	43
2 Hauptakteure in der Integrationsförderung	46
3 Tätigkeiten	48
4 Evaluation der Integration.....	50
5 Einschätzungen der Akteure	53
Schottland	57
1 Kontext	57

2	Hauptakteure in der Integrationsförderung	60
3	Tätigkeiten	62
4	Evaluation	64
5	Einschätzungen der Akteure	67
England	.....	70
1	Kontext	70
2	Hauptakteure in der Integrationsförderung	74
3	Tätigkeiten	77
4	Evaluation	79
5	Einschätzungen der Akteure	80
Schlussbetrachtung	.....	84
Untersuchungsmethode	.....	89
Bibliographie	.....	91
In die Interviews einbezogene Institutionen	.....	95

Kurzfassung

Seit einiger Zeit stehen in der Schweiz Änderungen und neue Konzepte in der Integrationsförderung zur Diskussion. Ein besonderes Interesse gilt dem im neuen Ausländergesetz vorgesehenen Instrument der Integrationsvereinbarung mit Zugewanderten. Vor diesem Hintergrund beauftragte das Bundesamt für Migration (BFM) die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) im Frühjahr 2005 mit einer Untersuchung zu entsprechenden Modellen in ausgewählten europäischen Ländern, die sich an Zugewanderte im Allgemeinen und Flüchtlinge im Besonderen richten. Die SFH und das BFM einigten sich auf eine deskriptive Analyse mit Fokus auf die berufliche Integration, welche die verschiedenen Elemente der Programme aufzeigen und deren Erfolg aus der Sicht von Schlüsselakteuren beschreiben soll. Die Auswahl der Länder fiel auf die Niederlande, Dänemark, Schweden, England und Schottland. Neben der Analyse von Dokumenten und Berichten führte die SFH im Oktober 2005 und September 2006 in all diesen Ländern halbstrukturierte Interviews mit Behördenvertretern, Mitarbeitenden von NGOs und andern Fachpersonen durch.

1 Niederlande

1.1 Integrationspolitik

Bis in die 90er-Jahre wurden soziale und Integrationsprobleme unter Zugewanderten in den Niederlanden öffentlich kaum thematisiert. Das Gebot von Toleranz und Respekt gegenüber Minderheiten beherrschte den politischen Diskurs. Allmählich wurden aber soziale Spannungen und die Unzufriedenheit insbesondere der zweiten Generation immer offensichtlicher, und 1998 führte die damalige sozial-liberale Regierung als Antwort darauf das *Gesetz über die Einbürgerung von Neuzugewanderten (WIN)* ein. Das Gesetz verpflichtet Neuzugewanderte zu einer Integrationsabklärung und zur Teilnahme an einem *Integrationsprogramm*.

Seit dem Wahlkampf und der Ermordung des Rechtspopulisten Pim Fortuyn im Jahre 2002 werden Zuwanderung und Integration äusserst kritisch und vorwiegend unter den Vorzeichen von Kontrolle, Sicherheit und Beschränkung diskutiert. Ende 2004 präsentierte die Mitte-Rechts-Regierung eine Vorlage für ein neues Integrationssystem. Die dauerhafte Aufenthaltsberechtigung soll künftig vom Bestehen eines Integrationstests abhängig gemacht werden. Seit März 2006 müssen Personen mit Visumpflicht, die neu und dauerhaft in den Niederlanden Wohnsitz nehmen wollen, vor der Einreise auf der Botschaft im Herkunftsland einen Test in Grundkenntnissen der niederländischen Sprache und Gesellschaft ablegen. Das *WIN* wird voraussichtlich anfangs 2007 durch ein neues *Integrationsgesetz* abgelöst werden. Danach müssen Neuzugewanderte, und in einem zweiten Schritt auch länger ansässige Zugewanderte, die Sozialhilfe oder Erwerbslosenentschädigung beziehen, innerhalb von drei Jahren nach ihrer Anmeldung in der Gemeinde eine Integrationsprüfung absolvieren. Bei Flüchtlingen beträgt diese Frist fünf Jahre nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung. Zur Prüfungsvorbereitung sind keine Einführungsprogramme mehr vorgesehen.

1.2 Integrationsprogramm

Das aktuelle Integrationsprogramm umfasst eine Unterrichtskomponente (Sprache, soziale und berufliche Orientierung), ein Programmcoaching, soziale Begleitung und die Vermittlung in eine weiterführende Massnahme. Ziele und Umfang des Programms werden im Einzelfall verfügt. Maximal dauert ein Programm 600 Stunden oder 22 Monate, eine eigentliche Nachbegleitung ist nicht vorgesehen. Es ist möglich, das Integrationsprogramm mit Arbeit zu kombinieren.

Zielgruppe des *WIN* sind Neuzugewanderte über 16 Jahre mit Aufenthaltsbewilligung, die sich erstmals und dauerhaft in den Niederlanden niederlassen. Ausgenommen sind namentlich Bürger von EU- und EFTA-Staaten. Im Jahre 2004 nahmen insgesamt 46'000 Personen an einem Integrationsprogramm teil, wobei etwa 20'000 Personen das Programm neu anfangen.

Die Gemeinden erhalten für ihre Aufwendungen im Rahmen des *WIN* von der Zentralregierung eine Pauschale pro Programmteilnehmer. Im Jahre 2004 hatte das Justizministerium für die Integrationsprogramme ein Budget von 110 Millionen Euro bzw. rund 171 Millionen Schweizer Franken zur Verfügung gestellt.

1.3 Evaluation

Die Evaluation des *WIN* für die Periode vom 30. September 1998 bis 2001 zeigte, dass das Programm *wenig bedürfnisorientiert* umgesetzt wurde und die Inhalte vor allem durch das Angebot der Regionalen Ausbildungszentren bestimmt waren. Die *berufliche Orientierung* war in den meisten Integrationsprogrammen nicht enthalten und es wurde kaum auf weiterführende Massnahmen hin gearbeitet. Nur 40 Prozent der Teilnehmenden erreichten das *minimale Zielniveau der Sprachkurse*, bei der Mehrheit reichten die Sprachkenntnisse nicht aus für eine Anschlussmassnahme oder die Vermittlung in den Arbeitsmarkt. Innovative Ansätze entstanden kaum, und die Hälfte der Gemeinden verhängte die im Gesetz vorgesehenen *Sanktionen* (Sozialhilfekürzungen) nicht. Die Evaluation kam zur Schlussfolgerung, dass das Hauptziel des *WIN*, nämlich die Selbständigkeit, bei der Mehrheit der Programmteilnehmenden nicht erreicht wurde und es keine angemessenen Anschlussangebote für die Weiterführung der Ausbildung oder die Vermittlung in den Arbeitsmarkt gab.

1.4 Einschätzungen

Nachdem der *Aufbau der nötigen Strukturen und Organisation* für die Umsetzung des *WIN* einige Jahre in Anspruch genommen hatte, läuft das bisherige System in der Einschätzung aller Gesprächspartner heute relativ gut und hat sich *das Angebot an Sprachkursen verbessert*. Mit dem neuen Integrationsgesetz werden die Integrationsprogramme abgeschafft und kommt auf die Gemeinden ein grosser Kontrollaufwand zu. Indem die Verantwortung für die Prüfungsvorbereitung bei den einzelnen Zugewanderten liegt, wird das neue Gesetz in der Einschätzung von NGO-Vertretern zu *Benachteiligungen* von Personen mit einem schwachen Bildungshintergrund führen. In diesem Sinne wird das neue Integrationsgesetz auch als Massnahme zur *Regulierung der Zuwanderung* verstanden. Am meisten kritisiert wird aus der Integrationsperspektive die Tatsache, dass die Vorlage neben der Sprachprüfung keine weiteren Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration vorsieht.

2 Dänemark

2.1 Integrationspolitik

In Dänemark ist Einwanderung ein relativ junges Phänomen. Der durch die Weltwirtschaftskrise anfangs der 70er-Jahre ausgelöste Druck auf den Sozialstaat förderte die Skepsis und – auch kulturelle – Abwehr gegenüber Zugewanderten. In den 90er Jahren rückten Zuwanderung und Integration immer stärker ins Zentrum der öffentlichen Debatte. Nachdem sich die Linke in dieser Diskussion lange zurückgehalten hatte, legte die damalige sozialdemokratische Regierung im Jahre 1998 *das Gesetz über die Integration von Ausländern* vor. Dieses Gesetz regelt unter anderem ein dreijähriges *Einführungsprogramm für Neuzugewanderte* mit rechtmässigem Aufenthalt in Dänemark. Ende November 2001 gewann die heutige liberal-konservative Regierungskoalition mit der Unterstützung der Dänischen Volkspartei die Wahlen. Prominente Themen der Wahlplattform dieser Koalition waren Zulassungsbeschränkungen und erhöhte Anforderungen an die Integrationspolitik. 2002 erfuhr das Integrationsgesetz verschiedene restriktive Änderungen. Das Thema Einwanderung wird heute vor allem als Problem und als Bedrohung für den Sozialstaat diskutiert.

2.2 Einführungsprogramm

Das gesetzlich vorgesehene Einführungsprogramm umfasst einen Orientierungs- und Dänischkurs, für Sozialhilfeabhängige ein Vollzeitprogramm mit Aktivierungsmassnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Es ist für eine Dauer von drei Jahren vorgesehen. Umfang und Inhalt werden im Einzelfall vertraglich festgehalten. Seit 2002 erhalten bedürftige Neuzugewanderte während den ersten sieben Jahren ihres Aufenthalts eine so genannte Starthilfe, deren Ansatz 30-50 Prozent unter dem normalen Sozialhilfeansatz liegt. Damit wollte die Regierung einen finanziellen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit setzen.

Zielgruppe des Einführungsprogramms sind alle eingewanderte Personen und Flüchtlinge über 18 Jahre, die eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Keine Anwendung findet das Gesetz insbesondere auf Angehörige von EU- oder EFTA-Staaten. Zur Anzahl der Programmteilnehmenden fehlen die genauen Angaben.

Im Jahre 2005 betrug das Budget für die Aufwendungen im Rahmen der Einführungsprogramme, der Sprachkurse sowie der Starthilfe rund 350 Millionen Schweizer Franken. Seit 2004 werden die Gemeinden für die Integrationsaufgaben auf Grund eines vertraglichen Anreizsystems subventioniert.

2.3 Evaluation

Das Ministerium liess bisher zwei Evaluationen der Umsetzung des Gesetzes durchführen, die erste knapp zwei Jahre nach der Einführung und die zweite im Jahre 2004. Den Ergebnissen dieser Evaluationen zufolge erwiesen sich die *individuellen Verträge für die Planung und Begleitung* als wenig effektiv. Die *Koordination zwischen Sozialarbeitenden und Sprachlehrern* stellte sich als schwach heraus, und lokale Partnerschaften mit der Wirtschaft wurden nur vereinzelt entwickelt. Die *Akti-*

vierungsmassnahmen wurden als zu unflexibel beurteilt, da sie zu wenig berücksichtigen, dass einige Programmteilnehmende nicht unmittelbar in den Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Schliesslich wurde festgestellt, dass Sprachkurse zu wenig mit Aktivierungsmassnahmen kombiniert wurden.

2.4 Einschätzungen

Verschiedene Einschätzungen weisen darauf hin, dass die *soziale Begleitung* und die *Vermittlung von Neuzugewanderten in den Arbeitsmarkt* die Gemeinden und die Sozialarbeit vor neue Herausforderungen stellten. Einige Gemeinden zeigten keine Initiative für die Anpassung ihrer Arbeitsweise und die Entwicklung innovativer Ansätze. Die *Aktivierungsstrategie der Zentralregierung* zur Eingliederung von Zugewanderten in den Arbeitsmarkt wird zwar als Schritt in die richtige Richtung beurteilt. Gleichzeitig weisen aber mehrere Seiten darauf hin, dass dieser Fokus einseitig sei und die weiteren Schwierigkeiten ausblende, die sich Zugewanderten bei der Integration in die Gesellschaft stellten. Deshalb müsse die Perspektive erweitert und auch die dänische Gesellschaft angesprochen werden. Mit der verschärften Asylpolitik habe sich ausserdem auch das *Profil der Flüchtlinge* verändert. Viele seien Opfer von Folter und nicht (unmittelbar) in der Lage zu arbeiten. Für diese Gruppe brauche es andere Massnahmen.

Zur Wirkung der reduzierten *Starthilfe* auf die Erwerbsbeteiligung gibt es noch keine gesicherten Erkenntnisse. Grundsätzlich wird festgehalten, dass individuelle finanzielle Anreize nichts nützten, solange keine Stellen angeboten werden. Mehrere Einschätzungen stimmen darin überein, dass finanzielle Anreize in gewissen Fällen etwas bewirken können. Sie müssten aber differenziert und nicht auf Personen angewendet werden, die weder ein Potential noch eine wirkliche Chance auf dem Arbeitsmarkt haben.

3 Schweden

3.1 Integrationspolitik

Die Veränderung des soziodemographischen Profils der schwedischen Gesellschaft und die erwarteten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben entscheidend dazu beigetragen, dass Migrations- und Integrationsfragen ab Ende der 90-er-Jahre auf die politische Traktandenliste gesetzt wurden. In der Folge liess die schwedische Regierung eine *Integrationspolitik für das 21. Jahrhundert* erarbeiten.

Diesem Konzept liegt das Postulat zugrunde, dass die Integrationspolitik – im weitesten Sinne – auf der ethnischen und kulturellen Vielfalt der Gesellschaft basieren sollte. Erklärte Ziele sind die Förderung der Autonomie der Zugewanderten, ihre volle Beteiligung an der Empfangsgesellschaft sowie die Erhaltung der grundlegenden demokratischen Werte der Gesellschaft. Die *Integrationspolitik für das 21. Jahrhundert* soll auch dazu beitragen, ethnische Diskriminierungen zu reduzieren und die Rechte und Chancengleichheit jedes Einzelnen in der Gesellschaft sicherzustellen.

3.2 Einführungsprogramme

Diese Richtlinien finden ihre praktische Konkretisierung in der Realisierung von *Einführungsprogrammen* mit einer maximalen Dauer von zwei Jahren. Die Entwicklung dieser Programme fällt in den Kompetenzbereich der Gemeinden, die sich dazu entschieden und in einer diesbezüglichen Vereinbarung mit dem *Swedish Integration Board* verpflichtet haben. Im Jahr 2005 haben 174 Gemeinden einen solchen Zusammenarbeitsvertrag mit der Regierung unterzeichnet. Die Vertragsparteien vereinbaren dabei, mit individuell ausgerichteten Integrationsplänen zu arbeiten, die den Bedürfnissen und Anforderungen der Flüchtlinge Rechnung tragen.

Die anvisierten Interventionsbereiche sind die Verbesserung der Kenntnisse der Flüchtlinge in Bezug auf die Gesellschaft und das Berufsleben in Schweden, die Befähigung, in der Sprache der Aufnahmegesellschaft kommunizieren zu können sowie die Vermittlung möglichst vieler Personen im Arbeitsmarkt. Innert kurzer Zeit verschob sich die politische Priorität weg vom Spracherwerb der Programmteilnehmenden hin zum Erhalt einer Arbeitsstelle.

3.3 Evaluation der Integration

Das Monitoring und die Analyse der Evaluationsdaten erlauben es der Regierung, die Etappen der Umsetzung der nationalen Politik zu beurteilen und die Praktiken im Hinblick auf die Zielsetzungen anzupassen.

Ende 2005 werden die *individuellen Integrationspläne* noch nicht systematisch umgesetzt. Es braucht zudem noch weitere Anstrengungen, um den individuellen Qualifikationen, den Bedürfnissen und den Interessen der Zugewanderten bei der Definition der individuellen Pläne besser Rechnung zu tragen und die Ungleichbehandlungen aufgrund des Geschlechts oder der Ausbildung zu reduzieren.

Was die *Kontakte zum Arbeitsmarkt* anbelangt, welche die Einführungsprogramme im Prinzip erleichtern sollten, ist ebenfalls eine Anpassung der Praktiken erforderlich. Die neuesten Evaluationsdaten zeigen in der Tat auf, dass nur etwas mehr als die Hälfte der Personen, die an den *Einführungsprogrammen* der Gemeinden teilgenommen haben, mit dem Arbeitsmarkt in Kontakt gekommen sind.

Hinsichtlich des *tatsächlichen Erhalts einer Arbeitsstelle* werfen die Beobachtungen neue Fragen auf, haben doch Zugewanderte, die an einem Einführungsprogramm teilnahmen, weniger häufig¹ eine Stelle gefunden als solche, die rund zweieinhalb Jahre nach ihrer Registrierung bei der Gemeinde kein Programm angeboten erhielten. Für den *SIB* sind diese Feststellungen damit zu erklären, dass es in letzterer Gruppe mehr Personen gibt, die familiäre oder eheliche Beziehungen in Schweden haben. Diese Beziehungen erleichtern den Eintritt in den Arbeitsmarkt. Jedenfalls werden vermehrte Anstrengungen zur Zusammenarbeit zwischen Gemeindeverwaltungen und Arbeitsvermittlungsstellen erwartet, um Abhilfe zu schaffen.

¹ 18% gegenüber 41%.

Schliesslich genügen die Einführungsprogramme bei ungefähr zwei Dritteln der Teilnehmenden nicht, die Ziele in Bezug auf den *Spracherwerb* zu erreichen.

3.4 Sichtweise der Akteure

Im Grundsatz wird die *Integrationspolitik für das 21. Jahrhundert* von den beteiligten Partnern nicht in Frage gestellt. In den Interviews kamen eher die Erfolge und die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Art der Verbreitung der staatlichen Strategie, der Qualität der Einführungsprogramme und der Lancierung einer Diskussion über das Thema Integration in Schweden zur Sprache.

Für die Regierung ist die *Verbreitung der Strategie von oben* in der partizipativen Logik eine ständige Herausforderung und nicht ohne Schwierigkeiten. Das Ziel der Kooperation zwischen staatlichen Institutionen hat die Regierung im Jahr 2003 konkretisiert. Damit sollte sich ihre Politik besser verbreiten und umsetzen lassen. In dieser Phase allerdings sind noch nicht alle Probleme gelöst.

Was die *Qualität der Einführungsprogramme* anbelangt, stimmen die interviewten Akteure darin überein, dass sie noch nicht optimal ist. Für den *SIB* sollten diese Anfangsschwierigkeiten letztlich dank der laufenden Evaluationen und der daraus hervorgehenden regelmässigen Anpassungen überwunden werden können. Die Integrationspraktiker und -spezialisten thematisieren bezeichnenderweise die Unterschiede in der Umsetzung durch die Gemeinden und deren Eigeninteressen. Niemand wagt sich jedoch an eine weitere Beurteilung der allgemeinen Qualität der Programme. In Rinkeby² hingegen betont man gerne, dass die Schlüssel zum Erfolg des laufenden Programms einerseits in der engen Zusammenarbeit mit dem lokalen Stellenvermittlungsbüro und andererseits in der Bestimmung von individuellen Integrationszielen mit den Zugewanderten liegen.

Schliesslich bringen die Interviews ein gewisses Unbehagen zum Ausdruck, wenn festgestellt wird, dass Integrations- und Flüchtlingsfragen in Schweden nicht offen und öffentlich diskutiert werden. Sogar auf politischer Ebene ist eine gewisse Zurückhaltung feststellbar. Forscher und Fachleute im Integrationsbereich gehen jedoch davon aus, dass das Land um eine offene Diskussion über die Integration und die Flüchtlinge nicht herumkommt, sowohl in Kreisen der politischen Elite als auch in der Zivilgesellschaft. Der Erfolg der *Integrationspolitik für das 21. Jahrhundert* könnte davon abhängen.

² Rinkeby ist eine Gemeinde in der Nähe von Stockholm.

4 Schottland

4.1 Integrationspolitik

Die Anwesenheit zahlreicher Flüchtlinge und Asylsuchender in Schottland geht auf die Umsetzung der *Dispersal strategy* durch die englische Regierung ab dem Jahr 2000 zurück. Mit dieser Strategie sollte der Druck auf die Hauptstadt und den Südosten Englands, wo die Hauptempfangszonen für Asylsuchende und Flüchtlinge im Vereinigten Königreich waren, vermindert werden.

Als Reaktion auf die *Dispersal strategy* von London, die sehr rasch und ab April 2000 mehr als 6'000 Personen nach Glasgow geführt hatte, richteten die Behörden das *Scottish Refugee Integration Forum (SRIF)* ein und beauftragten dieses, eine Integrationsstrategie vorzuschlagen. Die Arbeit des *SRIF* führte im Jahr 2003 zur Publikation eines *Action Plan*, der zahlreiche Massnahmen vorschlug, die das Leben der Flüchtlinge positiv verändern sollten. Die Strategie will realistisch, praktisch und innert nützlicher Frist realisierbar sein. Sie schlägt folgende Interventionsbereiche vor: übergreifende allgemeine Probleme, Übersetzung und Dolmetschen, Information und Beratung, Vorbereitung der Gemeinschaften, positives Image, Entwicklungsarbeit bei den Gemeinschaften und Medien, Unterkunft, Justiz, Sicherheit der Gemeinschaften und Zugang zum Rechtswesen, Angebote für Kinder, Gesundheit und soziale Dienste, Unternehmen, nachhaltiges Wissen, Beschäftigung und Ausbildung.

4.2 Integrationsstrategie

Von den 57 von der Strategie vorgesehenen *Key Actions* fallen sieben in den Bereich Ausbildung, Sprache und Beschäftigung. Dies widerspiegelt die Tatsache, dass die Beschäftigung für Flüchtlinge zwar fraglos zentral ist, das Verständnis und die Förderung von Integration in Schottland aber über Initiativen in zahlreichen damit verbundenen Tätigkeitsfeldern stattfinden.

Die in diesem Bericht erwähnten *Key Actions* beziehen sich dem Auftrag entsprechend nur auf diesen spezifischen Bereich. Konkret handelt es sich um Interventionen in Bezug auf die Förderung des Spracherwerbs, den erleichterten Zugang von Asylsuchenden zu höheren nationalen Kursen, Initiativen zur Intensivierung der Bemühungen zur Anerkennung der Qualifikationen und Erfahrungen des Zielpublikums sowie zur Prüfung ihrer Kompetenzen, Abklärungen zu den Beschäftigungs- und Ausbildungsprogrammen, die Verbesserung der Informationen zu Ausbildung, Weiterbildung und Studienaussichten für Flüchtlinge, Asylsuchende und Vermittler, und schliesslich die Erkennung und Beseitigung von Hürden im Zugang zum Arbeitsmarkt.

4.3 Evaluation

Der Bericht 2005 des *Scottish Refugee Integration Forum (SRIF)* zieht eine Erfolgsbilanz zur Umsetzung der Schlüsselmassnahmen, allerdings ohne deren Wirkung zu evaluieren. Er zeigt auch die Probleme auf, die bearbeitet oder diskutiert werden müssen.

In Bezug auf den *Spracherwerb* werden im Jahr 2006 Empfehlungen erwartet. Seit 2002 hat die schottische Regierung das Budget in diesem Bereich (nach oben) an-

gepasst. Der Zugang zu höheren Kursen für Asylsuchende und die Erteilung von Stipendien sollten durch die Vereinbarungen, die mit den zuständigen Institutionen getroffen wurden, ebenfalls erleichtert werden.

Um die berufliche Integration zu erleichtern, wurden Initiativen lanciert, welche die Analyse und Anerkennung der ausländischen Qualifikationen sowie die Vermittlung in ergänzende berufsbildende Massnahmen erleichtern sollten. In Hinblick auf die Beschäftigung wurden Massnahmen zur Requalifizierung, zur Vorbereitung auf die Beschäftigung und zur Vermittlung initiiert, welche die interviewten Partner als viel versprechend beurteilen. Es wurden auch Massnahmen zur umfassenden Information über Ausbildung, Weiterbildung und berufliche Aussichten definiert, die sowohl für Asylsuchende/Flüchtlinge als auch für die Vermittler brauchbar sein sollten.

Die Erkennung und Beseitigung von Hindernissen für die Beschäftigung schliesslich verlangen Interventionen auf politischer Ebene im Verhältnis zwischen Schottland und England. Dies gilt auch für die Erleichterung des Zugangs zu den Diensten und die Verbesserung der Informationen für Flüchtlinge und Arbeitgeber. Auch hier sind entsprechende Projekte im Gange.

4.4 Sichtweise der Akteure

Aus den Interviews ging allgemein hervor, dass die Integrationspolitik in Schottland eine starke Dynamik aufweist, die frei von Spannungen zwischen Behörden und Integrationspartnern ist. Die Schlüsselemente im schottischen Kontext liegen in der Entwicklung einer Strategie, der es gelungen ist, der Komplexität von Integration gerecht zu werden und die auch die Förderung einer positiven Wahrnehmung der Flüchtlinge durch die schottische Regierung und ihre Minister einbezieht. Der Scottish Refugee Council begrüsst die Haltung und den von Edinburgh ausgehenden Diskurs über Flüchtlinge und die Integrationsbedürfnisse.

In der Praxis hat die offizielle Verabschiedung der Integrationsstrategie zahlreiche Initiativen und Synergien ausgelöst. Dieser Elan hat allerdings seine Grenzen in der schwierigen Koordination der verschiedenen Initiativen, den noch wenig evaluierten Ergebnissen und den oftmals unterschiedlichen Kompetenzen und Kenntnissen in Bezug auf Flüchtlinge und Integration. Der SRC ist dennoch der Meinung, dass seit dem Jahr 2002 grosse Fortschritte erzielt wurden und dass die Dienste, Stellen und Arbeitgeber, die für oder mit Asylsuchenden und Flüchtlingen arbeiten, bereits über ein verbessertes Verständnis für die Herausforderungen in Zusammenhang mit Integration verfügen.

Allgemein wird die Ansicht vertreten, dass sich die Umsetzung des Action Plans auf gutem Weg befindet, dass aber weiterhin noch grosse Anstrengungen nötig sind. Eine der grossen Herausforderungen für die Regierung besteht darin, in Zukunft über Evaluationen der Wirkung der individuellen Projekte zu verfügen und der Qualität und Effizienz der initiierten Tätigkeiten noch mehr Beachtung zu schenken.

Die Beziehung zwischen Edinburgh und dem Home Office ist ein weiterer Faktor, der die Umsetzung der schottischen Integrationsstrategie beeinflusst. Die schottische Regierung ist gefordert sicherzustellen, dass die in Westminster beschlossenen Massnahmen die Realisierung des Action Plan nicht stören.

5 England

5.1 Integrationspolitik

Die englische Regierung hat ihre Integrationsstrategie für Flüchtlinge – *Integration Matters* – im Jahr 2005 veröffentlicht. Diese erweitert die im Jahr 2000 im Rahmen der Strategie *Full and Equal Citizens* beschlossenen Praktiken und bestätigt die Bemühungen der Regierung, den Flüchtlingen über die von den britischen Bürgern genutzten Dienste Unterstützung anzubieten.

Integration Matters soll gute interethnische Beziehungen fördern, den Zusammenhalt zwischen den Gemeinschaften verbessern und es den Flüchtlingen ermöglichen, ihr volles Potenzial zu entfalten, einen Beitrag an die Gesellschaft zu leisten und effektiven Zugang zu den Leistungen zu erhalten, die ihnen zur Verfügung stehen.

Integration Matters richtet sich an anerkannte Flüchtlinge und nicht an Personen, deren Asylgesuch sich noch in Prüfung befindet. Das *Home Office* vertritt die Ansicht, dass die Integration in ihrem umfassendsten Sinn erst beginnen kann, wenn ein Asylsuchender den Flüchtlingsstatus erhält.

5.2 Neue Lösungen

Drei neue Initiativen stehen im Mittelpunkt der nationalen Integrationsstrategie für Flüchtlinge, die zu einer verbesserten Integration der Flüchtlinge beitragen sollen.

Die erste basiert auf den Programmen von *SUNRISE* und auf Mentoring. *SUNRISE* ist das Kernstück der Agenda der Regierung zur Integration der Flüchtlinge. Jeder Flüchtling, der sich freiwillig zur Teilnahme entschliesst, arbeitet mit einem Assistenten zusammen, um gemeinsam einen *persönlichen Integrationsplan* zu definieren, der die kurz- und längerfristigeren Integrationsziele festlegt. Als Ergänzung zu dieser individuellen Begleitung erhofft sich das *Home Office* viele Mentoring-Projekte für Flüchtlinge. Das Zusammenbringen von englischen Freiwilligen mit Flüchtlingen soll in der Tat helfen, die entscheidenden Etappen im Integrationsprozess der Flüchtlinge zu überwinden.

Die *Integrationskredite*³ – die zweite von *Integration Matters* vorgeschlagene innovative Initiative – sind ebenfalls grosse Hoffnungsträger, sowohl auf Seiten der Sozialarbeitenden als auch der Flüchtlinge. Die Idee besteht darin, den Flüchtlingen ein Kapital zur Verfügung zu stellen, das ihren anfänglichen Integrationsprozess erleichtern soll, sei es in Form einer Mietzinskaution oder auf andere Weise. Dieses Vorhaben entspricht konkreten Bedürfnissen. Es handelt sich allerdings um ein Darlehen, das zurückbezahlt werden muss.

Die dritte Initiative zur nachhaltigen Förderung der Integration, die in *Integration Matters* verankert ist, besteht in der Ermutigung der Flüchtlinge, die sich niederlas-

³ Es handelt sich um *Refugee Integration Loans*, deren Modalitäten noch nicht festgelegt wurden und die zurzeit noch keine Anwendung finden.

sen und die Staatsbürgerschaft erwerben möchten, ihre Kenntnisse der englischen Sprache und des Lebens im Vereinigten Königreich weiterzuentwickeln.

5.3 Evaluation

Die Evaluation der Tätigkeiten im Rahmen von *Integration Matters* ist komplex und muss langfristig angegangen werden. So werden die Ergebnisse und die Veröffentlichung der Evaluation des Programms *SUNRISE*⁴ nicht vor Februar 2009 vorliegen.

Die Evaluation dieses Kernstücks der Integration ist angelaufen. Die ersten Erfahrungen der vier Pilotprojekte werden vom *Home Office* und dem Büro *Matrix Research and Consultancy* analysiert. Diese Daten und ersten Analysen sind öffentlich nicht zugänglich. Die Koordinatoren der Pilotprojekte verfügen dennoch über Informationen, die eine erste Einschätzung der Erfolge und angetroffenen Schwierigkeiten erlauben.

Die Hauptinformationen aus den ersten elf Monaten Laufzeit des Londoner Pilotprojekts sind die folgenden:

- Von den 601 vom *Home Office* registrierten Flüchtlingen, haben sich 250 angemeldet und Unterstützung eines Beraters von *SUNRISE* erhalten.
- Die zur individuellen Begleitung vorgesehene Rahmenfrist von 28 Tagen sowie die 17 pro Klient vorgesehenen Stunden sind ungenügend. Die Zeit reicht in der Regel nicht, um Schritte in Richtung berufliche Integration und Ausbildung zu realisieren.
- Die Flüchtlinge beurteilen die von *SUNRISE* angebotene individuelle und intensive Begleitung als sehr positiv. Sie wirkt sich auf die Motivation und das emotionale Wohlbefinden der Klienten spürbar aus. Sie fühlen sich wirklich unterstützt in den komplexen Verfahren, die sie zu durchlaufen haben.
- Was die Unterkunft anbelangt, ist es *SUNRISE* gelungen, trotz der sehr prekären Lage auf dem Wohnungsmarkt im Londoner Becken, 45 Personen in einer Wohnung unterzubringen und 35 in Unterkünften für Obdachlose.
- Auf der Ebene der Beschäftigung haben die Berater aktiv dazu beigetragen, dass 21 Personen eine Arbeitsstelle erhalten haben.

Die übrigen von *Integration Matters* geförderten Schlüsselaktivitäten sind nicht Gegenstand von veröffentlichten Evaluationsberichten. Das Mentoring-Programm für Flüchtlinge von *Time Bank* wird gerade evaluiert, und die Integrationskredite sind als Massnahme noch nicht umgesetzt. In Bezug auf die Sprachkurse für Flüchtlinge zeigen neuste Beobachtungen, dass das bestehende Kursangebot im Verhältnis zur Nachfrage bei weitem ungenügend ist. Da diese Sprachkurse (*ESOL*) allen Zugewanderten offen stehen, gibt es oft Wartelisten. So konnten zwar 70 Personen von *SUNRISE* in East Croydon auf die Warteliste gesetzt werden, aber keine erhielt sofortigen Zugang.

⁴ Es handelt sich um eine Evaluation des Umsetzungsprozesses, der Auswirkungen von *SUNRISE* auf die Integration der Flüchtlinge sowie der Kosten und des wirtschaftlichen Nutzens der *SUNRISE*-Pilotprojekte.

5.4 Sichtweise der Akteure

Die Interviewpartner des *Home Office* und von *SUNRISE* unterstreichen, dass die Koordination und Kooperation zwischen den einzelnen Akteuren eine der Hauptherausforderungen darstellt, um die Ziele von *Integration Matters* zu erreichen. Die Bemühungen der Regierung, die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Diensten, dem Freiwilligensektor und den lokalen Unternehmen zu fördern, werden von der *SUNRISE*-Agentur in East Croydon begrüsst.

Diese hat ihrerseits keine Anstrengung gescheut, lokale Partnerschaften aufzubauen und mit den Behörden über Möglichkeiten zur Verbesserung des Produkts *SUNRISE* nachzudenken und daraus ein wirksames Integrationsinstrument zu machen. Es ist interessant festzuhalten, dass die Evaluationskultur, welche die englischen Behörden bei den Integrationsakteuren verbreiten, zur Entwicklung der angestrebten Zusammenarbeit beiträgt. Die Abklärungen, Fragebogen und Interviews wurden bei *SUNRISE* denn auch recht gut aufgenommen. Man ist sich weitgehend bewusst, dass praktische Probleme und Bedürfnisse damit auf der Entscheidungsebene eingebracht werden können.

Zurzeit werden die Daten der ersten Erfahrungen der vier Pilotprojekte im Detail vom *Home Office* und *Matrix Research and Consultancy* analysiert. Auch wenn noch keine Information publiziert werden kann, scheint doch bereits festzustehen, dass die von *Integration Matters* vorgesehenen Rahmenbedingungen – 17 Beratungsstunden pro Klient und eine intensive Begleitung während der 28 Tage nach dem Erhalt des Flüchtlingsstatus – wohl ungenügend sind, um die festgelegten Ziele zu erreichen.

Aus den Interviews geht schliesslich hervor, dass der Erfolg von *Integration Matters* vom Entscheid der britischen Behörden im Jahr 2005 abhängen könnte, schutzbedürftigen Personen nur noch vorläufige Aufnahme zu gewähren. Bis dahin erhielten Asylsuchende, deren Gesuche eindeutig begründet waren, eine temporäre oder definitive Aufenthaltsbewilligung. Mit der neuen Politik erhalten alle schutzbedürftigen Personen eine temporäre Bewilligung von maximal fünf Jahren, die nach dem Ablauf dieser Rahmenfrist erneut geprüft wird. Die Tragweite und Auswirkungen dieser Praxis auf den Integrationsprozess der Flüchtlinge sind schwierig abzuschätzen. Gemäss dem *Home Office* würden Studien zeigen, dass sie positive Auswirkungen haben könnte, weil die Flüchtlinge ein Interesse daran haben, sich innert der bestehenden Rahmenfrist zu integrieren und eine Stelle zu finden. Im Gegensatz dazu vertritt man bei *SUNRISE* die Meinung, es sei nicht auszuschliessen, dass die Massnahme den gegenteiligen Effekt habe. Sei es doch nicht selbstverständlich, sich in einen aktiven Integrationsprozess zu stürzen, wenn man mit der Bedrohung oder der Befürchtung einer baldigen Ausweisung leben müsse.

Einleitung

In der Schweiz werden derzeit neue integrationspolitische Akzente gesetzt. Zur Diskussion stehen insbesondere Integrationsvereinbarungen mit Zugewanderten und die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs. Mit dem neuen Ausländergesetz erhalten diese Modelle eine gesetzliche Grundlage. Um ihre Tauglichkeit beurteilen zu können, lohnt es sich einen Blick über die Grenze zu werfen und die Erfahrungen näher zu betrachten, die im Ausland damit gemacht wurden.

In Europa haben verschiedene Länder seit Ende der 90er-Jahre Gesetze oder Strategien zur Förderung der Integration von Zugewanderten eingeführt. Unter anderem sind dies die Niederlande (1998), Dänemark (1999), Schweden (2001), Schottland (2003), Frankreich (2003 bzw. 2006), England (2005) und Deutschland (2005). Während ein Teil dieser Länder mit Integrationsvereinbarungen arbeitet und Zugewanderte zur Teilnahme an Einführungsprogrammen verpflichtet, haben andere eine echte Integrationsstrategie mit umfassenden und ehrgeizigen Zielen entwickelt.

1 Auftrag

Im Frühjahr 2005 beauftragte das Bundesamt für Migration (BFM) die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) mit der Abklärung der Wirksamkeit von Integrationsprogrammen im Ausland, die sich auf Vereinbarungen zwischen Eingewanderten und dem Staat stützen. Darunter versteht das BFM Massnahmen zur Förderung der Integration von ausländischen Personen im Allgemeinen und Flüchtlingen im Besonderen. Der Fokus der Abklärung sollte sich auf Massnahmen zur beruflichen Integration und nicht ausschliesslich auf die Teilnahme der anerkannten Flüchtlinge an diesen Programmen richten.

Die SFH und das BFM einigten sich auf eine deskriptive Analyse. Gemäss Auftrag des BFM sollten die Elemente der betreffenden Programme und ihre Wirkung aus der Perspektive von Nicht-Regierungsorganisationen, Regierungsstellen und Fachpersonen beschrieben werden. Die Erfahrungen von Flüchtlingen und andern Personen der Zielgruppe konnten im Rahmen dieser Untersuchung nur indirekt erfasst werden.

2 Länderauswahl

Aufgrund erster Erkenntnisse im Rahmen ihrer Vorabklärungen vereinbarte die SFH mit dem BFM, die Untersuchung nicht auf diejenigen Länder einzuschränken, die mit Integrationsverträgen arbeiten und verpflichtende Programme anbieten. Damit sollte der Vielseitigkeit der bestehenden Massnahmen Rechnung getragen und das Erkenntnispotential der Erhebung bestmöglich ausgeschöpft werden. Die Wahl der berücksichtigten Länder fiel schliesslich auf die Niederlande, Dänemark, Schweden, Schottland und England. Entscheidend für die Auswahl war nicht zuletzt die Zugänglichkeit zu den Informationen und Schlüsselpersonen.

3 Vorgehen

Die erste Etappe der Untersuchung bestand in der Internetrecherche und dem Studium der zugänglichen Dokumente und Literatur zu den einzelnen Ländern. In einem zweiten Schritt wurden bei den zuständigen Behörden, bei Flüchtlingsorganisationen und andern Nichtregierungsorganisationen Ansprechpersonen ausfindig gemacht und kontaktiert. Im Oktober 2005 schliesslich fand die Abklärungsreise von den Niederlanden nach Dänemark, Schweden und Schottland statt. Da das Kernelement der Integrationsstrategie in England zu diesem Zeitpunkt eben erst lanciert wurde, musste die Abklärung vor Ort auf September 2006 verschoben werden. Deshalb haben die Beobachtungen des entsprechenden Kapitels den Stand von Ende September 2006, während der Bericht zu den übrigen vier Ländern im Wesentlichen die Entwicklungen bis Ende 2005 berücksichtigt.

4 Abklärung vor Ort

Die Erfahrungen mit den verschiedenen Massnahmen und Praktiken zur beruflichen Integration wurden in persönlichen Interviews erfragt. Um diese Erkenntnisse in den jeweiligen nationalen Kontext stellen und insofern auch vergleichen zu können, wurden die Gespräche halb strukturiert geführt. Dazu diente ein Leitfaden, der folgende Fragen umfasste:

- Kontext der Entwicklung der Integrationsstrategie und -praktiken
- Planung, Ziel und Zweck der Integrationsprogramme
- In die Programme investierten Ressourcen
- Angebotene Aktivitäten, Politiken, Abläufe und Partnerschaften
- Resultate und Wirkung der Programme
- Wichtigste Erkenntnisse aus den bisherigen Erfahrungen

5 Aufbau des Berichts

Da die Abklärungen bewusst in einer deskriptiven und nicht vergleichenden Perspektive durchgeführt wurden, folgt der Bericht einer länderspezifischen Gliederung. Jedem der fünf ausgewählten Länder ist ein eigenes Kapitel gewidmet. Diese sind nach einer einheitlichen Struktur aufgebaut, um die thematische und vergleichende Lektüre zu erleichtern.

6 Vorbemerkungen

Die zugänglichen Evaluationen der Einführungs- oder Integrationsprogramme in den ausgewählten Ländern konzentrieren sich auf die Umsetzung, die Reichweite der Massnahmen und ihren Output. Zur mittel- und längerfristigen Wirkung (*Impact*) der Programme auf den Integrationsprozess der Teilnehmenden liegen noch keine eindeutigen Erkenntnisse vor.

Die in diesem Bericht wiedergegebenen Einschätzungen entspringen der persönlichen Erfahrung und Beurteilung der interviewten Fachpersonen. Sie decken sich nicht unbedingt mit den offiziellen Positionen der betreffenden Institutionen, auch wenn auf diese Bezug genommen wird. Die Gesprächspartner haben eine erste Version des Berichts zur Stellungnahme erhalten. Einzig für die Partner aus England war dies aufgrund des Zeitplans nicht mehr möglich.

Mehrere Interviewpartner brachten zum Ausdruck, dass ihnen der Austausch im Rahmen dieser Untersuchung eine willkommene Gelegenheit bot, die politische Strategie und die eigene Praxis zu reflektieren.

Der Lesbarkeit halber werden bei unbestimmten Gruppenbezeichnungen nach Möglichkeit geschlechtsneutrale Formulierungen verwendet, sonst die männliche Form. Frauen sind jeweils ausdrücklich mitgemeint.

Niederlande

1 Kontext

1.1 Politische Entwicklungen

Bis in die 90er-Jahre wurden soziale und Integrationsprobleme unter Zugewanderten in den Niederlanden öffentlich kaum thematisiert. Toleranz und Respekt gegenüber Minderheiten waren die Leitmotive des politischen Diskurses. Allmählich wurden jedoch die sozialen Spannungen und insbesondere die Unzufriedenheit der zweiten Generation in Form von Jugendkrawallen immer sichtbarer⁵. Seit einigen Jahren wird Integration bzw. die Zweiteilung der Gesellschaft sowohl in der Öffentlichkeit wie auch in der Politik äusserst kritisch diskutiert. Bereits die nationalen Wahlen im Mai 2002 hatten zu einem politischen Kurswechsel geführt. Die Ermordung von Pim Fortuyn im Mai 2002 und des Filmemachers Theo van Gogh zweieinhalb Jahre später haben die bisherige Integrationspolitik definitiv in Frage gestellt, die sich am Konzept des Multikulturalismus orientierte⁶.

Trotz ihrer kurzen Regierungszeit im Jahre 2002 vermochte die Koalition der Christdemokraten, der Liste von Pim Fortuyn und der Liberalen Themen wie Sicherheit, Zuwanderungsbeschränkungen und Verschärfungen in der Integrationspolitik ganz oben auf die politische Agenda zu setzen. Diese Themen dominieren die politische Debatte noch heute⁷. Seit Januar 2003 setzt sich die Regierungskoalition aus Liberalen, Christdemokraten und Demokraten zusammen.

1.2 Arbeitsmarkt

Ende der 90er-Jahre erlebten die Niederlande einen wirtschaftlichen Aufschwung, der von einem Arbeitskräftemangel begleitet war. In der zweiten Hälfte der 90er-Jahre nahm die Erwerbslosigkeit unter nicht westlichen Einwanderern denn auch ab.

Im Zeitraum von 1999-2002 waren etwas über 66 Prozent der einheimischen Bevölkerung der Niederlande erwerbstätig, während sich diese Quote bei erwerbsfähigen Personen aus nicht-westlichen Ländern⁸ mehrheitlich zwischen 28 und 55 Prozent

⁵ Anti-Diskriminierungsbestimmungen und das Bemühen um politische Korrektheit verhinderten, dass die Herkunft der dahinter stehenden Akteure in den Medien benannt wurde. Damit wurden auch die Ursachen der Ausschreitungen ausgeblendet. Ivo Magnée and Eke Gerritsma, FORUM – Institute for Multicultural Development: *EU and US approaches to the management of immigration. The Netherlands*. Migration Policy Group, May 2003, S. 2.

⁶ Vera Marinelli, FORUM – Institute for Multicultural Development, *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue: The Netherlands*. Migration Policy Group, September 2005, S. 8.

⁷ Ivo Magnée and Eke Gerritsma, S. 3.

⁸ Länder Afrikas, Lateinamerikas, Asiens (ohne Indonesien und Japan) sowie die Türkei.

bewegte. Bei Personen aus Fluchtländern lag sie noch tiefer, nämlich zwischen 30 (Irak, Afghanistan, Somalia) und 40 Prozent (Iran, Ägypten, Äthiopien)⁹.

Nach der Jahrtausendwende ging das Wirtschaftswachstum allerdings nochmals zurück, und seit Beginn der Rezession im Jahre 2002 steigt die Erwerbslosigkeit wieder. Die registrierte Erwerbslosigkeit unter der Erwerbsbevölkerung aus nicht-westlichen Ländern lag dem Jahresbericht 2005 des *Sozialen und Kulturellen Planungsbüros (SCP)* zufolge im Jahre 2004 bei 16 Prozent, während sie bei Einheimischen fünf Prozent ausmachte¹⁰.

Besonders erschreckend ist die Jugendarbeitslosigkeit unter ethnischen Minderheiten. Laut *SCP* hat sie in den 50 grössten Gemeinden mittlerweile 40 Prozent erreicht und liegt damit um das Doppelte höher als bei einheimischen Jugendlichen. Diese Zahlen veranlassen das *SCP* zu Vergleichen mit Frankreich. Gleichzeitig scheint es für das Gewerbe schwierig zu sein, junges Personal zu rekrutieren¹¹.

1.3 Integrationspolitik

Seit dem 30. September 1998 ist das von der damals sozial-liberalen Regierung vorgelegte *Gesetz über die Einbürgerung von Neuzugewanderten (Wet Inburgering Nieuwkomers WIN)* in Kraft. Das Gesetz verpflichtet Neuzugewanderte zu einer Integrationsabklärung und zur Teilnahme an einem Integrationsprogramm.

Der Verabschiedung des Gesetzes ging eine mehrjährige Debatte über Integrationspolitik voraus, die 1989 von einem Bericht des *Wissenschaftlichen Rats für Regierungspolitik (WRR)* ins Rollen kam. Dieser Bericht zeichnete ein alarmierendes Bild der sozialen Situation von ethnischen Minderheiten und empfahl Massnahmen zur Bekämpfung der Benachteiligung von Eingewanderten in Schule, Bildung und auf dem Arbeitsmarkt. 1994 veröffentlichte das Innenministerium eine Studie, welche die Schlussfolgerungen des *WRR*-Berichts in praktische Handlungsempfehlungen umsetzte. Die Hauptempfehlung dieser Studie war, Neuzugewanderte zur Teilnahme an Integrationskursen zu verpflichten¹².

1996 trat eine Regelung in Kraft, welche es den Gemeinden ermöglichte, mit Neuzugewanderten auf freiwilliger Basis Verträge zu schliessen und ihnen ein Programm anzubieten. Mit der Einführung des *WIN* 1998 wurde die Integrationsförderung auf eine gesetzliche Grundlage gestellt, die für Neuzugewanderte wie für die Gemeinden Pflichten definierte. Das Gesetz stiess auf breite Akzeptanz.

Ende 2004 präsentierte die neue Mitte-Rechts-Regierung eine Vorlage für ein *neues Integrationsgesetz*, das Neuzugewanderte aus Drittländern zu einem Integrationstest verpflichtet, aber keine Einführungsprogramme mehr vorsieht. Für die Vorbereitung

⁹ Ministry of Justice Research and Documentation Centre (WOCD) and Statistics Netherlands (CBS), *The development of an integration monitor of first and second generation immigrants in the Netherlands*. WOCD Cahier 2004-9a, 2004, S. 63.

¹⁰ <http://www.scp.nl/nieuws/persberichten/9037702376.shtml>

¹¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Hoge (jeugd)werkloosheid onder ethnische minderheden*, Januar 2006, S. 11. Vgl. auch Neue Zürcher Zeitung von Donnerstag, 19. Januar 2006, S. 5.

¹² Sigrun Scheve, *Mehr als Sprachförderung*. Eine Studie zur Integration von Neu-Zuwanderern in den Niederlanden, Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen NRW, November 2000, S. 8.

der Prüfung müssen die Neuzugewanderten grundsätzlich selbst aufkommen. Die Einführung dieses Gesetzes ist auf Anfang 2007 geplant. Einer ausführlicheren Darstellung dieser Vorlage widmet sich Kapitel 5. Bereits seit März 2006 ist das *Gesetz über die Integration im Ausland* in Kraft. Damit müssen Personen, die sich z.B. im Rahmen eines Familiennachzugs dauerhaft in den Niederlanden niederlassen wollen, im Herkunftsland einen Sprachtest absolvieren, bevor sie das Einreisevisum erhalten.

1.3.1 Ziele

Das primäre Ziel der Integrationspolitik zum Zeitpunkt der Einführung des *WIN* war, die Selbständigkeit der Neuzugewanderten mit einem individuell zugeschnittenen Programm zu erhöhen. Neuzugewanderte sollten sich so rasch als möglich selbstständig in der niederländischen Gesellschaft behaupten können. Indem die Zugewanderten so früh als möglich im Integrationsprozess angesprochen werden, wollte man der Bildung von neuen benachteiligten Gruppen entgegenwirken¹³.

1.3.2 Integrationsverständnis des WIN

"Inburgering" wird in den Niederlanden als erster Schritt zur langfristigen Integration verstanden und kann nicht mit dem Begriff "Einbürgerung" im deutschen Sprachgebrauch gleichgesetzt werden. Gemäss dem Gesetz *WIN* umfasst "Inburgering" bzw. das entsprechende Programm das Erlernen der niederländischen Sprache, den Erwerb von Grundkenntnissen über Staat und Gesellschaft sowie soziale und berufliche Orientierung. Diese Kompetenzen sollen es Neuzugewanderten ermöglichen, in einem zweiten Schritt Anschluss an das niederländische Bildungssystem oder den Arbeitsmarkt zu finden¹⁴.

1.4 Zielgruppe

Zielgruppe des Gesetzes *WIN* sind Neuzugewanderte über 16 Jahre mit Aufenthaltsbewilligung, die sich erstmals und dauerhaft in den Niederlanden niederlassen. Dazu gehören Personen mit niederländischer Staatsbürgerschaft aus den Überseegebieten des Königreichs und dem Ausland, anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig aufgenommene Personen, Eingewanderte aus der Türkei, Marokko und Surinam sowie Personen aus andern nicht-europäischen Ländern, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Niederlande kamen¹⁵. Seit 2000 können im Rahmen der Alteinwandererpolitik auch Personen an einem Programm teilnehmen, die vor 1998 in die Niederlande kamen.

Am 1. Januar 2005 zählten die Niederlande 16,3 Millionen Einwohner. Davon waren 1,6 Millionen oder knapp zehn Prozent der Gesamtbevölkerung Einwanderer aus

¹³ Ministry of Justice: Factsheet Integration of Newcomers Act (WIN), 2004.

¹⁴ Scheve, S. 5f. Da das Justizministerium in der englischen Übersetzung des Factsheets zum WIN "Inburgering" mit "Integration" übersetzt, übernehmen wir diesen Begriff für den vorliegenden Bericht.

¹⁵ Ebd., S. 9f. Ausgenommen sind Angehörige der EU-Mitgliedstaaten und der Staaten des EWR, Personen mit Diplomatenstatus und Mitarbeitende internationaler Organisationen, Staatsangehörige der USA und Polens sowie Arbeitnehmende aus der Türkei, die bereits länger als ein Jahr in den Niederlanden zugelassen sind.

nicht-westlichen Ländern und 1,4 Millionen oder neun Prozent aus westlichen Ländern¹⁶. Gemäss der Statistik des UNHCR lebten 2004 knapp 35'500 anerkannte Flüchtlinge in den Niederlanden. Dies sind rund 0,2 Prozent der Gesamtbevölkerung und knapp 1,2 Prozent der eingewanderten Bevölkerung. Im Jahre 2004 wurden 784 Asylsuchende als Flüchtlinge anerkannt¹⁷.

Knapp 25 Prozent der jährlich neu angemeldeten Programmteilnehmenden sind Flüchtlinge, 70 Prozent sind Personen, die im Rahmen der Familienzusammenführung oder Heirat einreisten, und fünf Prozent machen Neuzugewanderte mit niederländischer Nationalität aus. Die Hälfte der Teilnehmenden ist jünger als 30 Jahre¹⁸.

Im Jahre 2004 waren insgesamt 46'000 Personen in einem Integrationsprogramm, wobei etwa 20'000 Personen das Programm neu angingen¹⁹.

1.5 Budget

Die Gemeinden erhalten für ihre Aufwendungen im Rahmen des *WIN* von der Zentralregierung eine Pauschale pro Programmteilnehmer. Im Jahre 2003 hatte das Justizministerium für die Integrationsprogramme ein Budget von 182 Millionen Euro bzw. rund 282 Millionen Schweizer Franken zur Verfügung, für 2004 waren es noch 110 Millionen Euro bzw. 171 Millionen Schweizer Franken²⁰.

Ein Integrationskurs kostet pro Person je nach Kursgrösse und Vorbildung zwischen 3'000 und 7'000 Euro (zwischen 4'650 und 10'850 Schweizer Franken)²¹.

2 Hauptakteure in der Integrationsförderung

Als wichtigste Akteure in der Integrationspolitik und -arbeit der Niederlande können folgende Institutionen bezeichnet werden:

2.1 Justizministerium

Der Hauptakteur in der Zentralregierung ist heute das Justizministerium. Die einzelnen Ministerien haben jedoch in ihrem Bereich je eigene Kompetenzen zur Entwicklung der Integrationspolitik.

¹⁶ Vera Marinelli, S. 1.

¹⁷ ECRE Country Report 2004 – Netherlands. Die Anzahl der Asylgesuche ist von 13'402 im Jahre 2003 um über ein Viertel auf 9'782 im Jahre 2004 zurückgegangen.

¹⁸ Angaben des Minorities Integration Policy Coordination Departments (DCIM) des Justizministeriums.

¹⁹ Zahlen des DCIM.

²⁰ Factsheet Integration of Newcomers Act

²¹ International Centre for Migration Policy Development ICMPD, *Integration Agreements and Voluntary Measures*, May 2005, S. 58.

2.1.1 Ministerposten für Einwanderung und Integration

Nach den Wahlen im Mai 2002 wurde die Einrichtung eines Ministerpostens für Einwanderung und Integration im Justizministerium beschlossen. Am 27. Mai 2003 wurde Rita Verdonk zur Ministerin für Einwanderung und Integration ernannt.

2.1.2 Direktion Koordinierung der Integrationspolitik für Minderheiten (DCIM)

Der *DCIM* kommt innerhalb der Zentralverwaltung eine koordinierende Rolle zu. Sie ist verantwortlich für das *Mainstreaming* von Integration in allen Ministerien und Verwaltungsbereichen. Da der Staat seine Leistungen immer stärker zurück nimmt und mehr Leistungen von Privaten fordert, rückt die Vernetzung zwischen den verschiedenen Akteuren in den Vordergrund der Arbeit der *DCIM*. Sie ist der staatliche Hauptansprechpartner für im Integrationsbereich tätige Institutionen und Organisationen.

2.1.3 Front Office

Im Jahre 2000 wurde eine *Task Force Inburgering* zur Verbesserung der Umsetzung des Gesetzes eingerichtet. Hintergrund waren die langen Wartelisten der Sprachkurse. Die *Task Force* sollte Lösungen ausarbeiten. Später wurde die *Task Force* zu einem *Front Office* zur Unterstützung der Gemeinden umgewandelt. Zunächst war das *Front Office* eine unabhängige Instanz, nun ist es im Justizministerium angesiedelt und wurde von 40 auf sieben Mitarbeitenden reduziert²². Neben Informationen bietet das Büro einen Beratungsdienst (*Help desk*) für die Gemeinden an.

2.2 Gemeinden, Regionale Bildungszentren und Arbeitsämter

Die offizielle Wohnsitzgemeinde ist verantwortlich für die Organisation und die Umsetzung des *WIN*. Die Gemeinden arbeiten ihrerseits mit den staatlich geführten *Regionalen Ausbildungszentren (ROC)* und den Arbeitsämtern zusammen. Die *ROCs* führen das Unterrichtsprogramm im Auftrag der Gemeinden durch. Sie werden aufgrund der Anzahl Kursteilnehmenden bezahlt, die den Abschlusstest schliesslich bestehen.

2.3 Vereinigung der niederländischen Gemeinden (VNG)

Die *Vereinigung der niederländischen Gemeinden (Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG)* ist die offizielle Interessenvertretung aller Gemeinden gegenüber der Zentralregierung, dem Parlament, den europäischen Institutionen und anderen öffentlichen Organisationen. Sie bietet den Gemeinden Beratung und Information an und fördert den Erfahrungsaustausch²³.

²² Auskunft eines Mitarbeiters des *Instituts für Multikulturelle Entwicklung (FORUM)*.

²³ Mehr Informationen unter <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ID=41361>

2.4 Flüchtlingswerk (Vluchtelingenwerk)

Vluchtelingenwerk ist ein wichtiger Nicht-Regierungspartner bei der Umsetzung des Gesetzes. Es blickt auf eine lange Tradition in der Arbeit mit Freiwilligen zur Begleitung von Flüchtlingen zurück. Seit der Einführung des *WIN* übernehmen die lokalen Mitgliederorganisationen von *Vluchtelingenwerk* im Auftrag der Gemeinden die soziale Begleitung – ein Teil des Integrationsprogramms – von Flüchtlingen und andern Neuzugewanderten.

2.5 Institut für Multikulturelle Entwicklung (FORUM)

In den Berichten der *Migration Policy Group (MPG)* wird *FORUM* als wichtigster einwanderungs- und integrationspolitischer Akteur auf Nicht-Regierungsebene eingestuft²⁴. *FORUM* wird vom Justizministerium subventioniert, betreibt aber auch ein eigenes Fundraising. Der Integrationsdienst von *FORUM* berät die Gemeinden bei der Umsetzung des Integrationsgesetzes. Unter anderem wurde *FORUM* von der Regierung beauftragt, ein Berufs- und Qualifikationsprofil für die persönliche Begleitung des Integrationsprogramms sowie ein Modell für die Umsetzung in kleinen, mittleren und grossen Gemeinden zu entwickeln.

3 Massnahmen

3.1 Integrationsprogramm²⁵

Das im *WIN* vorgesehene Integrationsprogramm umfasst eine Unterrichtskomponente (Sprache, soziale und berufliche Orientierung), ein Programmcoaching, soziale Begleitung und die Weitervermittlung. Maximal dauert ein Programm 22 Monate.

3.1.1 Verpflichtung zur Integrationsabklärung und amtliche Verfügung

Das Gesetz verpflichtet Neuzugewanderte, sich innerhalb von sechs Wochen nach Erhalt der Aufenthaltsbewilligung (für Personen mit niederländischer Staatsbürgerschaft) bzw. nach Eintrag im Personenstandsregister der Gemeinde für eine Integrationsabklärung anzumelden. Mit dieser Abklärung soll das Risiko der sozialen Marginalisierung und die Notwendigkeit eines Programms im Einzelfall geprüft werden. Dabei werden die Kenntnisse in der niederländischen Sprache und über die niederländische Gesellschaft, der Ausbildungshintergrund und die Berufserfahrung erfasst, die Zusammensetzung des Programms besprochen und die Lernziele bestimmt.

Die Ergebnisse der Abklärung werden in einer amtlichen Verfügung festgehalten, welche die Lernziele und den Umfang des Programms sowie die Vereinbarungen zur sozialen Begleitung definiert. Dieser Prozess muss spätestens vier Monate nach der Anmeldung abgeschlossen sein.

²⁴ Vera Marinelli, S. 17; Ivo Magnée and Eke Gerritsma, S. 15.

²⁵ Scheve, S. 5f.; Factsheet Integration of Newcomers Act

Die Leitung dieser Abklärung liegt bei der für die Programmbegleitung zuständigen Stelle. Gemäss Gesetz sind aber sowohl die *Regionalen Bildungszentren (ROC)* als auch die Arbeitsämter zur Mitwirkung bei der Integrationsabklärung und der Bestimmung des individuellen Integrationsprogramms verpflichtet.

3.1.2 Unterrichtsprogramm

Vier Monate nach Anmeldung für die Integrationsabklärung müssen sich Neuzugewanderte bei einem Ausbildungszentrum einschreiben, mit welchem die Gemeinde einen Vertrag abgeschlossen hat. Das Unterrichtsprogramm umfasst Niederländisch als Zweitsprache sowie soziale und berufliche Orientierung.

Bei **Niederländisch als Zweitsprache** werden grundsätzlich fünf Niveaus unterschieden. Das Gesetz sieht Niveau 3 als höchstes im Rahmen des *WIN* erreichbares – aber nicht *zwingendes* – Zielniveau vor. Dieses Niveau befähigt in der Regel zur Absolvierung einer beruflichen Grundausbildung oder eines Schulungsprojekts der Arbeitsvermittlung und zur Ausübung niedriger Funktionen auf dem Arbeitsmarkt.

Im Rahmen der **Sozialen Orientierung** werden praktische Informationen zum Gesellschafts- und Dienstleistungssystem der Niederlande vermittelt. Das Fach wird mit einem standardisierten Test abgeschlossen.

Die **Berufliche Orientierung** beinhaltet Beratung und Information über die Möglichkeiten auf dem niederländischen Arbeitsmarkt. Abschliessend wird ein persönlicher Aktionsplan aufgestellt, in dem die nächsten Schritte festgelegt werden.

Das Unterrichtsprogramm muss innerhalb eines Jahres nach der Einschreibung beim Bildungszentrum mit einer **Abschlussprüfung** abgeschlossen werden. Das ausgestellte Zertifikat bescheinigt das erreichte Sprachniveau.

Das Nichtbestehen der Prüfung hat für die Teilnehmenden keine Konsequenzen, kann sich aber auf die Abgeltung des betreffenden Bildungszentrums auswirken. Wer entgegen der Verfügung nicht am Unterrichtsprogramm teilnimmt, erhält eine Busse oder eine Kürzung der Sozialhilfe.

3.1.3 Duales Programm (Sprachunterricht und Arbeit)

Es ist möglich und wird vom Ministerium empfohlen, das Integrationsprogramm mit Arbeit zu kombinieren. Konkret kann ein Sprachkurs mit einer beruflichen Ausbildung an einem *Regionalen Ausbildungszentrum (ROC)* verbunden und allenfalls mit einem Arbeitseinsatz erweitert werden. Oder eine Anstellung wird mit einem Sprachkurs am Ausbildungszentrum oder im Betrieb selbst verknüpft²⁶.

3.1.4 Programmcoaching

Jede neu zugewanderte Person wird für die Dauer des Integrationsprogramms persönlich begleitet. Diese Begleitung umfasst Informationen über die Aufenthaltsbestimmungen, Motivationsarbeit, die Integrationsabklärung, die Aufstellung des indi-

²⁶ Factsheet Integration of Newcomers Act, S. 3.

viduellen Integrationsplans, Zwischenbilanzen zum Verlauf des Programms, die Unterstützung bei allfälligen Problemen und die Koordination der verschiedenen Aktivitäten und beteiligten Institutionen. Die Zuständigkeit für das Programmcoaching ist unterschiedlich organisiert²⁷.

3.1.5 Soziale Begleitung

Ein weiteres gesetzlich vorgegebenes Element des Integrationsprogramms ist die soziale Begleitung der Neuzugewanderten. Sie ist als Vermittlung zwischen den Neuzugewanderten und der sozialen sowie institutionellen Umgebung gedacht. Im Zentrum stehen persönliche und alltagspraktische Bedürfnisse. Das Gesetz enthält kaum Vorgaben für die soziale Begleitung, die konkrete Ausgestaltung wird von den Gemeinden bzw. mit den Programmteilnehmenden festgelegt. Für die Ausübung dieser Aufgabe können gemäss Gesetz sowohl Professionelle wie auch Freiwillige eingesetzt werden.

Das niederländische *Vluchtelingenwerk* koordiniert ein nationales Netzwerk von Freiwilligen, welche die soziale Begleitung von Neuzugewanderten im Rahmen des *WIN* übernehmen. Die Freiwilligen werden von den regionalen Mitgliederorganisationen des *Vluchtelingenwerks* rekrutiert, ausgebildet und begleitet. Die Regionalstellen werden für die Koordination der Freiwilligen von den Gemeinden über die Pauschalen für die Integrationsprogramme bezahlt. Sie werden jeweils unmittelbar nach der Anmeldung einer neu zugewanderten Person informiert. Die soziale Begleitung wird auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmt und evaluiert. Angaben des *Vluchtelingenwerks* zufolge, kostet die soziale Begleitung rund 2'000 Euro pro Person.

3.1.6 Weitervermittlung

Spätestens sechs Monate nach der Abschlussprüfung müssen die Gemeinden die Programmteilnehmenden weitervermitteln, sei es in einen Freiwilligeneinsatz, in den Arbeitsmarkt oder in eine weiterführende Ausbildung. Dazu stellt die Gemeinde eine Empfehlung aus, welche die Beurteilung des Ausbildungszentrums und des Arbeitsamtes berücksichtigt. Eine eigentliche Nachbegleitung sieht das *WIN* nicht vor.

3.2 Beschäftigungsoffensive für Flüchtlinge

Anlässlich einer Konferenz, welche die Regierung im November 2004 nach der Ermordung Theo van Goghs zur Diskussion von Lösungen zur besseren Integration der Gesellschaft einberufen hatte, lancierte der Direktor des *Vluchtelingenwerks* eine Offensive zur Beschäftigung von Flüchtlingen²⁸.

Mittlerweile ist das Projekt mit einer Unterstützung des Ministeriums für Gesundheit, Soziales und Sport angelaufen und wird viel beachtet. Beteiligt sind neben dem

²⁷ In der Regel haben die für das Programmcoaching zuständigen Gemeindemitarbeitenden eine Ausbildung in Sozialarbeit. Scheve, S. 12.

²⁸ Gemäss den Informationen einer Mitarbeiterin des Policy Departments des *Vluchtelingenwerks*.

Vluchtelingenwerk das Zentrale Vermittlungsbüro, *Emplooi*²⁹ sowie der *University Assistance Fund*³⁰. Alle Partner haben sich verpflichtet, eine bestimmte Anzahl (zwischen 200 und 400) Stellen für Flüchtlinge zu finden.

4 Evaluation des Integrationsprogramms

4.1 Monitoring des Justizministeriums

Das (quantitative) Monitoring des Integrationsprogramms durch das Justizministerium konzentriert sich in erster Linie auf den *Input* und den *Output* der Programme sowie auf die Reichweite des Gesetzes. Erfasst werden unter anderem das Sprachniveau am Anfang und am Ende des Programms sowie die Art der weiterführenden Massnahmen. Hierbei wird unterschieden nach beruflichem Programm, Ausbildung oder Massnahmen zur sozialen Integration.

Der *Outcome* wird mit einer Frage zur Situation der Teilnehmenden ein halbes Jahr nach Programmende erfasst. Aus den Angaben der Gemeinden geht aber hervor, dass viele keine Daten zum weiteren Verlauf haben. In der *DCIM* geht man davon aus, dass viele den Kontakt nach Abschluss des Programms verlieren oder entsprechende Informationen nicht mehr registrieren. Weniger Erkenntnisse gibt es zur längerfristigen Wirkung des Integrationsprogramms auf die Integration der Neuzugewanderten in der niederländischen Gesellschaft.

4.2 Evaluation des WIN

Im April 2000 legte der damals zuständige Minister für Minderheitenpolitik dem Parlament einen Zwischenbericht zur Integration vor. Das Fazit fiel ziemlich kritisch aus³¹. Zwei Jahre später war die Evaluation des *WIN* für die Periode vom 30. September 1998 bis 2001 abgeschlossen. Ziel der Evaluation war, sowohl die Wirkung des Gesetzes wie auch die Effizienz der Umsetzung zu evaluieren³². Die wichtigsten Ergebnisse waren:

Wirkung (Reichweite und Resultate)

- Trotz dem im Gesetz vorgesehenen individuellen Ansatz wurde das Programm wenig bedürfnisorientiert umgesetzt. Die Inhalte der Programme wurden v.a. durch das Angebot der Regionalen Ausbildungszentren bestimmt. Für spezifische Bedürfnisse (etwa von hoch Qualifizierten) bestand kaum eine vertragliche Zusammenarbeit mit Drittanbietern.

²⁹ Ein kleines, vom *Vluchtelingenwerk* ins Leben gerufene, heute aber unabhängiges Projekt zur Arbeitsvermittlung von Flüchtlingen. *Emplooi* arbeitet mit pensionierten Managern zusammen, die ihr Netzwerk nutzen.

³⁰ Eine private Organisation, die Flüchtlinge darin unterstützt, Zugang zu einem Studium und/oder einer Anstellung in einer entsprechenden Funktion zu finden.

³¹ Scheve, S. 32ff.

³² Regioplan OAI and PwC Consulting, *Evaluation of the Newcomers Act*. Management summary, 2002.

- Die berufliche Orientierung war in den meisten Integrationsprogrammen nicht enthalten. Es wurde kaum auf weiterführende Massnahmen hin gearbeitet.
- Nur 40 Prozent der Teilnehmenden erreichten das minimale Zielniveau der Sprachkurse. Für die meisten genügte 600 Stunden nicht. Bei der Mehrheit reichten die Sprachkenntnisse nicht aus für eine Anschlussmassnahme wie eine berufliche Ausbildung oder die unmittelbare Vermittlung in den Arbeitsmarkt.
- Nur die Hälfte der Teilnehmenden konnte nach Programmabschluss tatsächlich in weiterführende Massnahmen vermittelt werden. Faktisch bedeutete die Weitervermittlung in den meisten Fällen aber einfach die Weiterführung von Sprachkursen. Nur eine Minderheit wurde tatsächlich zum Arbeitsamt vermittelt.
- Neuankommende schätzten das Angebot (Sprachkurs und Beratung) grundsätzlich, vermissten aber den Bezug zu ihren konkreten Bedürfnissen.

Effizienz der Umsetzung durch die Gemeinden

- Die Strategische Führung (Rollenklärung der beteiligten Stellen, Richtlinien für die Beratung, Monitoring der Vereinbarungen mit Kursanbietern, interne Organisation) innerhalb der Gemeinden war schwach.
- Obwohl das Gesetz für die Umsetzung grossen Spielraum lässt, gab es kaum innovative Ansätze. Unter anderem verhinderten dies die Vorgaben zur Zusammenarbeit mit bestimmten Anbietern (ROC).
- Die Koordination und gegenseitige Abstimmung der Akteure auf politischer, operationeller und Kundenebene war ungenügend.
- Die Hälfte der Gemeinden verhängte die im Gesetz vorgesehenen Sanktionen (Sozialhilfekürzungen) nicht. Als Gründe wurden Mehraufwand, fehlende Erfahrung im Umgang mit der Zielgruppe und Zweifel bezüglich der Angemessenheit und Wirkung von Sanktionen angegeben.

Die Evaluation führt zur Schlussfolgerung, dass das Hauptziel des *WIN*, nämlich die Selbständigkeit, drei Jahre nach seiner Einführung bei der Mehrheit der Programmteilnehmenden nicht erreicht wurde und es keine angemessenen Anschlussangebote für die Weiterführung der Ausbildung oder die Vermittlung in den Arbeitsmarkt gab.

4.3 Empfehlungen zur Verbesserung des WIN

Ende 2002 unterbreitete die *Task Force* der Regierung acht Empfehlungen zur Verbesserung des Unterrichtsprogramms, unter anderem:

- eine Öffnung des Marktes für Kursanbieter
- eine Bündelung der Ressourcen
- die Prüfung von Lösungen zur Verbesserung der Qualität
- Besichtigungen und ein Benchmarking der Angebote
- eine Abklärung des Informationsbedarfs.

Die Regierung übernahm nur den Vorschlag, das Angebot an Sprachkursen vom Markt regulieren zu lassen³³.

Ebenfalls Ende 2002 wurde eine parlamentarische Untersuchungskommission eingerichtet, um die Integrationspolitik der letzten 30 Jahre zu evaluieren. Unter anderem empfahl sie, das *WIN* zu überarbeiten, um die festgestellten Schwierigkeiten auszuräumen. Dabei müssten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Die Verpflichtungen der Teilnehmenden und der Behörden sollten klarer und das Zielniveau der Sprachkurse realistisch definiert werden.
- Ein effektives Integrationsprogramm müsste auch die gesellschaftliche Integration berücksichtigen und sollte mit einer beruflichen Ausbildung oder einer Erwerbstätigkeit kombinierbar sein³⁴.

5 Die neue Integrationspolitik

Mit der neuen Regierung haben sich auch die Akzente in der Integrationspolitik verschoben. Ausgehend von der Feststellung, dass die Resultate der bisherigen Integrationspolitik die beabsichtigten Ziele nicht erreichten, überdachte das Kabinett seine Vision von Integration grundsätzlich³⁵. Die Integrationspolitik der neuen Ministerin für Einwanderung und Integration orientiert sich am Ziel der "geteilten Bürgerschaft". Danach haben sich alle in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen zu beteiligen, einen aktiven Beitrag für die Gesellschaft zu leisten, die niederländische Sprache zu lernen und sich an die grundlegenden niederländischen Normen zu halten³⁶. Der Integrationsprozess wird dabei mit Assimilierung gleichgesetzt³⁷. Im Jahre 2004 präsentierte die Regierung ihre Vorlage für eine neue Integrationspolitik. Kern dieser Vorlage ist die Eigenverantwortung der Zugewanderten. Die beiden wesentlichen Bestandteile sind das *Gesetz über die Integration im Ausland (Wet inburgering buitenland)* sowie das *neue Integrationsgesetz*.

5.1 Das Gesetz über die Integration im Ausland

Im Dezember 2005 verabschiedete das Parlament das Gesetz über die Integration im Ausland. Dieses Gesetz verpflichtet Drittstaatenangehörige mit Visumpflicht für einen Aufenthalt in den Niederlanden auf der Botschaft im Herkunftsland einen Test

³³ Parliamentary Inquiry Committee on Integration, Report 2004, Ziff. 10.3.

³⁴ Ebd.

³⁵ Ebd.: "To move away from the generally non-committal and programme-directed approach that reduced the initiative of the parties involved, by pursuing a course that obliges becoming integrated in a way that clearly underlines the individual's responsibility in the integration process. This vision also calls on the responsibilities of the other parties involved in the integration process too".

³⁶ "New Stille Integration Policy letter" from the Minister for Immigration and Integration to the Lower House on 16 September 2003; A.S. van Rijn et al., *The development of an integration monitor of first and second generation immigrants in the Netherlands*, WOCD and CBS, WOCD Cahier 2004-9, S. 13.

³⁷ "Integration is the start of an assimilation process that leads ultimately to full citizenship in the Netherlands. (...) Integration is not synonymous with the integration process; it is the start of it". Lower House of the States General, *Amendment of the Integration System*, Assembly year 2003-2004, 29 543, No. 2, Policy Document, S. 1.

in Grundkenntnissen der niederländischen Sprache und Gesellschaft zu absolvieren. Die Prüfung kostet 350 Euro. Zur Vorbereitung für die Prüfung in Kenntnissen des niederländischen Gesellschafts- und Staatswesens kann für rund 60 Euro ein Film bestellt werden. Der Test wird über ein Computerprogramm abgenommen. Wird er nicht bestanden, kann das Visum verweigert werden.

Das Gesetz ist seit dem 15. März 2006 in Kraft.

5.2 Das neue Integrationsgesetz

Ende 2005 kam der Entwurf für ein neues Integrationsgesetz ins Parlament, die Beratung ist zurzeit noch nicht abgeschlossen³⁸. Das neue Integrationsgesetz wird voraussichtlich auf Beginn 2007 in Kraft treten und das bisherige *WIN* ersetzen.

5.2.1 Dauerhafter Aufenthalt nach erfolgreicher Integrationsprüfung

Die Vorlage sieht eine Verknüpfung von Integration und dauerhafter Aufenthaltsberechtigung vor. Personen³⁹, die sich neu und dauerhaft in den Niederlanden niederlassen wollen, müssen innerhalb von drei Jahren nach ihrer Anmeldung eine Integrationsprüfung ablegen. Bei Flüchtlingen setzt diese Verpflichtung mit dem Erhalt der Aufenthaltsbewilligung ein, und sie müssen die Prüfung innerhalb von fünf Jahren absolvieren⁴⁰. Als Zielniveau in niederländischer Sprache ist A2 des Europäischen Sprachenportfolios vorgesehen⁴¹.

Das Bestehen der Prüfung ist eine Voraussetzung für den Erhalt einer unbeschränkten Aufenthaltsbewilligung.

5.2.2 Eigenleistungen

Grundsätzlich müssen die Betroffenen selbst für die Vorbereitung der Prüfung besorgt sein und für die entsprechenden Kosten aufkommen. Für Personen mit geringem Einkommen sind Darlehen vorgesehen. Die Kosten der Prüfungsvorbereitung werden teilweise rückerstattet, wenn die Prüfung innerhalb der vorgesehenen Frist bestanden wird. Wird die Prüfung innerhalb von fünf Jahren nicht absolviert, verhängen die Gemeinden eine Busse. Das Kursangebot und damit auch die Preise werden dem freien Markt überlassen. Davon erwartet man sich eine Kostenreduzierung und eine bessere Abstimmung auf die Bedürfnisse.

Die Gemeinden werden nunmehr eine informierende und kontrollierende, aber keine Führungsrolle mehr haben. Die Subventionierung der Gemeinden für den Einkauf

³⁸ Unter anderem müssen gewisse Aspekte noch auf ihre Vereinbarkeit mit zwischenstaatlichem und internationalem Recht geprüft werden.

³⁹ Ausgenommen werden Angehörige von Staaten der EU und des EWR. Noch in Diskussion ist die Anwendung des Gesetzes auf Staatsangehörige der Türkei.

⁴⁰ Angehörige von Flüchtlingen, die im Rahmen des Familiennachzugs einreisen, sind von der Verpflichtung zum sprachlichen Grundtest im Herkunftsland ausgenommen. Familienangehörige von vorläufig Aufgenommenen jedoch nicht.

⁴¹ Schreiben von Rita Verdonk an das House of Representatives, 7. Dezember 2004.

von Kursen soll auf der Grundlage von Einwanderungsprognosen und der ausgewiesenen Prüfungsergebnisse festgelegt werden.

Für sozialhilfeabhängige Zugewanderte – namentlich anerkannte Flüchtlinge – können die Gemeinden weiterhin (kostenlos) ein spezifisches Programm anbieten, für grundsätzlich vermittelbare Personen in Verbindung mit einer beruflichen Wiedereingliederungsmassnahme. Die Kosten für diese berufliche Komponente würden vom Sozialministerium übernommen.

5.2.3 Verpflichtung für ansässige Eingewanderte

Neben neu einreisenden Personen soll die Verpflichtung zu einer Integrationsprüfung auch auf Eingewanderte ausgedehnt werden, die schon länger in den Niederlanden leben (und arbeiten). In einem ersten Schritt werden die Sozialhilfebezüger erfasst. Eine explizite Zielgruppe der neuen Vorlage sind isolierte Frauen in benachteiligten Situationen, die keine Sozialhilfe erhalten und deshalb schwer erreichbar sind. Das neue System soll es den Gemeinden ermöglichen, solche Frauen zu einem Gespräch einzuladen und ihnen Kurse zu reduzierten Gebühren anzubieten⁴².

5.2.4 Soziale Begleitung und Weitervermittlung

Noch unklar ist, ob und in welchem Umfang die Gemeinden auch weiterhin Subventionen für die soziale Begleitung erhalten werden. Grundsätzlich sieht die Vorlage diese Komponente nicht mehr vor. Es steht den Gemeinden aber grundsätzlich frei, soziale Begleitung weiterhin anzubieten. Gemäss einer Umfrage des *Vluchtelingenwerks* sind 60 Prozent der Gemeinden noch unsicher oder aber dazu entschlossen⁴³.

Die Weitervermittlung in Anschlussmassnahmen und die Nachbegleitung nach bestandener Prüfung sind nicht mehr Teil des Gesetzes und damit nicht mehr in der Verantwortung der Zentralregierung⁴⁴.

5.3 Evaluation

Das Forschungs- und Dokumentationszentrum des Justizministeriums entwickelte ein Instrument für das Monitoring der Integration der ersten und zweiten Generation in verschiedenen Bereichen. Die so genannte *Integration Card* wurde im Oktober 2004 eingeführt. Sie soll auch der Evaluation der künftigen Politik dienen⁴⁵.

⁴² Lower House of the States General, *Amendment of the Integration System*, Assembly year 2003-2004, 29 543, No. 2, Policy Document, S. 10f.

⁴³ Information anlässlich eines persönlichen Gesprächs mit Mitarbeitenden des DCIM.

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ Vera Marinelli, S. 14; A.S. van Rijn et al.

6 Einschätzungen der Akteure

In Ergänzung zu den Ergebnissen der Evaluation 2002 werden nachstehend Einschätzungen der interviewten Fachpersonen zum bisherigen System und zur neuen Gesetzesvorlage zusammengefasst.

6.1 Positive Auswirkungen des Gesetzes

Der Beurteilung der VNG zufolge begrüsst Zugewanderte die individuellen Pläne grundsätzlich und schätzten die persönliche Beratung.

Das *Vluchtelingenwerk* sieht in der Verbesserung des Sprachkursangebotes eine positive Auswirkung des WIN.

6.2 Herausforderung für Gemeinden

In der Einschätzung aller Gesprächspartner läuft das bisherige System seit einiger Zeit relativ gut, nachdem die Gemeinden sich an die neue Aufgabe gewöhnt, die nötigen Strukturen aufgebaut und die Akteure vernetzt haben. Sozialarbeitende würden sich denn auch beklagen, wieder ein neues System einführen zu müssen⁴⁶.

FORUM weist darauf hin, dass die Gemeinden immer mehr gefordert seien, unternehmerisch zu handeln. Das WIN schrieb ihnen eine eigentliche Führungsrolle zu, auf die sie zunächst nicht vorbereitet waren.

6.3 Punktuelle Vermittlung in den Arbeitsmarkt

Berufliche Massnahmen werden den Informationen der Gesprächspartner der DCIM zufolge nicht systematisch angeboten, da sie im Rahmen des WIN nicht finanziert werden. Auch bei *FORUM* stellt man fest, dass sich die im WIN vorgesehene Nachbegleitung und Vermittlung in den Arbeitsmarkt in der Praxis als schwierig erweist und hauptsächlich von der Initiative der Sozialarbeitenden abhängt. Für diese Aufgabe fehle das Geld. Laut *Vluchtelingenwerk* investieren die Gemeinden in der Regel nur etwas in die Fälle mit den besten Chancen. Erfahrungsgemäss sei die Politik der Gemeinden im Bereich berufliche Integration kurzfristig und orientiere sich kaum an nachhaltigen Lösungen.

6.4 Fehlende Zielvorgabe

Unbefriedigend am bestehenden System (WIN) ist aus der Sicht der DCIM die fehlende Verpflichtung, ein bestimmtes sprachliches Zielniveau zu erreichen. Das nach dem Programm erreichte Sprachniveau genüge nicht in jedem Fall für die Alltagsbewältigung. Berücksichtigt werden müsse jedoch auch der Gewinn der sozialen Komponente des Programms. Im Übrigen weisen die Gesprächspartner der

⁴⁶ Information anlässlich eines persönlichen Gesprächs mit Mitarbeitenden des DCIM.

DCIM auf die Schwierigkeit hin, die Resultate bzw. die Wirkung des Integrationsprogramms für die weitere Integration der Neuzuwanderer in die niederländische Gesellschaft zu beurteilen, da es noch viele andere Einflussfaktoren gebe.

6.5 Notwendige Differenzierungen

Mehrere Gesprächspartner thematisierten die Notwendigkeit eines differenzierten Ansatzes. So wurde etwa die Frage aufgeworfen, ob 600 Stunden genügten um ein bestimmtes Niveau zu erreichen, umso mehr als viele Zugewanderte nicht alphabetisiert sind. Der Entscheid über den Umfang des Angebots sei eine Schwierigkeit im heutigen System.

Das *Vluchtelingenwerk* äussert sich kritisch in Bezug auf die Verpflichtung zur Stellensuche. Viele Flüchtlinge hätten zwar Berufserfahrung, die hier aber wertlos sei. Andere hätten psychologische Probleme. Sie würden in den Niederlanden nie eine Stelle finden. Für diese Gruppen sollten andere Ziele definiert werden. Die Verpflichtung zur Stellensuche, die längerfristig ohnehin erfolglos bleibe, sei sinnlos.

6.6 Neues Integrationsgesetz

6.6.1 Politischer Hintergrund

Das neue Gesetz nimmt kaum Bezug zu den festgestellten Umsetzungsproblemen. Verschiedenen Einschätzungen zufolge handelt es sich in erster Linie um einen politischen Entscheid der neuen Regierung. Im Allgemeinen werde davon ausgegangen, dass Zugewanderte zu wenig Verantwortung zeigten und zu viel Begleitung erhielten. Es gäbe jedoch keine Studie, die eindeutig zeigen würde, dass mangelndes Engagement der Grund für die schlechten Ergebnisse unter dem bisherigen System sei. Dem Gesetz wird in Fachkreisen auch die Funktion zugeschrieben, Einwanderung zu regulieren. Diese Einschätzung wurde während der parlamentarischen Diskussion bestätigt⁴⁷.

6.6.2 Vergrösserung ungleicher Chancen

Indem die Verantwortung für die Prüfungsvorbereitung bei den Zugewanderten liegt, führt die neue Vorlage in der Einschätzung von NGO-Vertretern zu Benachteiligungen von Zugewanderten mit einem schwachen Bildungshintergrund. *FORUM* erachtet das sprachliche Zielniveau als tief und für den Arbeitsmarkt nicht ausreichend. Schlecht Ausgebildete müssten trotzdem ein Vielfaches investieren, um selbst dieses Niveau zu erreichen. Auch für das *Vluchtelingenwerk* sind die ungleich erhöhten Anforderungen für Bildungsungewohnte mit dem neuen Gesetz nicht gelöst.

⁴⁷ ICMPD, S. 102.

6.6.3 Soziale Integration?

Eine explizite Zielgruppe der neuen Vorlage sind schwer erreichbare, isolierte Frauen, die im Rahmen des Familiennachzugs oder einer Heirat in die Niederlande kamen und etwa durch die Kinderbetreuung ans Haus gebunden sind. Dabei handelt es sich gemäss *Vluchtelingenwerk* um eine vergleichsweise kleine Gruppe. Ohne Anschlussmassnahmen und Nachbegleitung würden gerade diese Frauen erneut zu Hause bleiben, sobald sie die Prüfung bestanden hätten. Davon zeigen sich die Gesprächspartner von *FORUM*, des *Vluchtelingenwerks* und der *VNG* überzeugt.

Grundsätzlich kritisiert wird, dass das neue Gesetz keine weiterführenden Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration vorsieht. *FORUM* weist darauf hin, dass sich Integration letztlich daran entscheide. Ohne Vermittlung und ohne konkreten Bezug zur Gesellschaft werde die soziale Segregation zunehmen.

6.6.4 Aufwand in der Umsetzung

Die Umsetzung des neuen Gesetzes, insbesondere der finanziellen Anreize, bedeutet für die Gemeinden einen Mehraufwand, wie *FORUM* festhält. Die Gemeinden werden die Betroffenen unter einen gewissen Druck setzen müssen, damit diese die Prüfung so rasch als möglich absolvieren und die Gemeinden ihre Kosten zurück erstattet erhalten. Sie werden auch kontrollieren müssen, wer die Prüfung innerhalb von fünf Jahren nicht ablegt und die Betroffenen mit einer Busse bestrafen.

6.7 Einseitiger Fokus

Die *VNG* bedauert, dass die Integrationspolitik der Regierung einseitig den Fokus auf die Eigenverantwortung der Zugewanderten lege und keine Massnahmen an Einheimische beinhalte. *FORUM* vertritt die Haltung, dass Integration zwar in der eigenen Verantwortung jedes Einzelnen liege, der Staat aber die nötige Unterstützung bereitstellen müsse. Die Gemeinden sollten ihre soziale Verantwortung übernehmen und sich bei der Zentralregierung für eine angemessene Abgeltung einsetzen. Ausserdem sollten sie mehr Kreativität entwickeln, um alternative Finanzierungsmöglichkeiten zu finden.

Unter anderem wurde in den Gesprächen auch die Frage aufgeworfen, was passieren wird, wenn eine Vielzahl der Zugewanderten das Zielniveau nicht erreichen und damit keine dauerhafte Aufenthaltsbewilligung erhalten. Unweigerlich würde sich dann die Frage nach den Gründen für das Scheitern und damit auch der Rolle der Behörden stellen.

Dänemark

1 Kontext

1.1 Politische Entwicklungen

In Dänemark ist Einwanderung im Gegensatz zu Holland mit seiner kolonialen Vergangenheit ein relativ junges Phänomen. Der durch die Weltwirtschaftskrise anfangs der 70er Jahre ausgelöste Druck auf den Sozialstaat förderte die Skepsis und – auch kulturelle – Abwehr gegenüber Zugewanderten. In den 90er Jahren wurden Zuwanderung und Integration immer heftiger debattiert. Nachdem sich die Linke in dieser Diskussion lange zurückgehalten hatte, legte die damalige sozialdemokratische Regierung im Jahre 1998 schliesslich das Integrationsgesetz (*Act on Integration of Aliens in Denmark*) vor.

Ende November 2001 gewann die heutige liberal-konservative Regierungskoalition mit der Unterstützung der Dänischen Volkspartei die Wahlen. Prominente Themen der Wahlplattform dieser Koalition waren Zulassungsbeschränkungen und erhöhte Anforderungen an die Integrationspolitik⁴⁸. Im Jahre 2002 erfuhr das Integrationsgesetz verschiedene restriktive Änderungen.

Das Thema Einwanderung wird vor allem als Problem und als Bedrohung für den Sozialstaat diskutiert. Mehrere Gesprächspartner schätzten die Rhetorik der Politiker und der Regierung in Bezug auf Eingewanderte als sehr negativ und kontraproduktiv ein.

1.2 Arbeitsmarkt

Dänemark gehört zu den Ländern mit den höchsten Lebensstandards. Die dänische Wirtschaft ist heute stabil und hat einen gut funktionierenden Arbeitsmarkt. Die gleichzeitige Erhaltung des hohen Standards und des Sozialstaates wird mittel- und längerfristig zu einer der grössten Herausforderungen für das Land. Mit der zunehmenden Überalterung der dänischen Bevölkerung steigt auch der Arbeitskräftemangel. Ein erklärtes wirtschaftspolitisches Ziel der dänischen Regierung ist denn auch die Steigerung des Beschäftigungsvolumens⁴⁹. Die dänische Wirtschaft wird künftig immer stärker auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein.

Unternehmen im Handels-, IT-, Industrie und Dienstleistungssektor sind einer Erhebung des *Danish Chamber of Commerce* zufolge der Anstellung von Eingewanderten gegenüber positiv eingestellt. Gleichzeitig ist der dänische Arbeitsmarkt namentlich für Eingewanderte aus Ländern ausserhalb der EU und den übrigen so genannt

⁴⁸ Mária Guličová-Grethe, *The Politics of Adaptation and Integration in Denmark*, IntPol – Denmark, p. 1.

⁴⁹ OECD: Economic Survey – Denmark 2005. Policy Brief.

nicht-westlichen Ländern⁵⁰ schwer zugänglich. Mehrere Gesprächspartner wiesen auf das Problem der Diskriminierung von Eingewanderten auf dem Arbeitsmarkt hin. Viele Arbeitgeber wollen explizit keine Arbeitskräfte mit ausländischem Hintergrund anstellen. In öffentlichen Institutionen scheint diese Zurückhaltung noch grösser zu sein als in privaten Unternehmen⁵¹. Seit 2002 hat die Regierung verschiedene Initiativen zur Erhöhung des Beschäftigungsanteils von Personen aus nicht-westlichen Ländern unternommen.

Im Jahre 2004 betrug die allgemeine Beschäftigungsquote der Bevölkerung Dänemarks im erwerbsfähigen Alter 76 Prozent, während die Erwerbslosenrate bei 4,9 Prozent lag. Unter Einwanderern betrug die Beschäftigungsquote 51 Prozent und die Erwerbslosenrate knapp zwölf Prozent, wobei sich je nach Herkunft grosse Unterschiede ergeben: Bei Einwanderern aus westlichen Ländern lag die Beschäftigungsquote bei 61,6 und die Erwerbslosenrate bei 6,6 Prozent, bei solchen aus nicht-westlichen Ländern bei 46,3 bzw. 14,8 Prozent⁵².

Durchschnittlich sind rund 45 Prozent der anerkannten Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter erwerbstätig – mehr als noch vor zehn Jahren. Den Statistiken des Ministeriums zufolge beträgt die Erwerbsquote neu anerkannter Flüchtlinge bei Männern aktuell 52 Prozent und bei Frauen 38 Prozent.

1.3 Integrationspolitik

Mit dem *Integrationsgesetz*, das am 1. Januar 1999 in Kraft trat, wurden die Integrationsbemühungen in Dänemark erstmals auf eine eigene gesetzliche Grundlage gestellt. Das Integrationsgesetz regelt unter anderem ein dreijähriges *Einführungsprogramm* für neu Eingewanderte mit rechtmässigem Aufenthalt in Dänemark.

Ziele des Integrationsgesetzes

Die Ziele des Integrationsgesetzes sind im Gesetz selbst sehr breit definiert:⁵³

- die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (Politik, Wirtschaft, Erwerbstätigkeit, soziale Aktivitäten, Religion und Kultur) unterstützen;
- die rasche Selbständigkeit (Stellensuche) fördern;
- den Ausländern ein Verständnis der fundamentalen Werte und Normen der Dänischen Gesellschaft vermitteln.

⁵⁰ Zu den westlichen Ländern gehören alle EU Staaten, Island, Norwegen, die USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, die Schweiz und der Vatikan. Alle übrigen sind nicht-westliche Staaten.

⁵¹ Mária Guličová-Grethe, S. 17.

⁵² Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *SOPEMI Report to the OECD*, 2005, S 35.

⁵³ Consolidation of the Act on Integration of Aliens in Denmark (the Integration Act) No. 643 of 28 June 2001, Part 1, Art. 1. (Übersetzung d.V.)

1.4 Zielgruppe

Zielgruppe des Gesetzes sind alle eingewanderten Personen und Flüchtlinge über 18 Jahre, die eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Keine Anwendung findet das Gesetz auf Angehörige von Staaten der EU, skandinavischen Ländern oder Personen, die dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum oder den Bestimmungen der Europäischen Kommission über Ausnahmen der Visumpflicht und die Abschaffung von Zulassungs- und Aufenthaltsbeschränkungen unterstehen⁵⁴.

Insgesamt machen (im Ausland geborene) Einwanderer und deren (in Dänemark geborenen) Nachkommen ca. 450'000 Personen oder 8,4 Prozent der Wohnbevölkerung Dänemarks (ca. 5,4 Millionen) aus.⁵⁵ Knapp zwei Drittel oder 320'600 der Einwanderer kommen aus nicht-westlichen Ländern⁵⁶.

Gemäss der UNHCR-Statistik lebten 2004 rund 22'300 aufgrund der Genfer Konvention anerkannte Flüchtlinge in Dänemark. Dies kommt einem verschwindend kleinen Anteil der Gesamtbevölkerung gleich und knapp fünf Prozent der eingewanderten Bevölkerung. Im Jahre 2004 wurden knapp 300 Personen als Flüchtlinge anerkannt, im Vorjahr waren es noch mehr als doppelt so viele⁵⁷.

Zur Gesamtzahl der Programmteilnehmenden liegen keine genauen Angaben vor. Am 1. Januar 2005 waren 10'666 Personen zur Teilnahme an einem Einführungsprogramm berechtigt, d.h. sie gehörten zur Zielgruppe und lebten seit weniger als drei Jahren in Dänemark.

1.5 Budget

Im Jahre 2005 hatte das *Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration* ein Budget von rund 352 Millionen Schweizer Franken für die Integrationsförderung zur Verfügung. Darin eingeschlossen sind⁵⁸:

- die Aufwendungen für die Einführungsprogramme und Sprachkurse (312 Millionen inklusive die Starthilfe)
- die beruflichen Integrationsprojekte (20 Millionen)
- weitere Initiativen (20 Millionen)

Seit 2004 werden die Gemeinden für die Integrationsaufgaben auf der Grundlage eines vertraglichen Anreizsystems subventioniert (vgl. weiter unten 4.2.2). Für jede neu zugewanderte Person erhalten die Gemeinden eine Grundpauschale von umgerechnet rund 4'630 Franken. Zusätzliche Subventionen erhalten sie für jede Person, die den Sprachtest besteht und in den Arbeitsmarkt vermittelt werden kann.

⁵⁴ Integration Act, Part 1, Art. 2 and 3.

⁵⁵ In Dänemark gilt eine Person als dänisch, wenn mindestens ein Elternteil die dänische Nationalität hat und in Dänemark geboren ist. Dabei ist es unerheblich, ob die Person selbst die dänische Nationalität hat oder in Dänemark geboren ist.

⁵⁶ The Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *Yearbook on foreigners in Denmark 2004 – Status and development*, 2004.

⁵⁷ Die Zahl der Asylgesuche sank von 5'590 im Jahre 2003 um einen Drittel auf 3'325 im Jahre 2004.

⁵⁸ Angaben der Finanz- und Analyseabteilung des Ministeriums für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration.

2 Hauptakteure in der Integrationsförderung

Zu den bestimmenden Akteuren in der Integrationsförderung Dänemarks zählen folgende Institutionen:

2.1 Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration

Im Rahmen einer Reorganisation der Zentralverwaltung nach der Regierungsbildung Ende 2001 wurde das Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration (im Folgenden Ministerium genannt) eingerichtet. Das Ministerium hat vier Departemente, eines davon ist das *Integration Department* mit der *Integration Policy Division*, der *Division of Employment and Training*, der *Division of Urban Affairs* und der *Finance and Analysis Division*.

2.1.1 Division Integrationspolitik (inkl. Sektion für Dänischkurse)

Diese Division formuliert und koordiniert die Integrationspolitik mit andern Ministerien, Lokalbehörden und Flüchtlings- und Migrantenorganisationen. Sie ist verantwortlich für die Gesetzgebung und die Subventionen im Bereich Integration.

2.1.2 Task Unit

Diese Einheit wurde zur Beratung und Unterstützung der Sozialarbeitenden in den Gemeinden neu geschaffen. Sie versucht die einzelnen Gemeinden besser zu vernetzen und das Wissen um erfolgreiche Praktiken (*good practices*) zu fördern. Bei Bedarf organisiert sie Weiterbildungen für die Gemeinden. Im Moment besteht die Einheit aus vier Mitarbeitenden, die alle aus der Praxis kommen.

2.2 Gemeinden

Mit dem Integrationsgesetz wurden die Gemeinden neu zuständig für die Integrationsförderung und damit auch für die Umsetzung des Einführungsprogramms.

Im Moment stehen die Gemeinden in einem Fusionsprozess, bei welchem insgesamt 271 Gemeinden auf 98 reduziert werden. Im Rahmen dieser Fusionierung müssen die Gemeinden auch ihre Aufgaben im Bereich Integration neu organisieren.

Gleichzeitig wird die Gesetzgebung und die Unterstützung für Stellensuchende harmonisiert. Das Angebot der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der Sozialdienste der Gemeinden wurde unter ein einheitliches Gesetz gestellt und soll nun in einem einheitlichen System (*Job centers*) zusammengeführt werden.

2.3 Local Government Denmark (LGDK)⁵⁹

Local Government Denmark ist die Interessenorganisation der Lokalbehörden (Gemeinden) Dänemarks und hat politisch grosses Gewicht. *LGDK* unterstützt die Gemeinden mit Beratung und anderen Diensten.

2.4 Danish Refugee Council (DRC)

Bis 1998 führte der *DRC* im Auftrag der Regierung 18-monatige Einführungsprogramme für Flüchtlinge durch. Mit der Einführung des Integrationsgesetzes ging diese Kompetenz an die Gemeinden über. Heute bietet die Integrationsabteilung des *DRC* Beratung und andere Dienstleistungen für Gemeinden an. Daneben koordiniert der *DRC* ein landesweites Freiwilligenprogramm, das vom Ministerium finanziert wird.

3 Massnahmen

3.1 Einführungsprogramm⁶⁰

Das Integrationsgesetz sieht vor, dass die zuständige Wohngemeinde den unter das Gesetz fallenden Ausländern ein auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnittenes Einführungsprogramm anbietet. Das Programm umfasst einen Orientierungs- und Dänischkurs, für Sozialhilfeabhängige zudem Massnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Es ist für eine Dauer von drei Jahren vorgesehen.

3.1.1 Vertrag

Der Umfang und der Inhalt des Einführungsprogramms werden im Einzelfall definiert und in einem Vertrag – bis 2002 in einem so genannten Aktionsplan – festgehalten. Dieser Vertrag muss innerhalb eines Monats nach der Zuweisung in die Gemeinde geschlossen werden und die Fähigkeiten sowie den Hintergrund der ausländischen Person berücksichtigen.

3.1.2 Dänischkurse

Die im Rahmen des Einführungsprogramms angebotenen Dänischkurse beinhalten Dänischunterricht sowie eine Einführung in die dänische Kultur und Gesellschaft. Sie können mit einem Arbeitseinsatz (Praktikum) verbunden werden. Die Kurse werden auf drei Niveaus und in Modulen mit bestimmten Lernzielen angeboten. Ein Zielniveau ist nicht vorgegeben, die Kurse werden aber mit einer Prüfung gemäss dem Europäischen Referenzrahmen abgeschlossen. Laut Gesetz muss das Angebot zeitlich, örtlich und inhaltlich flexibel und mit einer Erwerbstätigkeit, Beschäftigung oder Ausbildung vereinbar sein.

⁵⁹ Englische Informationen zu dieser Institution sind zu finden unter: <http://www.kl.dk/296079/>

⁶⁰ Vgl. Integration Act, Part 4; Act on Danish courses for adult aliens and others No. 376 of 28th May 2003; SOPEMI Report, S. 78ff.

Ursprünglich lag das Monopol für das Angebot von Dänischkursen bei den Gemeinden. Mit dem neuen *Gesetz über Dänischkurse* für erwachsene Ausländer wurde der Markt für neue Anbieter geöffnet. Heute können sowohl die kommunalen Sprachzentren wie auch andere öffentliche oder staatlich anerkannte Bildungsinstitutionen und private Sprachschulen Dänischkurse anbieten. Wenn ein Sprachkurs als Teil eines Beschäftigungsprogramms oder im Rahmen einer Anstellung angeboten wird, sind auch weitere private Anbieter zugelassen. Das Ministerium legt weitere Bestimmungen zum Umfang des Angebots und den Anbietern fest und regelt die Prüfungen und andere Sprachstanderfassungen sowie die Zulassung für die Durchführung von Prüfungen.

3.2 Stufenmodell zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt

Programmteilnehmenden, die Sozialhilfe beziehen, muss ein Vollzeitprogramm von 37 Stunden pro Woche angeboten werden. Seit dem 1. Januar 2004 umfasst ein solches Vollzeitprogramm Dänischunterricht und Massnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt (Aktivierung), die in drei Stufen konzipiert sind:

- Beratung und Qualifizierung in Hinblick auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt.
- Praktikum in einem privaten Unternehmen oder einer öffentlichen Institution. Während des Praktikums erhalten die Teilnehmenden neben der Starthilfe einen Lohnzuschuss von rund Fr. 2.60 pro Stunde.
- Lohnzuschüsse (der Gemeinden) an den Arbeitgeber für die Anstellung in einem privaten Unternehmen oder einer öffentlichen Institution.

3.3 Starthilfe

Programmteilnehmende ohne ausreichendes Einkommen erhalten während des Programms Sozialhilfe (*Introduction allowance*). Sie müssen aber aktiv eine Stelle suchen und eine zumutbare Arbeit annehmen.

Ein Erlass führte 2002 verschiedene Änderungen im Ausländergesetz und in anderen Gesetzen ein, unter anderem die so genannte *Starthilfe (Starting assistance)*⁶¹. Seither werden Neuzugewanderte mit Aufenthaltsbewilligung (Anerkannte Flüchtlinge, Ausländer und Dänen) während den ersten sieben Jahren ihres Aufenthalts in Dänemark – also auch während des Einführungsprogramms – nach einem Ansatz unterstützt, der 30-50 Prozent tiefer als die normale Sozialhilfe liegt. Nur wer innerhalb der acht vorangehenden Jahre während mindestens sieben Jahren ununterbrochen in Dänemark gelebt hat, erhält den normalen Sozialhilfeansatz⁶². Der Ansatz der *Starting assistance* entspricht der finanziellen Unterstützung, die Studierende in einer höheren oder beruflichen Ausbildung erhalten.

⁶¹ Law No. 367 of 6 June 2002, am 1. Juli 2002 in Kraft getreten.

⁶² SOPEMI Report, S 82f.

Diese Massnahmen – das Stufenmodell und die Starthilfe – waren Teil des Nationalen Aktionsplans 2002 zur Steigerung der Beschäftigung⁶³.

3.4 Erhöhung der Wartezeit für Niederlassungsbewilligung

Eine weitere Änderung desselben Erlasses betraf die Aufenthaltsregelung. Anerkannte Flüchtlinge und schutzbedürftige Personen können seit diesem Erlass erst nach sieben Jahren ununterbrochenem Aufenthalt eine Niederlassungsbewilligung beantragen. Früher betrug diese Frist drei Jahre. Während dieser sieben Jahre kann die Flüchtlingseigenschaft aberkannt werden. Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung ist unter anderem an die Teilnahme am Einführungsprogramm oder an einer gleichwertigen Massnahme geknüpft. Ausserdem müssen die Antragstellenden einen vom Ministerium anerkannten Sprachtest erfolgreich bestanden haben. Im Weiteren dürfen sie dem Staat gegenüber keine Schulden haben und nicht für ein schweres Verbrechen verurteilt worden sein⁶⁴.

3.5 Zentren für die Beurteilung beruflicher Qualifikationen

Neben dem Dänischen Zentrum für die Beurteilung von ausländischen Qualifikationen⁶⁵ wurden kürzlich fünf *regionale Kompetenzzentren* für die Klärung von Kompetenzen von Flüchtlingen und Einwanderern eingerichtet. Diese Zentren sollen die Erfassung von Kompetenzen und die Verbreitung guter Ansätze der Kompetenzerfassung in der Praxis stärken.

3.6 Freiwilligenprojekte des Danish Refugee Council

Aktuell koordiniert der *DRC* zwischen 3'500 und 4'000 Freiwillige im gesamten Land und an die 10'000 Flüchtlinge und Einwanderer. Diese sind landesweit in ca. 250 Gruppen organisiert. Je nach Bedürfnissen konzentrieren sich die Aktivitäten dieser Gruppen auf Sprachkurse, Aufgabenhilfe (*Homework cafes*), etc. Weiter gibt es landesweit neun offene Beratungsdienste, die von insgesamt rund 200 Fachpersonen (Anwälte, Sozialarbeitende, Psychologen etc.) auf freiwilliger Basis geführt werden.

Das Programm wird vollständig durch das Ministerium finanziert (rund 3,3 Millionen Schweizer Franken). Grundlage für diese Zusammenarbeit ist ein jährlich erneuerbarer Vertrag, in dem auch Schwerpunkte verhandelt und festgelegt werden. Viele Gemeinden leisten ausserdem kleine Beiträge für die lokalen Gruppen und stellen Räumlichkeiten kostenlos zur Verfügung.

⁶³ Zum NAP 2002 vgl.: Shahamak Rezaei, *Study on national employment strategies towards migrants and ethnic minorities. Country Study Denmark*, Roskilde University, Department for Social Sciences, Research Paper no. 5/03, S. 16ff.

⁶⁴ Aliens (Consolidation) Act, No. 685 of 24 July 2003, Part. 1, Art. 11 Abs. 1, 3 und 9.

⁶⁵ <http://www.cvu.dk/Default.asp?ID=3581>

4 Evaluation

4.1 Integration

In Dänemark soll in der Zentralverwaltung ein *Performance Management System* eingeführt werden. In diesem Zusammenhang werden auch für die Bereiche Einwanderung und Integration Indikatoren entwickelt. Dieser Prozess ist jedoch erst angelaufen.

4.2 Integrationsgesetz

Obwohl die Zielsetzungen des Gesetzes nach wie vor breit formuliert sind, liegt der Fokus der Integrationspolitik seit 2002 faktisch auf der raschen Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Im Jahre 2003 wurde das Ministerium vom *Nationalen Revisionsamt* (*National Audit Office of Denmark*)⁶⁶ dafür gerügt, dass die Zielsetzungen des Gesetzes nicht klar und nicht messbar seien. Dieser Bericht führte innerhalb des Ministeriums zu einer noch nicht abgeschlossenen Diskussion über die Definition von Integration.⁶⁷

Das Ministerium liess bisher zwei Evaluationen der Umsetzung des Gesetzes durchführen, die erste knapp zwei Jahre nach der Einführung des Gesetzes und die zweite im Jahre 2004. Im Zentrum dieser Evaluationen standen das Vorgehen und die Organisation der Gemeinden und weniger die Ergebnisse und die Wirkung der Einführungsprogramme auf die Situation der Teilnehmenden.

4.2.1 Erste Evaluation (2000)

Im Jahre 2000 wurde die Umsetzung des *Integrationsgesetzes* erstmals evaluiert. *RAMBØLL* führte einen Teil der Evaluation durch und kam zu kritischen Schlussfolgerungen⁶⁸:

- Zwar boten die meisten Gemeinden die obligatorischen Sprachkurse an, aber nur eine Minderheit verband sie mit beruflichen Eingliederungsmassnahmen. Projekte in Partnerschaft mit privaten Unternehmen gab es nur sehr beschränkt.
- Die Qualität der Aktionspläne erwies sich als niedrig. Die Pläne berücksichtigten die individuellen Kompetenzen nicht.
- Der Dänischunterricht war nicht genügend mit den von den Sozialarbeitenden geplanten Massnahmen koordiniert.
- Die lokalen Integrationsstrategien bauten nicht auf lokale Partnerschaften. Nur einige Gemeinden hatten Partnerschaften mit Unternehmen entwickelt.

⁶⁶ Eine dem Parlament unterstehende unabhängige Kontrollinstanz. Mehr Informationen dazu in Englisch unter <http://www.rigsrevisionen.dk/composite-32.htm>. Verweis auf die Prüfung des Managements der Integrationsmassnahmen durch das Ministerium unter <http://www.rigsrevisionen.dk/composite-320.htm?OpenChild=484#OpenChild>

⁶⁷ Information des Gesprächspartners von Local Government Denmark.

⁶⁸ Rambøll Management, *Implementation of NAP/inclusion in Denmark*, DG Employment and Social Affairs. Second report, October 2004, S. 28; Mária Guličová-Grethe, S. 8; Shahamak Rezaei, S. 16.

Allerdings wurde die Integrationsaufgabe zu einem der wichtigsten Bereiche der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden.

- Die von Sozialarbeitenden entwickelten Praktiken erleichterten die Umsetzung des Gesetzes nicht.

Diese Ergebnisse der ersten Evaluation müssen allerdings im Licht der administrativen und organisatorischen Anpassungen der Gemeinden gesehen werden.

4.2.2 Änderungen aufgrund der Evaluationsergebnisse

Auf der Grundlage der ersten Evaluation wurden verschiedene Änderungen im *Integrationsgesetz* und dem *Gesetz über Dänisch als Zweitsprache* vorgenommen⁶⁹:

- Die Regierung führte finanzielle Anreize für Gemeinden ein, die Programmteilnehmende dauerhaft (mehr als sechs Monate) in den Arbeitsmarkt vermitteln.
- Die individuellen Anreize für den Besuch eines Sprachkurses und die Teilnahme an Beschäftigungsmassnahmen wurden verstärkt (vgl. 3.3). Die Sozialhilfeansätze wurden allgemein gesenkt und Sanktionen in Form von weiteren Kürzungen eingeführt.
- Das revidierte Gesetz über Dänisch als Zweitsprache sieht eine bessere Koordination und mehr Synergien zwischen Sprachunterricht und beruflichen Aktivierungsmassnahmen vor.
- Die individuellen Aktionspläne wurden durch individuelle Verträge gemäss einem Standardmodell ersetzt.

4.2.3 Zweite Evaluation (2004)

Die zweite Evaluation des Gesetzes fiel zwar besser aus, stellte aber immer noch verschiedene Schwächen fest⁷⁰:

- Die individuellen Verträge erwiesen sich zwar als nützliche Koordinationsinstrumente, für die Planung und die Begleitung im Einzelfall aber als wenig effektiv.
- Die Zusammenarbeit zwischen den Sozialarbeitenden und den Sprachlehrern war nach wie vor schwach.
- Die Aktivierungsmassnahmen wurden als zu unflexibel beurteilt. Sie berücksichtigen zu wenig, dass einige Programmteilnehmende nicht unmittelbar in den Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Es stellte sich zudem heraus, dass ein Teil der Praktikumsangebote den Spracherwerb nicht förderte.

Mittlerweile hat das Ministerium ein Benchmarking zur Beurteilung der Praxis der Gemeinden in der Umsetzung des Integrationsgesetzes eingeführt⁷¹.

⁶⁹ Rambøll Management, S. 29. Es handelt sich bei dieser Aufzählung um vorläufige Ergebnisse. Der Schlussbericht ist (noch) nicht auf Englisch verfügbar.

⁷⁰ Ebd., S. 30

⁷¹ Zur Diskussion der Bestimmung von Indikatoren für das Benchmarking vgl: Signe Hald Andersen et al., *Benchmarking Analysis of Danish Municipalities' Integration Policies in the period 1999-200, 2005* (Summary).

5 Der neue Integrationsplan der Regierung

Im Mai 2005 legte die dänische Regierung ihren jüngsten *Integrationsplan* vor⁷². Damit will die Regierung die eingeschlagene Politik gezielt weiterführen und insbesondere die Ausbildung von fremdsprachigen Kindern und Jugendlichen fördern, die Bemühungen zur Vermittlung von Eingewanderten (auch aus Drittländern) in den Arbeitsmarkt verstärken, der Ghettobildung entgegenwirken und Extremismus sowie rassistisch bedingte Verbrechen bekämpfen. Die bestehenden Ansätze und Programme sollen unter anderem mit folgenden Elementen ergänzt werden:

- Die Dauer des Vertrags zum Einführungsprogramm soll bis zum Erhalt der Niederlassungsbewilligung ausgedehnt und die Begleitung auch nach Abschluss des dreijährigen Programms weitergeführt werden.
- Mit der Unterzeichnung des Integrationsvertrags sollen sich Neuzugewanderte verpflichten, das dänische Recht zu respektieren.
- Die Subventionierung der Gemeinden (für die Start- und Sozialhilfe) soll noch stärker von ihren Integrationsbemühungen abhängig gemacht werden.
- Sozialhilfeabhängige Jugendliche zwischen 18 und 24 Jahren müssen eine berufliche Ausbildung antreten. Andernfalls wird die Sozialhilfe eingestellt.
- Die Sozialhilfe für Ehepaare ohne eigenes Einkommen soll gesenkt werden, um einen finanziellen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu schaffen.

Eine entsprechende Vereinbarung wurde zwischen der Regierung, der Dänischen Volkspartei und den Sozialdemokraten verhandelt. Nach dem Rückzug der Sozialdemokraten, traten Teile dieser Vereinbarung (Integrationsvertrag, Erklärung zu Integration und aktiver Staatsbürgerschaft, Verpflichtung zur Ausbildung für Junge unter 25 Jahren) mit der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 93 durch das Parlament am 1. April 2006 in Kraft.

6 Einschätzungen der Akteure

In den Interviews äusserten sich die Gesprächspartner unter anderem zur Umsetzung und Wirkung des Integrationsgesetzes. Diese Einschätzungen werden im Folgenden zusammengefasst.

6.1 Wenig Innovation in den Gemeinden

Die Gesprächspartner der *Task Unit* und der *Division Integrationspolitik* des Ministeriums sehen sich vor die Herausforderung gestellt, dass einige Gemeinden wenig Initiative zeigen, neue Methoden zu entwickeln, gerade wenn es um die Vernetzung mit dem Arbeitsmarkt und mit Arbeitgebern geht. Dies hänge einerseits mit der Ungewissheit zusammen, ob die daraus entstehenden Mehrkosten schliesslich rückerstattet würden. Andererseits würde Innovation im Bereich Stellenvermittlung auch

⁷² The Danish Government, *A new chance for everyone – the Danish government's integration plan*, Summary, May 2005.

durch ein veraltetes Verständnis der Sozialarbeit behindert, das sich bewusst von der Wirtschaft abgrenze. Die Bemühungen und der Erfolg der Gemeinden seien aber auch und vor allem von der politischen und strategischen Führung innerhalb der Gemeinde oder der entsprechenden Abteilung abhängig.

Das Ziel, Zugewanderte möglichst rasch in den Arbeitsmarkt zu integrieren, müsse je nach den persönlichen Voraussetzungen relativiert werden. Gerade in Fällen, wo mehrere Hürden (fehlende Qualifikationen und Berufserfahrung, individuelle Haltungen) zu überwinden seien, brauche es eine enge professionelle Begleitung. Sonst würden die Betroffenen nach drei Jahren nicht im Arbeitsmarkt stehen, sondern zuunterst im allgemeinen Sozialhilfesystem landen.

Auch der *LGDK* weist auf die Schwierigkeiten in der sozialen Begleitung der Neuzugewanderten hin. Sozialarbeitende seien nicht ohne weiteres auf diese Aufgabe vorbereitet und sich insbesondere nicht gewohnt, Arbeitgebende dafür zu gewinnen, einen Praktikumsplatz anzubieten. Für einige Zugewanderte seien ausserdem die Bedeutung und die Verwendung von Verträgen im Zusammenhang mit der Planung ihres Lebens fremd. Hinzu komme, dass das Standardmodell für den Vertrag ungenügend sei und den Gemeinden zu viel Entscheidungsspielraum lasse.

Die Einsetzung einer praxisnahen *Task Unit* innerhalb des Ministeriums bewertet der *LGDK* als gute Initiative der Regierung zur Unterstützung der Gemeinden.

6.2 Verbesserung der Dänischkurse

Gemäss der Einschätzung des *LGDK* hat sich der Dänischunterricht mit dem *Integrationsgesetz* sehr verbessert. Das früher regional organisierte Angebot sei nicht befriedigend gewesen.

6.3 Guter Ansatz zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt

Ebenfalls positiv bewertet der *LGDK* das im *revidierten Integrationsgesetz* vorgesehene Stufenmodell zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Es schaffe Klarheit und erleichtere den Sozialarbeitenden ein systematisches Vorgehen in der Vermittlung. Die Bemühungen der Zentralregierung zur Verbesserung der Integration von Zugewanderten auf dem Arbeitsmarkt gingen in die richtige Richtung, wenigstens was die Motivierung und die finanziellen Anreize betreffe.

Weiterhin ungelöst sei allerdings das Problem der Anpassung der Qualifikationen an die Anforderungen des dänischen Arbeitsmarktes.

6.4 Beschränkter Fokus der Integration

Der *LGDK* weist darauf hin, dass die aktuelle Integrationspolitik nicht alle Schwierigkeiten erfasse, die Zugewanderte bei der Integration in die Gesellschaft haben. Der Fokus liege auf Arbeit und Ausbildung sowie auf den Bemühungen der Zugewanderten. Nun müsse die Perspektive erweitert und andere Zielgruppen, z.B. in Schulen, angesprochen werden.

Eine weitere Herausforderung sieht der *LGDK* in der verschärften Asylpolitik und dem dadurch veränderten Profil anerkannter Flüchtlinge. Diejenigen, die schliesslich Asyl erhielten, seien Opfer von Folter mit schweren gesundheitlichen Problemen. Es stelle sich die Frage, ob die Ziele des *Integrationsgesetzes* für sie überhaupt realistisch seien. Ein grosser Teil der Neuzugewanderten machten überdies Familienzusammenführungen aus. Diese könnten nicht zur Teilnahme an einer Massnahme verpflichtet werden, da sie keine Sozialhilfe erhalten⁷³.

6.5 Unklare Wirkung der finanziellen Anreize

Die Gesprächspartner aus dem Ministerium weisen auf erste Erkenntnisse hin, wonach die *Starthilfe* vor allem bei gut Qualifizierten die erhoffte Wirkung zeige. Nunmehr seien 41 Prozent der Sozialhilfeabhängigen nach Beenden des Einführungsprogramms finanziell selbständig, während es vor der Gesetzesänderung noch 28 Prozent waren. Für eine umfassende Analyse sei es aber noch zu früh. Laut dem *LGDK* ist dieser Kausalzusammenhang in der Tat nicht eindeutig belegt. Der Trend der leicht erhöhten Erwerbstätigkeit nach Abschluss des Programms könne auch auf die veränderte Arbeitsmarktsituation zurückzuführen sein.

Dem *DRC* zufolge nützen persönliche finanzielle Anreize grundsätzlich nichts, solange effektiv keine Stellen angeboten werden. Weiter weist der *DRC* darauf hin, dass viele Flüchtlinge nicht in der Lage seien zu arbeiten, andere dagegen sich nur einbildeten, dass sie arbeitsunfähig seien. In diesen Fällen würden finanzielle Sanktionen etwas bewirken. Dabei müssten aber die ethischen Grundsätze berücksichtigt und dürften Familien nicht ruiniert werden. Die meisten Flüchtlinge wollen arbeiten und ihr eigenes Geld verdienen. Die *Starthilfe* während den ersten sieben Jahren sei sehr tief. Eine Studie der *Hochschule für Sozialarbeit* habe gezeigt, dass die Armut unter Flüchtlingen durch eine tiefe *Starthilfe* noch verstärkt würde und somit kontraproduktiv sei. Gerade für Kinder sei dies sehr schwer zu ertragen.

In der Beurteilung des *LGDK* sind finanzielle Anreize bis zu einem gewissen Grad gerechtfertigt. Sie müssten aber differenziert angewendet werden. Für arbeitsfähige Personen könnten stärkere Anreize sinnvoll sein. Sie sollten aber nicht auf Personen Anwendung finden, die weder ein Potential noch eine wirkliche Chance auf dem Arbeitsmarkt haben.

⁷³ Nachgezogene Familienmitglieder erhalten keine Sozialhilfe, da ein ausreichendes Einkommen für deren Lebensunterhalt – unter Vorbehalt internationaler Verpflichtungen wie im Falle von anerkannten Flüchtlingen – eine der Bedingungen für den Familiennachzug (Ehepartner oder Heirat) ist.

Schweden

1 Kontext

1.1 Politik und Soziales

Für die schwedische Regierung und die Verwaltung stellten sich Zuwanderung und Integration gegen Ende der Neunzigerjahre eindeutig als Herausforderungen dar. Die soziodemographischen Veränderungen in der schwedischen Gesellschaft⁷⁴ und die Aussichten für den Arbeitsmarkt der Zukunft veranlassten sie dazu, Lösungen für die sich abzeichnenden Probleme zu suchen. Das Ergebnis war die Entwicklung und Umsetzung der Integrationspolitik für das 21. Jahrhundert durch die sozialdemokratische Regierung⁷⁵.

Wenn auch die Integration von Zugewanderten von Regierungskreisen als Notwendigkeit anerkannt und als Ziel definiert wird, so scheint dies in der schwedischen Bevölkerung nicht in diesem Sinne verstanden zu werden und bekannt zu sein. Mehr als eine der interviewten Quellen betont, dass es in der Bevölkerung im Zusammenhang mit Zuwanderung und Integration an Diskussionsbereitschaft sowie an Kompetenzen und Qualifikationen fehle, um über dieses Thema zu sprechen.

Mitunter als politisch heikel bewertet⁷⁶, stellt das Thema ein Tabu dar, und zwar nicht nur innerhalb der Bevölkerung, sondern auch auf politischer Ebene, wo die Diskussion über Zuwanderung und die damit verbundenen Fragen nie wirklich stattgefunden hat, im Gegensatz zum Beispiel zum dänischen Nachbarn.

Auf lokaler Ebene sind die politischen Ansätze in Bezug auf Zuwanderung, Flüchtlingen und ihrer Integration sehr heterogen und von unterschiedlichen Interessen geleitet. Es scheint, dass die Praktiken den unterschiedlichen Dynamiken im Norden und im Süden Schwedens folgen. Eine der Schlüsselerklärungen für diese Unterschiede liegt wohl darin, dass der Norden viele Arbeitskräfte benötigt, sowohl für das demographische als auch für das wirtschaftliche Überleben, während die wirtschaftliche und soziale Realität in den Regionen des Südens – Stockholm, Malmö – eine andere ist.

Ende 2005 wird das politische Klima durch die Diskussionen um eine mögliche Amnestie für alle illegal in Schweden lebenden Personen beeinflusst. Tausende von Menschen müssten dann integriert werden. Der *Swedish Integration Board* sähe sich mit einem neuen, umfangreichen Mandat betraut. Gleichzeitig wird die Frage des Weiterbestehens des *Integration Board* im Jahr 2007, nach den allgemeinen Wahlen

⁷⁴ Sweden is thereby one of the countries in the world with the highest proportion of inhabitants with a foreign background in its population. The trend is also rising. It is estimated that by 2015, every fourth Swede will have a foreign background, in: Swedish Integration Board, *Knowledge causes change*, Norrköping 2005, S. 2.

⁷⁵ Diese ist auch 2006 noch immer an der Macht.

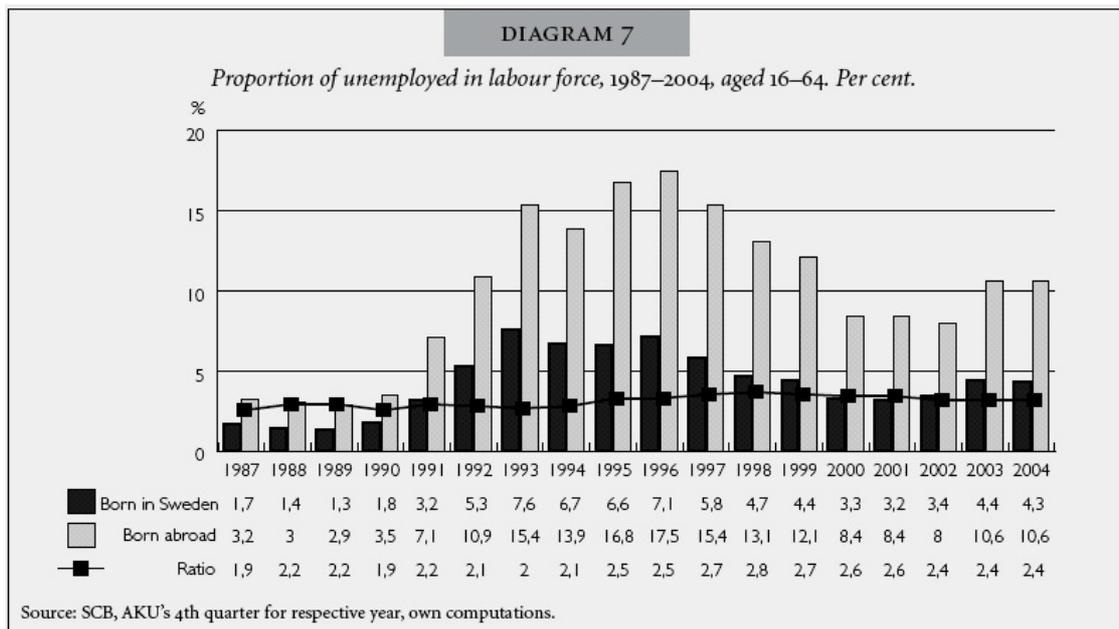
⁷⁶ Interview Prof. Maria Appelqvist, IMER, Malmö University.

vom 17. September und einem allfälligen Mehrheitswechsel nach zwölf Jahren Regierungsführung durch die Sozialdemokraten, in politischen Kreisen diskutiert.

1.2 Arbeitsmarkt

Die seit dem Jahr 2000 beobachtete Tendenz zeigt eine konjunkturelle Verlangsamung⁷⁷. Wie in zahlreichen anderen Ländern treffen die Fluktuationen des *Business cycle* auch in Schweden die im Ausland geborenen Personen stärker als die in Schweden geborenen und insbesondere jene, die erst seit wenigen Jahren (bis zehn Jahre) in Schweden leben. Im Jahr 2004 betrug die Arbeitslosigkeit in Schweden gemäss den Erhebungen von Eurostat 6,2 Prozent⁷⁸ für Frauen und Männer.

Der markante Eintritt von im Ausland geborenen Personen in den Arbeitsmarkt ab Mitte der Neunzigerjahre stand im Zusammenhang mit der vorübergehenden konjunkturellen Erholung, er hielt jedoch in den Jahren nach 2000 nicht an. Die Beschäftigungsrate der im Ausland geborenen Personen⁷⁹ – einschliesslich der Flüchtlinge – blieb immer tiefer als jene der in Schweden geborenen Personen. Die Erhebungen von 1987 bis 2004⁸⁰ ergeben eine Arbeitslosenrate von im Ausland geborenen Personen, die am Ende der Neunzigerjahre fast dreimal so hoch wie diejenige der in Schweden geborenen und im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch ist.



Bei den Frauen nahm die Arbeitslosigkeit im Jahr 2004 leicht zu, ohne grosse Veränderung im Verhältnis zwischen den im Ausland und in Schweden geborenen. Bei

⁷⁷ Swedish Integration Board, *Statistics report 2004 – statistical follow-up of integration report 2003*, Malmö 2005, S. 7.

⁷⁸ Stand Ende Oktober 2004.

⁷⁹ Frauen und Männer im Alter zwischen 16 und 64 Jahren.

⁸⁰ Swedish Integration Board, *Statistics report 2004 – statistical follow-up of integration report 2003*, Malmö 2005, S. 21.

den Männern nahm die Arbeitslosigkeit im Jahr 2004 im Vergleich zum Jahr 2003 leicht ab, auch hier ohne grosse Veränderung der Unterschiede nach Herkunft⁸¹.

Unabhängig vom Aufenthaltsstatus (Flüchtlinge oder nicht) wirkt sich die Tatsache, in Asien oder Afrika geboren worden zu sein, auf dem Arbeitsmarkt als nachteilig aus⁸². Die Staatsangehörigen dieser Länder werden, unabhängig von der Dauer ihres Aufenthalts in Schweden und unabhängig von Geschlecht, Bildung und Alter, auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert.

In Bezug auf die anerkannten Flüchtlinge zeigen die Erhebungen von 1996 bis 2000⁸³, dass der Anteil der beschäftigten Männer im Alter zwischen 20 und 64 sich, ein Jahr nach Erhalt des Status, zwischen 10 und 25 Prozent bewegt. Bei den weiblichen Flüchtlingen variiert die Quote im gleichen Alterssegment und für den gleichen Betrachtungszeitraum zwischen 5 und 15 Prozent.

1.3 Integrationspolitik

Das schwedische Parlament legte 1997 eine Integrationspolitik für Zugewanderte fest. Im Jahr 2001 publizierte die Regierung die Ziele und diesbezüglichen Richtlinien⁸⁴. Prämisse dieser Integrationspolitik ist, dass die Politik insgesamt auf der ethnischen und kulturellen Vielfalt der Gesellschaft aufbauen soll. Vom *Ministry of Industry, Employment & Communications* formuliert, hat die Integrationsstrategie zum Ziel, die Zugewanderten darin zu unterstützen, selbständig zu werden und sich voll an der Empfangsgesellschaft zu beteiligen. Sie soll auch zum Erhalt der grundlegenden demokratischen Werte der Gesellschaft beitragen und die Rechte und Chancengleichheit jedes Einzelnen in der Gesellschaft sicherstellen. Schliesslich hat sie zum Ziel, jegliche ethnische Diskriminierung zu verhindern und zu bekämpfen⁸⁵.

Der 1998 vom Parlament eingesetzte *Swedish Integration Board* ist für die Entwicklung der Strategie verantwortlich. Seit 2001 konkretisieren sich die strategischen Werte und Ziele in der Umsetzung von *Einführungsprogrammen*, die in der Kompetenz der Gemeinden liegen. Die Priorität dieser Programme war im Jahr 2005 der Erhalt einer Beschäftigung, während sie anfänglich im Erlernen der Sprache bestanden hatte.

Um sich der optimalen Umsetzung der Einführungsprozesse auf lokaler Ebene zu versichern, bemühten sich die Behörden, ein Maximum an Schlüsselakteuren einzubinden. Der daraus entstandene Einbindungsprozess beruht auf der Überzeugung, dass die Integration ebenso vom Verantwortungsbewusstsein und der individuellen Motivation der Zugewanderten abhängt wie von der guten Zusammenarbeit zwischen nationalen Stellen und den für die Ausführung zuständigen Gemeinden. Die Bemü-

⁸¹ Idem.

⁸² Swedish Integration Board, *Integration Report 2003 – Introduction, an overview and an agenda for integration and diversity*, Stockholm 2004, S. 9.

⁸³ Swedish Integration Board, *Statistics report 2004 – statistical follow-up of integration report 2003*, Malmö 2005, S. 20.

⁸⁴ Ministry of Industry, Employment & Communications, *Swedish Integration Policy for the 21st Century*, Stockholm, June 2002.

⁸⁵ Idem.

hungen der Regierung führten im Januar 2003 zu einem Zusammenarbeitsvertrag zwischen Regierungs- und nationalen Verbänden⁸⁶.

1.4 Teilnehmende an den Einführungsprogrammen

Gemäss Gesetz und den Empfehlungen des *Swedish Integration Board* wird Personen und Flüchtlingen mit einer Aufenthaltsbewilligung die Möglichkeit angeboten, an einem individuell zugeschnittenen Einführungsprogramm teilzunehmen. Die Flüchtlinge sind grundsätzlich nicht zur Teilnahme verpflichtet, allerdings ist der Bezug von Sozialhilfe an die Programmtteilnahme geknüpft. Ausnahmeregelungen gelten für Personen, die aus medizinischen Gründen keiner achtstündigen Tätigkeit pro Tag nachgehen können.

Zwischen 2001 und 2003 haben jährlich mehr als 12'000 Flüchtlinge an einem Einführungsprogramm teilgenommen. Im Jahr 2005 hat sich diese Zahl bei 7565 stabilisiert⁸⁷. Dabei muss berücksichtigt werden, dass das Einführungsprogramm pro Person bis zu zwei Jahren dauert und von Fall zu Fall auch verlängert werden kann. Die pro Jahr gezählten Teilnehmenden sind potenziell und teilweise dieselben wie im darauf folgenden oder im vorangegangenen Jahr.

1.5 Ressourcen

Auf Regierungsebene kann der *Integration Board* auf ungefähr 100 Personen zählen, um die Integrationspolitik erfolgreich durchzuführen; davon befassen sich rund 20 mit der Evaluation der laufenden Tätigkeiten und mit Forschungsarbeiten. Sieben Mitarbeiter sind mit der Koordination des Einführungsprogramms beauftragt.

Die jedes Jahr für die Finanzierung der Aktivitäten der Gemeinden und der Regionalräte im Rahmen der Einführungsprogramme für neu angekommene Flüchtlinge zur Verfügung stehenden Mittel belaufen sich auf zwei Milliarden Schwedische Kronen⁸⁸, d.h. mehr als 330 Millionen Schweizer Franken.

2 Hauptakteure in der Integrationsförderung⁸⁹

2.1 Swedish Integration Board

Der *Swedish Integration Board* – *SIB* – wurde 1998 von der Regierung eingesetzt und ist für die Umsetzung und Erreichung der Integrationsziele verantwortlich. Er ist das antreibende Organ der Integrationspolitik der schwedischen Regierung und ge-

⁸⁶ Swedish Integration Board, *Agreement concerning the development of the introduction for refugees and other immigrants*, 2003-01-16.

⁸⁷ Gemäss einem direkten Austausch mit dem SIB: 2001: 12'655 / 2002: 12'945 / 2003: 12'218 / 2004: 9215 / 2005: 7565.

⁸⁸ Swedish Integration Board, *Knowledge causes change*, Norrköping, 2005.

⁸⁹ Die in diesem Kapitel genannten Akteure spielen in der schwedischen Integrationspolitik eine Schlüsselrolle.

währleistet die Entwicklung der Einführungsmaßnahmen für die Neuankömmlinge in der Praxis.

Die ihm übertragenen Aufgaben bestehen zum einen Teil in der Analyse und Beurteilung der Entwicklung der Integrationsmaßnahmen in der schwedischen Gesellschaft, zum andern in der Empfehlung von Begleit- und Evaluationsinstrumenten sowie der Veröffentlichung der Ergebnisse seiner Beobachtungen.

Der *SIB* hat aber auch den Auftrag, die erworbenen Kenntnisse und Erfahrungen zu nutzen und zu verbreiten und die nationale Integrationspolitik so zu steuern und sicherzustellen, dass alle Einwohner über die gleichen Rechte, Pflichten und Möglichkeiten verfügen. Dazu sind Behörden, Schulen, Organisationen und Unternehmen gefordert, systematisch und aktiv jedes diskriminierende Hindernis gegenüber Zugewanderten auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen. Der *SIB* hat zu diesem Zweck mit dem *National Labour Market Board*, dem *Swedish Migration Board*, der *National Agency for Education*, der *Swedish Association of Local Authorities (Gemeinden)*⁹⁰ eine Zusammenarbeitsvereinbarung abgeschlossen. Er unterstützt auch die Gleichstellungsbüros sowie die Tätigkeit der Organisation *Centre Against Racism* finanziell.

Schliesslich hat der *Integration Board* auch die Aufgabe, die Arbeit der Gemeinden zu unterstützen, damit die Flüchtlinge und andere Neuankömmlinge Arbeitsplätze erhalten und sich so rasch als möglich am Leben der schwedischen Gesellschaft beteiligen können. Die Einführungsinitiativen der Gemeinden werden systematisch begleitet und bewertet.

2.2 Gemeinden

Die Gemeinden sind damit beauftragt, die von der Integrationspolitik und -strategie der Regierung vorgesehenen Einführungsmaßnahmen in der Praxis umzusetzen. Im Jahr 2005 schlossen 174 Gemeinden mit dem *SIB* einen Vertrag, um Flüchtlinge aufzunehmen und ihnen Plätze in Einführungsprogrammen zur Verfügung zu stellen.

Jede dieser Gemeinden verpflichtet sich mit der Unterzeichnung einerseits, Ziele zu formulieren, die es erlauben, die Erwartungen der Integrationspolitik der Regierung zu erfüllen. Andererseits verpflichten sie sich, vor Ort Einführungsprogramme sowie die erforderlichen Evaluations- und Monitoringprozesse zu entwickeln.

2.3 Arbeitsvermittlungsstellen

Die Arbeitsvermittlungsstellen greifen auf operationeller Ebene in die Integrationsstrategie ein. Im Grundsatz und gemäss den Empfehlungen des *SIB* sollten sie mit den für die Flüchtlinge zuständigen Sozialdiensten der Gemeinden partnerschaftlich zusammenarbeiten, um arbeitsorientierte Einführungsprogramme mit individueller Ausrichtung zu definieren.

⁹⁰ Diese Vereinbarung wurde am 16. Januar 2003 unterzeichnet und betrifft die Kooperation im Bereich des Empfangs von Asylsuchenden und die Einführung von Flüchtlingen und anderen Immigranten.

In der Praxis verfügt jede Gemeinde über einen gewissen Handlungsspielraum, um den Modus der Beziehungen oder der effektiven Zusammenarbeit mit den Strukturen des Arbeitsmarktes festzulegen. Auch wenn der Austausch zwischen Gemeindeverwaltung, dem Spezialbeauftragten der Arbeitsvermittlungsstelle und dem Flüchtling in gewissen Fällen systematisch erfolgt, entspricht dies längst nicht der allgemeinen Praxis.

3 Tätigkeiten

3.1 Einführungsprogramme

Die schwedische Integrationspolitik für neu anerkannte Flüchtlinge findet ihren Niederschlag in der Realisierung von Einführungsprogrammen. Deren Einführung und Durchführung fällt in den Kompetenzbereich der Gemeinden, die mit dem *Swedish Integration Board* eine Zusammenarbeitsvereinbarung abgeschlossen haben. Diese Programme dauern maximal zwei Jahre und sollten gemäss *SIB* vollzeitlich besucht werden. Gleichzeitig empfiehlt der *SIB* den Gemeinden, den Teilnehmenden alternativ zur öffentlichen Sozialhilfe eine gesetzeskonforme Entschädigung auszurichten. Ziel ist es, dass die Teilnehmenden eine Entschädigung erhalten, die einem Lohn möglichst nahe kommt⁹¹.

Die in diesen Programmen vorgesehenen Interventionsbereiche sind an die von der Regierung definierten Strategieziele gebunden (vgl. vorstehendes Kapitel 1.3). Es handelt sich um Aktivitäten, die einerseits die Kenntnisse der Flüchtlinge über die Gesellschaft und das Arbeitsleben in Schweden verbessern und andererseits ihre Fähigkeit entwickeln sollen, mit der Aufnahmegesellschaft (sprachlich) zu kommunizieren. Das übergeordnete Ziel dieser Aktivitäten ist, möglichst viele Personen auf dem Arbeitsmarkt zu platzieren.

3.1.1 Individuell ausgerichtete Programme

Die Gemeinden und der *SIB* sind übereingekommen, mit individuell ausgerichteten Integrationsprogrammen zu arbeiten, die den Bedürfnissen und Anforderungen der Flüchtlinge Rechnung tragen. Dies bedeutet konkret, dass eine Person mit bereits vorhandener Arbeitserfahrung oder Berufsausbildung eine Einführung mit Ausrichtung auf Arbeit erhält und diese an einem Arbeitsplatz, und wenn möglich im schon ausgeübten Beruf,⁹² durchgeführt wird. Folgende Massnahmen sollten im individuellen Integrationsplan eingeschlossen sein⁹³:

- «*The content of the introduction program shall actively support the individual's entry into the labour market.*

⁹¹ Swedish Integration Board, *Goals for Orientation Program for New Immigrants*, February 2003.

⁹² Swedish Integration Board, *Agreement concerning development of the introduction for refugees and other immigrants*, 2003-01-16, S. 4.

⁹³ Idem, S. 5.

- *The municipality, the training organizer and labour exchange (job centres) shall work together in the planning and implementation of the introduction program.*
- *The labour exchange shall provide individuals with counselling in order to ensure that the introduction program is work-oriented.*
- *The labour exchange shall offer and finance the programs and support that can help to facilitate an individual's entrance to the labour market.*
- *The municipality shall offer workplace-based introduction as an alternative for persons trained in a profession.*
- *The municipality and the labour exchange shall work together and offer persons with difficulty in learning Swedish through language courses, the possibility of participating in combined employment-language programs.*
- *Women and men shall be given the same opportunities and conditions to benefit from introduction efforts.»*

Für Personen mit anderem Profil wie z.B. Kinder, Betagte oder Behinderte, müssen andere individuell ausgerichtete Einführungsmassnahmen vorgeschlagen werden, die es auch ihnen ermöglichen, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Bei der Festlegung der individuellen Massnahme der einzelnen Familienmitglieder empfiehlt die Regierung, auch die Bedürfnisse der Familie als Ganzes mit zu berücksichtigen.

3.1.2 Sprache und Landeskunde

Die Einführung in die schwedische Sprache ist ein Schlüsselement des Einführungsprozesses für Flüchtlinge. Damit es den Erwachsenen möglich wird, sich im Alltags- und im Arbeitsleben oder am Ausbildungsort auszutauschen, hat die Nationale Bildungsbehörde sich im Jahr 2003 dafür eingesetzt, dass:

- das Erlernen der schwedischen Sprache flexibler und den individuellen Bedürfnissen und Anforderungen besser angepasst wird;
- die Lehrer, zusätzlich zu ihren pädagogischen Ausbildungen, darin ausgebildet werden, Schwedisch als Zweitsprache zu unterrichten;
- neue Lernmethoden getestet werden.

Die *Swedish Association of Local Authorities* (Gemeindeverband), die im Januar 2003 das *Agreement* mit dem *Integration Board* unterzeichnet hat, hat sich zudem dafür eingesetzt, dass:

- das Erlernen der Sprache in Zusammenarbeit mit den Arbeitsvermittlungsstellen und entsprechend den individuellen Bedürfnissen mit einer praktischen Erfahrung verbunden wird, um den Erwerb der schwedischen Sprache zusätzlich zu fördern;
- die Sprachvermittlung weiterentwickelt wird durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden oder zwischen Gemeinden und anderen Akteuren.

4 Evaluation der Integration

Das Monitoring und die Evaluation des Einführungsprogramms fällt in den Kompetenzbereich des SIB. Das Evaluationsinstitut *Ramboll Management* (RM) unterstützt den *Integration Board* auf Mandatsbasis.

Die durch Evaluationen und Befragungsinstrumente gesammelten Informationen werden von der Regierung genutzt, um die Entwicklung zu fördern und Lösungen für beobachtete Probleme zu finden. Die Evaluation wird explizit als Instrument des Staates präsentiert, um die Entwicklung der nationalen Integrationsstrategie und -politik in den Regionen⁹⁴ anzuregen.

Die von der Regierung vorgenommenen Evaluationen umfassen die Zusammenarbeit zwischen Schlüsselakteuren der Integration, die Umsetzung der Massnahmen und die erzielten Ergebnisse.

4.1 Methode/Periodizität

Die Jahresberichte des SIB stützen sich auf die Beobachtung der auf lokaler Ebene regelmässig durchgeführten Einführungsaktivitäten. Berücksichtigt werden sowohl Beobachtungen der Gemeinden selbst als auch der Evaluationsinstanz.

In den Jahren 2003, 2004 und 2005 hat der SIB Berichte zu den Einführungsaktivitäten für Neuankömmlinge in Schweden veröffentlicht. Es sind die wichtigsten Beobachtungen aus diesen Berichten, die nachstehend erwähnt werden.

4.2 Ergebnisse

Die von den *Caseworkers*⁹⁵ in den Regionen verwendeten Fragebogen und die Neuzugewanderten selbst sind die Hauptinformationsquellen der Jahresberichte⁹⁶. Die Interviews mit Zugewanderten⁹⁷, die nach der Analyse der schriftlichen Umfrage durchgeführt wurden, sind eine zusätzliche Informationsquelle, auf welche die Evaluatoren zurückgreifen konnten.

⁹⁴ Gespräch mit dem SIB: «(...) Evaluation is considered as a help to stimulate the integration strategy and policy in the regions».

⁹⁵ Die Gemeinden müssen in Bezug auf das *goal achievement* jedes Jahr eine gewisse Anzahl Daten evaluieren und der Zentralbehörde Bericht erstatten.

⁹⁶ Die eingesetzte Befragungsmethode wurde auf S. 16 des Berichts des Swedish Integration Board, *Integration – var god dröj*, Norrköping 2004, beschrieben.

⁹⁷ Es wurden Telefoninterviews geführt mit Zugewanderten, die in die schriftlichen Befragungen einbezogen wurden, um die Verlässlichkeit der von den *Caseworkers* gelieferten Ergebnisse der Autoevaluation zu überprüfen. Für weitere Details vgl. S. 16 des Berichts des Swedish Integration Board, *Integration – var god dröj*, Norrköping 2004.

4.2.1 Bericht SIB

Individuell ausgerichtete Einführungsprogramme

Der Bericht 2003 hält fest, dass die von den Gemeinden unternommenen Anstrengungen, auf individueller Basis zu arbeiten – *individual introduction plan* –, bei erwachsenen Zugewanderten (96 Prozent) wirksamer sind als bei Kindern und Jugendlichen (76 Prozent)⁹⁸. Die Qualität des individualisierten Vorgehens ist jedoch nicht einheitlich.

Gewisse Gemeinden vermitteln den Flüchtlingen sehr rasch Einführungsmaßnahmen und Sprachkurse, während andere die Empfehlungen des *Education Act* nicht einhalten und die Zugewanderten mehrere Monate warten müssen, bevor sie mit Schwedischkursen beginnen können. Die Anzahl Personen, die eine Ausbildung erhalten, welche Arbeit und Spracherwerb kombiniert, ist sehr niedrig.

Die Erwartungen der Regierung in Bezug auf die Durchführung von individuell ausgerichteten Einführungsprogrammen durch die Gemeinden haben sich im Vergleich zu den Beobachtungen der Praxis als zu hoch erwiesen⁹⁹, da nur 54 Prozent der Erwachsenen eine individuell ausgerichtete Einführung erhalten haben, welche die individuellen Qualifikationen, Bedürfnisse und Interessen berücksichtigte.

Gleich hoch wird der Anteil Erwachsener angegeben, die an den Entscheidungen für den Inhalt der Einführungsprogramme massgeblich beteiligt waren. Bei Kindern und Jugendlichen liegt dieser Anteil tiefer, da nur 43 Prozent eine gut oder sehr gut auf ihre individuellen Bedürfnisse/Qualifikationen angepasste Einführung erhalten.

Die Studie zeigt auch, dass nur sehr wenige Erwachsene ihre Ausbildung und Berufserfahrung korrekt evaluieren liessen und dass drei von vier nie eine Zusatzausbildung oder die notwendige Ausbildung absolvieren können, um eine Arbeit in ihrem vor der Flucht ausgeübten Beruf zu suchen¹⁰⁰. Der Bericht 2005 bestätigt diese Beobachtung.

In der Praxis lassen sich auch geschlechterspezifische Unterschiede feststellen. Die Frauen haben weniger Kontakte zum Arbeitsmarkt als die Männer und machen ihre Berufserfahrungen vor allem im öffentlichen Sektor, während die Männer diese hauptsächlich im privaten Sektor realisieren¹⁰¹. Zudem ist die Tendenz auszumachen, dass schlecht ausgebildete Personen – insbesondere Frauen – weniger Einführung erhalten als Personen mit Ausbildung.

Kontakte und Erfahrungen mit dem Arbeitsmarkt

Die Berichte 2004 und 2005 unterstreichen, dass nur etwas mehr als die Hälfte der Personen, die an den Einführungsprogrammen der Gemeinden teilgenommen haben, im Rahmen eines Sprachkurses oder von Studienbesuchen mit dem Arbeitsmarkt in

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Zur Erinnerung: Das Einführungsverfahren muss, gemäss der vorgesehenen Integrationsstrategie, den Fähigkeiten, Qualifikationen und Bedürfnissen der Neuzugewanderten angepasst werden.

¹⁰⁰ Swedish Integration Board, *Integration – var god dröj*, Norrköping 2004, S. 17.

¹⁰¹ Swedish Integration Board, *Introduktion för nyanlända invandrare*, Norrköping 2005.

Kontakt kamen. Die qualifizierteren Kontakte – z.B. praktische Berufserfahrung – nehmen dagegen seit 2003 kontinuierlich zu¹⁰².

Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und dem Arbeitsmarkt weist zudem operationelle Lücken auf. Der Bericht 2005 hält fest, dass 48 Prozent der Frauen und 31 Prozent der Männer nicht von einer Zusammenarbeit mit Arbeitsämtern profitieren, was die Beobachtungen von 2004 zum ungenügenden Miteinbezug dieser Ämter in die Einführungsprogramme bestätigt¹⁰³.

Beschäftigung

Obwohl die Einführungsprogramme auf die Förderung der Beschäftigung ausgerichtet sind, hat ein Grossteil der Neuzugewanderten keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Nur 18 Prozent der Personen, die an einem Einführungsprogramm teilgenommen hatten, erhielten 30 Monate nach ihrer Ankunft eine Arbeit, während 43 Prozent der Neuzugewanderten, die an keinem Programm teilgenommen hatten (wie etwa Personen, die im Rahmen einer Familienzusammenführung eingereist sind) einen Arbeitsplatz erhalten haben.

Die Erklärungen dafür sind unter anderem darin zu suchen, dass die Zugewanderten der zweiten Gruppe öfter familiäre oder eheliche Beziehungen in Schweden haben. Diese Beziehungen können den Eintritt in den Arbeitsmarkt entscheidend erleichtern. Insofern scheint das schwedische System die zugewanderten Personen mehr vom Staat abhängig zu machen als ihre Unabhängigkeit zu erleichtern.

Was die Art der erhaltenen Anstellung anbelangt, so erleben Flüchtlinge oft einen beruflichen Abstieg und arbeiten in einer Anstellung, deren Anforderungsprofil deutlich unter ihrem Ausbildungs- und Qualifikationsniveau liegt.

Sprache und Kenntnisse betreffend soziales und berufliches Leben

Auch wenn zwei von drei Personen effektiv innert dreier Monate nach ihrer Anmeldung bei der Gemeinde Sprachkurse besuchen, bleibt das erreichte Niveau oft ungenügend. Bei zwei Dritteln der Teilnehmenden reichen die erworbenen Kompetenzen in der schwedischen Sprache für den Austausch im beruflichen Umfeld oder im Rahmen von Praktika nicht aus¹⁰⁴. Die vom SIB durchgeführten Analysen zeigen zudem auf, dass Frauen seltener als Männer von Sprachkursen profitieren und dass diese qualitativ schlechter sind.

¹⁰² 2003: 22%; 2004: 29%; 2005: 42%.

¹⁰³ «Only in 40% of individual cases they do participate in some stage of the introduction programme together with the municipal refugee officers», in: Swedish Integration Board, *Integration – var god dröj*, Norrköping 2004, S. 18.

¹⁰⁴ «The fact, too, that attendance at Swedish classes is the most common form of occupation (for 34%) after completion of the introduction is in itself a clear indication that the individual has not acquired the necessary linguistic skills», in: Swedish Integration Board, *Integration – var god dröj*, S. 18-19, Norrköping, 2004.

Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse und erhobenen Daten zeigen, dass das Angebot und die Qualität der Einführungsprogramme von den Ressourcen und Prioritäten der Gemeinden abhängen¹⁰⁵. Für den SIB sind die Regionalregierungen lediglich «Amateure», wenn es um die Umsetzung von Integrationspolitiken geht. In ihrer Einschätzung ist der Nutzen der eingeführten Integrationspolitik deshalb fraglich.

Ausserdem stellte sich heraus, dass sich die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene und der Informationsaustausch im Wesentlichen auf die lokale Regierungsbehörde beschränkt. Es besteht keine Zusammenarbeit mit Schlüsselpartnern wie Arbeitgebern, Gewerkschaften und Freiwilligenorganisationen. Die Zusammenarbeit zwischen regionalen Regierungen ist ebenfalls minimal, was sie zu sehr isolierten Akteuren macht, die vom Austausch neuer Praktiken kaum profitieren dürften.

5 Einschätzungen der Akteure

5.1 Integrationspolitik: Eine Annäherung von oben

Für die Regierung hängt der Erfolg der Implementierung der Integrationspolitik von der Einbindung und der Teilnahme möglichst vieler betroffener Akteure ab. In der Praxis muss der SIB jedoch mit Gemeinden zusammenarbeiten, die eigene Kompetenzen und Interessen haben und in manchen Fällen eine gewisse Zurückhaltung zeigen, mit der Zentralregierung zusammenzuarbeiten. Diese Beziehungen sind das Ergebnis einer Dezentralisationsbewegung des schwedischen Staates in den vergangenen zwanzig Jahren. Diese hat alle Bereiche der schwedischen Politik erfasst und oft Unsicherheit im Verhältnis zwischen Zentralstaat und den regionalen Regierungen generiert.

Um diese Hürden zu überwinden, versucht das *Integration Board* unter anderem, Ideen über Schlüsselpartner zu verbreiten, die ein nationales Gewicht und einen direkten Zugang zu den lokalen Integrationspraktikern haben¹⁰⁶. In der Tat interveniert der SIB auch direkt bei den Gemeinden, sei dies, um zu informieren, zu diskutieren oder ihre Aktivitäten durch den direkten Austausch zu unterstützen.

Positive Aspekte

Die Suche nach strategischen Partnern führte im Jahr 2003 zum Abkommen zwischen Regierungs- und nationalen Stellen. Diese Partnerschaft bietet der Regierung eine Plattform für die koordinierte Führung des eingeleiteten Prozesses. Ihre Partner sind damit betraut, die Information und die Beschlüsse des Zentralstaates auf lokaler Ebene zu verbreiten und deren Anwendung in den Gemeinden, bei den Arbeitsvermittlungstellen, den Ausbildungs- und Bildungszentren zu fördern. Diese kollektive

¹⁰⁵ Swedish Integration Board, *Introduktion för nyanlända invandrare*, Norrköping 2005.

¹⁰⁶ Vgl. Swedish Integration Board, *Agreement concerning development of the introduction for refugees and other immigrants*, 2003-01-16.

tive Ratifizierung ist an sich ein Erfolg für den SIB in dieser Umsetzungsphase. Sie steht symbolisch als Zeichen dafür, dass die Zusammenarbeit als Ziel der Regierung möglich ist, und lässt hoffen, dass die Bemühungen zur Verbreitung der Integrationspolitik schon bald Früchte tragen werden.

Die Tatsache, dass zwischen dem SIB und den Vertretern der *Job Centres* oder den zuständigen Stellen der Gemeinden tatsächlich Treffen stattfinden, ist ebenfalls ein Hinweis darauf, dass Dynamiken, Bestrebungen und effektive Kooperation auf vielen Ebenen im Gang sind.

Kritische Aspekte

Der SIB hat die Zusammenarbeitsvereinbarung als Instrument vorgesehen, um gewisse Schwierigkeiten der Umsetzung der Integrationspolitik zu überwinden. Doch genügt sie alleine nicht, um die Integrationspolitik zum Erfolg zu führen. Die Ungleichheit in der Art und Qualität der angebotenen Einführungsprogramme und den Interessen der Gemeinden lassen erkennen, welche Anstrengungen noch zu erbringen sind, um eine allgemeine Unterstützung der nationalen Integrationsstrategie in der Gesellschaft zu erreichen. Auch wenn die Initiativen gewisser Städte oder Gemeinden effektiv funktionieren und als innovativ begrüsst werden, erweisen sich die Praktiken und das Engagement in Schweden insgesamt als sehr ungleich.

Die Anstrengungen der Regierung, die Integrationsstrategie quasi von oben zu verbreiten sowie das *Agreement* aus dem Jahr 2003 vermögen diese Distanz bzw. dieses Misstrauen gegenüber dem SIB, der als Personifizierung des Zentralstaates wahrgenommen wird, nicht abzubauen. Dieser Zwiespalt wird auf staatlicher Ebene bedauert, während sich die nichtstaatlichen Akteure oft darauf beziehen, um Kritiken an der Qualität der Ideen, Berichte und Analysen der Regierung zu legitimieren. Er bringt jedenfalls die Schwierigkeit zum Ausdruck, die Verbindung zwischen strategischer und operativer Ebene herzustellen. In der Tat bedeutet die Verbreitung der Integrationspolitik für das 21. Jahrhundert auf allen Ebenen der Gesellschaft eine grosse Herausforderung.

5.2 Qualität der Einführungsprogramme

Für den *Swedish Integration Board* haben die jährlichen Evaluationen seit dem Jahr 2003 positive Ergebnisse, aber auch die Notwendigkeit aufgezeigt, verschiedene Schwachpunkte anzugehen. Dazu gehören

- die schwache Einbindung der Arbeitsämter in die Einführungsprogramme;
- die bestehenden Schwierigkeiten, den Flüchtlingen den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu erleichtern;
- die ungenügenden sprachlichen Kenntnisse der Zugewanderten am Ende der Einführungsprogramme;
- die Ungleichheiten in der individuellen Ausrichtung der angebotenen Programme;
- die ungenügende Zusammenarbeit zwischen Behörden und lokalen Akteuren;
- und die Schwierigkeit, in jedem Fall konkrete Hilfe anzubieten.

Jedes Jahr werden auf der Basis dieser Erkenntnisse oder auf politische Anregung¹⁰⁷ hin die Prioritäten der Einführungsprogramme neu definiert. Die externe Evaluation dient als Anstoss für die Qualitätssicherung und soll – durch ihre zielgerichteten Warnungen – dazu beitragen, die festgestellten Lücken zu schliessen. Die Programme sollen daraus unmittelbar Nutzen ziehen können.

Für die interviewten Praktiker – Gemeindeverwaltung von Rinkeby, *Swedish Refugee Aid* und IMER – sind die Heterogenität der Programme und der Handlungsspielraum der Gemeinden zentrale Diskussionspunkte. Die lokale Kultur, das soziopolitische Klima gegenüber Zugewanderten, die wirtschaftliche Situation und die geografische Lage sind Faktoren, welche sowohl die Existenz und die Art der eingeführten Programme wie auch deren Resultate beeinflussen können. Diese Vielfalt wird nicht als negativ wahrgenommen, sondern eher als Spiegel der schwedischen Gesellschaft betrachtet, in der die Haltungen, die Wahrnehmungen, die Art zu sozialisieren, die Geschichte und insgesamt die Kultur des Nordens und des Südens äusserst unterschiedlich sind. Die Unterschiedlichkeit erscheint funktionell und macht es schwierig, sich ein Standard-Einführungsprogramm vorzustellen, das im ganzen Land angewendet würde.

Die Qualität der Programme insgesamt wird nicht kommentiert. Mangels einer Übersicht über die Entwicklungen auf nationaler Ebene, verweisen die Gesprächspartner auf die in den Evaluationsberichten des SIB und von *Ramboll Management* formulierten Analysen und Schlussfolgerungen. In Rinkeby hält man jedoch gerne fest, dass der Erfolg des Einführungsprogramms einerseits in der besonderen und engen Zusammenarbeit mit der lokalen Arbeitsvermittlungsstelle besteht,¹⁰⁸ und andererseits in der individualisierten Annäherung an die Integrationsziele. In Rinkeby versucht man denn auch, die Integrationsziele flexibel anzugehen und den Programmablauf individuell festzulegen.

Auch wenn die eigentliche Qualität der Programme von den Praktikern mangels eindeutiger Erkenntnisse und eigener Evaluationen nicht kommentiert wird, kritisieren gewisse Stimmen jedoch den Diskurs und die aktuellen politischen Erwartungen bezüglich ihrer Wirkung auf die berufliche Integration der Zugewanderten. Für die Praktiker und Fachleute ist die berufliche Integration, angesichts der politischen Erwartungen, nicht realistisch oder nicht für alle möglich. Sie nehmen im politischen Diskurs – wonach die Integrationsprobleme gelöst sind, wenn alle in den Arbeitsmarkt vermittelt werden – eine gewisse Unfähigkeit wahr, für ein gegebenes Problem oder für mehrere Probleme gleichzeitig mehrere Lösungen zu finden. Auch wenn der politische Diskurs und die Erwartungen in Bezug auf Integration auf die Beschäftigung allein reduziert werden, ändert dies nichts an der Komplexität der Integrationsmechanismen.

¹⁰⁷ Der SIB tauscht sich jedes Jahr mit dem Parlament und dem amtierenden Integrationsminister aus. Die wichtigsten Fragen werden auf diesem Niveau behandelt, und der politische Apparat definiert die Ziele des SIB für das kommende Jahr.

¹⁰⁸ Diese solide und konstruktive Verbindung zwischen Gemeindeverwaltung und der Arbeitsvermittlungsstelle ermöglichte es, einen grossen Teil von Flüchtlingen in Ausbildungen, Praktika oder Beschäftigungen zu platzieren.

5.3 Flüchtlinge, Integration, Diskriminierung: Tabuthemen?

Fragen in Zusammenhang mit Integration und Diskriminierung werden in Schweden nicht offen und öffentlich erörtert. Den Äusserungen der Gesprächspartner bei der *SWERA* (*Swedish Refugee Aid*) und dem *IMER* (*School of International Migration and Ethnic Relations*) zufolge, ist sich die Schwedische Gesellschaft nicht gewohnt diese Themen zu debattieren. Sie werden öffentlich nicht zur Sprache gebracht. Ein möglicher Erklärungsfaktor für dieses Phänomen sieht Prof. M. Appelqvist (*IMER*) darin, dass die Menschen befürchten, voreilig zum Rassisten abgestempelt zu werden. Weiter weist die Spezialistin darauf hin, dass sich Schwedens Öffentlichkeit an die Vorstellung gewöhnt hat, dass man sich zu diesen Fragen nicht äussern kann, weil sie politisch sensibel sind.

Paradoxerweise scheint diese Zurückhaltung auch auf politischer Ebene beachtet zu werden. Diese defensive Haltung der Bevölkerung und der politischen Eliten wirft für die Gesprächspartner Fragen auf, welche die Demokratie ebenso betreffen wie die Verteidigungs- oder Schutzmechanismen der Schweden gegenüber Ausländern. Letztlich steht sie in sonderbarem Widerspruch zum erklärten Willen der Regierung, die Herausforderung der Integration der Ausländer im 21. Jahrhundert erfolgreich anzugehen.

Für die *SWERA* wie für die Wissenschaftlerin des *IMER* hängen die Umsetzung und der Erfolg der Integrationspolitik Schwedens aber gerade von einer offenen Diskussion innerhalb der politischen Eliten und der Zivilgesellschaft ab. Ein grösseres Verständnis der Gesamtgesellschaft für die Integrationsprobleme sowie eine bessere Information zu den von der Regierung lancierten und geplanten Aktivitäten im Integrationsbereich würden zur Förderung und zum Erfolg der Integration von Zugewanderten in Schweden beitragen.

Die *SWERA* vertritt die Ansicht, dass sich die Behörden entschieden nicht mit der Umsetzung von Einführungsprogrammen zufrieden geben können, ohne die Schweden über Diskussionen in den laufenden Prozess der Integrationsstrategie einzubinden. Schweden und seine Bevölkerung müssen sich der Realität stellen und frei über Integration und Diskriminierung diskutieren.

Schottland

1 Kontext

1.1 Politik und Soziales

Die Anwesenheit zahlreicher Flüchtlinge und Asylsuchender in Schottland geht auf die Umsetzung der *Dispersal strategy*¹⁰⁹ durch das *Home Office*¹¹⁰ ab dem Jahr 2000 zurück. Dieser Entscheid entsprach damals dem Bestreben, den Druck auf die Hauptstadt und den Südosten Englands, den Hauptempfangszonen für Asylsuchende und Flüchtlinge im Vereinigten Königreich, zu vermindern. Die Zwangszuweisung der Zuwanderer nach Schottland wurde äusserst rasch umgesetzt und zwang die Behörden und lokalen Dienstleistungserbringer, sich in aller Dringlichkeit anzupassen. Für die Bevölkerung, die bisher vom Thema Asyl wenig betroffen war, bedeutete dies eine neue Herausforderung.

Die *Dispersal strategy* versetzte die *Scottish Executive*¹¹¹ in eine besondere Situation. Denn die schottischen Behörden hatten keine Kompetenz zu entscheiden, welche Haltung bezüglich der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Zuwanderung und der Ankunft von Asylsuchenden im Vereinigten Königreich einzunehmen sei – die strategische Verantwortung für die Asylpolitik ist London¹¹² vorbehalten, wo für das gesamte Vereinigte Königreich entschieden wird. Plötzlich sahen sie sich jedoch mit der Unterbringung und der Integration dieser Personen in eine Gesellschaft beauftragt, die nicht auf diese Herausforderung vorbereitet war.

Ende 2005 war das Klima der Diskussionen zur Asylpolitik und zu Integrationsfragen gespannt. Grund dafür sind die unterschiedlichen Interessen von London und Edinburgh in Asyl- und Integrationsfragen und die entschlossene Haltung des schottischen Parlaments, die Interessen von Schottland zu wahren. Die grundlegende Meinungsverschiedenheit besteht darin, dass Westminster sich bemüht, den Zugang zum Vereinigten Königreich für Flüchtlinge einzuschränken, während Edinburgh offen seinen Bedarf an Arbeitskräften und die Notwendigkeit kundtut, einen Ausweg aus der demographischen Krise des Landes zu finden¹¹³. Diese Bemühungen sind heikel, stehen sie doch im Kontext der Überprüfung der gesamten Beziehungen und der Kompetenzaufteilung zwischen England und Schottland, welche die Schwierigkeit und Komplexität der Vereinbarkeit des schottischen Rechtssystems mit der Asylgesetzgebung ausgelöst hat.

¹⁰⁹ Dispersal strategy.

¹¹⁰ Dem *Home Office* ist die Polizei in England and Wales, die nationale Sicherheit, das Justizwesen und die Einwanderung unterstellt.

¹¹¹ Im Jahr 2005 ist von der politischen Couleur her eine Koalitionsregierung aus der Arbeiterpartei und den Demokraten an der Macht – mit Dominanz der *Labour Party*.

¹¹² Man spricht von «*reserved matter*». In der Tat sind gewisse Interventionsbereiche und politische Entscheide von britischer oder internationaler Tragweite Westminster vorbehalten und werden dort behandelt.

¹¹³ Anlässlich des Gesprächs mit dem *Scottish Refugee Council* erhaltene Informationen.

Abgesehen von diesen Diskussionen stehen Edinburgh und London unter unterschiedlichem Druck. Die englische Presse stürzt sich im Jahr 2005 – einem Wahljahr – auf die Spannungen, die zwischen Politikern in Bezug auf die Anwesenheit und die Zahl der Flüchtlinge im Vereinigten Königreich bestehen. Demgegenüber konzentrieren sich die Aufmerksamkeit und der Druck der schottischen Medien auf die Praktiken von Ausschaffungszentren, um die Stimmen gegen die Ausschaffung zu stärken. Der Druck und die Einflüsse auf die *Scottish Executive* erfolgen somit in groben Zügen von linker Seite, während diese in England von der Rechten diktiert werden.

Die in Schottland lebenden Flüchtlinge und Asylsuchenden sowie die *Scottish Executive* profitieren von diesem Klima der Öffnung. Das *Home Office* und seine als zu restriktiv und repressiv beurteilte Politik werden zur Hauptzielscheibe der Medien. Diese offene Haltung der Regierung und die Positionierung der Medien scheinen jedoch nicht zu einer allgemeinen Öffnung der schottischen Gesellschaft gegenüber Flüchtlingen geführt zu haben. Hinweise lassen erahnen, dass diese nicht so tolerant und gastfreundlich¹¹⁴ ist, wie dies der Blick auf die Berichterstattung der Medien vermuten liesse.

1.2 Arbeitsmarkt

Die Beschäftigungsrate der Bevölkerung betrug im Jahr 2005 75,2 Prozent. Sie liegt damit höher als jene im Vereinigten Königreich und als in fast allen Ländern der Europäischen Union. Mit einer Arbeitslosenquote von 5,5 Prozent bei der arbeitsfähigen Bevölkerung – ungefähr 3'200 Personen – erreichte Schottland im Jahr 2005 einen tieferen Stand als in den vergangenen 30 Jahren¹¹⁵.

Im Vergleich dazu scheint die Arbeitslosenquote der Flüchtlinge¹¹⁶ bedeutend höher zu sein. Ohne über umfassende Statistiken zu verfügen, zeigen die vorhandenen Daten kleiner Stichproben, dass ungefähr 92 Prozent der Flüchtlinge nicht arbeiten¹¹⁷.

1.3 Integrationspolitik

Als Folge der *Dispersal strategy* Londons, die ab April 2000 sehr schnell mehr als 6'000 Personen nach Glasgow führte, mussten die Behörden Lösungen für neue Probleme finden.

Zu diesem Zweck beschloss die *Scottish Executive* im Januar 2002, die Schaffung des *Scottish Refugee Integration Forum (SRIF)*, dem die Aufgabe zufiel, eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den ordentlichen und freiwilligen Stellen zu ermöglichen und so die Integration der Flüchtlinge wirksam zu unterstützen. Die Analyse des SRIF führte zur Bestimmung einer Serie von Fragen im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden und im Jahr 2003 schliesslich zur Publikation

¹¹⁴ Gemäss den anlässlich eines Gesprächs mit der *Scottish Executive* gesammelten Informationen, die eine gewisse Anzahl bestehender Analysen erwähnte.

¹¹⁵ Vgl. Scotland Office, *December Labour Market Statistics for Scotland*, 14.12.2005.

¹¹⁶ Die Asylsuchenden werden von diesen Daten nicht erfasst, da sie aufgrund eines im Juli 2002 in Kraft getretenen Beschlusses des *Home Office* nicht arbeiten dürfen.

¹¹⁷ Gemäss den anlässlich des Gesprächs mit der *Scottish Executive* erhaltenen Informationen.

eines *Action Plan*. Dieser umfasst einen Massnahmenkatalog zur Verbesserung der Situation der Betroffenen¹¹⁸.

Der *Action Plan* ist die von der schottischen Regierung verfolgte Integrationsstrategie. Er will realistisch, praktisch und unmittelbar umsetzbar sein und schlägt die Umsetzung von 57 Hauptmassnahmen in mehr als zehn Tätigkeitsbereichen vor. Die Exekutive lancierte dessen Umsetzung im Februar 2003 mit dem Ziel, die Integration der Flüchtlinge erfolgreich sicherzustellen, die Dienste zugänglicher und besser koordiniert zu gestalten und deren Qualität zu verbessern.

Dieser Strategie liegt die Überzeugung zugrunde, dass Schottland viel von Menschen aus anderen Ländern lernen kann und dass Asylsuchende und Flüchtlinge das Potenzial besitzen, einen bedeutenden Beitrag an die Vielfalt und das Wohlergehen des Landes zu leisten¹¹⁹.

1.4 Zielpublikum des *Action Plan*

Der *Action Plan* richtet sich an die in Schottland lebenden Asylsuchenden und Flüchtlinge. Die Grösse dieser Gruppe kann nicht ohne weiteres bestimmt werden. Denn mit dem Erhalt des Flüchtlingsstatus werden bedürftige Flüchtlinge von den gleichen Sozialhilfeinstitutionen wie die Schotten betreut. Sie werden von Gesetzes wegen zu Bürgern des Vereinigten Königreichs und haben die gleichen Rechte und Pflichten wie diese.

Die in Schottland lebenden Flüchtlinge und Asylsuchende werden auf ungefähr 10'000 Personen geschätzt¹²⁰. Diese Zahl kann jedoch nicht belegt werden¹²¹; Flüchtlinge können nicht ausfindig gemacht und erfasst werden, da sie sich frei bewegen und sich im Vereinigten Königreich niederlassen können, wo sie wollen.

Die Analyse des beruflichen Profils von Asylsuchenden und Flüchtlingen¹²² zeigt, dass die meisten von ihnen qualifiziert oder sogar sehr gut qualifiziert sind. Von der berücksichtigten Gruppe¹²³ haben 21 Prozent ein Universitätsstudium in Medizin, Business, Sozialwissenschaften, Erziehungswissenschaften oder Recht abgeschlossen und 55 Prozent sagen aus, die Oberstufe (College oder Gleichwertiges) beendet zu haben.

¹¹⁸ Vgl. Scottish Refugee Integration Forum, Scottish Executive, *Action plan – Progress report*, Edinburgh, April 2005.

¹¹⁹ Vgl. Scottish Refugee Integration Forum, *Action plan*, Scottish Executive, February 2003, S. 3.

¹²⁰ Gemäss unseren Gesprächen mit dem *Scottish Refugee Council* und der *Scottish Executive*.

¹²¹ Idem.

¹²² Vgl. L. Charlaff, K. Ibrani, M.Lowe, R. Marsden and L. Turney, *Refugee and asylum seekers in Scotland: a skills and aspirations audit*, 2004.

¹²³ Die Asylsuchenden wurden nicht in diese Analyse miteinbezogen, da ein Grossteil von denjenigen, die in Schottland leben, den Flüchtlingsstatus erhalten.

1.5 Ressourcen

Mehr als zehn Millionen Pfund (£) – d.h. ungefähr 22,6 Millionen Schweizer Franken – wurden seit 2001 in die Umsetzung der Integrationsstrategie investiert, finanziert durch die schottische und die britische Regierung sowie durch europäische Fonds wie den *European Refugee Fund*.

In vier Jahren wurden mehr als zwei Millionen Pfund (£) – d.h. ungefähr 4,5 Millionen Schweizer Franken – investiert für die Umsetzung der nationalen Strategie zum Erlernen der Sprache *ESOL – English for Speakers of Other Languages*.

Weitere vier Millionen Pfund – d.h. mehr als neun Millionen Schweizer Franken – wurden der Stelle *Community Scotland* zugeteilt, welche diese ihrerseits weiterverteilt hat zur Unterstützung von bestimmten Massnahmen¹²⁴, welche die Gemeinden initiierten, welchen die Asylsuchenden zugeteilt wurden. Das Geld diente auch zur Finanzierung von Integrationsprojekten oder von Schlüsselpartnern wie dem *Scottish Refugee Council (SRC)*, der ebenfalls mit der Umsetzung einiger *Key Actions* beauftragt ist.

2 Hauptakteure in der Integrationsförderung

Die in die Realisation des *Action Plan* eingebundenen Partner bilden eine beeindruckende Konstellation, insbesondere in Glasgow, wo die grosse Mehrheit der in Schottland lebenden Asylsuchenden und Flüchtlinge wohnt. Die Zusammenarbeit und die Synergien zwischen der politischen Ebene, Integrationsfachleuten, den spezialisierten Kreisen und der Arbeitswelt werden seit 2002 konkretisiert.

Die nachstehend aufgeführten Schlüsselakteure sind eine Auswahl derjenigen, die im Hinblick auf die Förderung der Integration der Flüchtlinge im Arbeitsmarkt eine führende Rolle spielen.

2.1 Scottish Executive

Die *Scottish Executive* ist der strategische und politische Akteur der Integrationspolitik.

2.2 Scottish Refugee Council

Der Flüchtlingsrat ist der hauptsächliche Erbringer von Diensten für Flüchtlinge in Schottland. Er bietet umfassende berufliche Orientierung an, unterstützt und berät Partnerinstitutionen, Schulen und Arbeitgeber. Seine Projekte und Initiativen zielen hauptsächlich darauf ab, Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Flüchtlingen zu knüpfen und zu Integrationsfragen zu informieren.

¹²⁴ Z.B. drop-in centers, after school clubs.

2.3 Jobcentre Plus

Über seine Funktion der Arbeitsvermittlung hinaus spielt das *Jobcentre Plus* in der schottischen Integrationsstrategie eine besondere Rolle, da seine Berater in Glasgow eingebunden sind in die Durchführung des Pilotprojekts *SUNRISE*.

In diesem Rahmen ist die Institution beauftragt, Angebote zu entwickeln, die den Bedürfnissen der Flüchtlinge und der lokalen Gemeinschaften entsprechen. Gleichzeitig soll sie Anbieter von Dienstleistungen darin unterstützen, Probleme zu erkennen und zu lösen, die sich bei der Unterstützung von Flüchtlingen ergeben können.

2.4 Spezifische Projekte

2.4.1 Annesland College & the Glasgow Chamber of Commerce

Diese beiden Institutionen haben von der schottischen Exekutive finanzielle Unterstützung erhalten, um Projekte für die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Die Anerkennung von Qualifikationen und die individuelle Vorbereitung für einen Eintritt in den Arbeitsmarkt bilden ihr wichtigstes Aktionsfeld.

2.4.2 Building Bridges

Dieses Projekt soll die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Flüchtlinge sowie die Anerkennung von Diplomen oder die Nachqualifikation der betreffenden Personen erleichtern. Es kann auf die Zusammenarbeit mit zahlreichen Partnern¹²⁵ zählen. Die verschiedenen Teilprojekte wollen die berufliche Integration von Flüchtlingen erleichtern, welche Kompetenzen im Bausektor (Elektriker, Maler, Installateure usw.) oder eine Ausbildung als Bauingenieur absolviert haben.

2.4.3 SUNRISE

*SUNRISE*¹²⁶ ist ein Projekt, das anfänglich vom englischen *Home Office* entwickelt und in Schottland im Oktober 2005 als Pilotprojekt eingeführt wurde. Ziel ist es, die Integration von Flüchtlingen durch die Förderung einer aktiven Zusammenarbeit zwischen allen wichtigen Stellen zu verbessern, indem Flüchtlingen der Zugang zu Arbeitgebern und zu Angeboten erleichtert und ihnen gleichzeitig ermöglicht wird, sich Kompetenzen und Qualifikationen anzueignen.

2.4.4 Time Together

Das Pilotprojekt *Time Together*, ursprünglich in England entwickelt, läuft in Glasgow seit 2003. Es ergänzt einen guten Teil der im *Action Plan* vorgeschlagenen Massnahmen und setzt sich dafür ein, dass die Flüchtlinge ihre Ziele in den Bereichen Ausbildung, Beschäftigung und Integration erreichen. Das Projekt bietet Flüchtlingen

¹²⁵ Vgl. Scottish Refugee Integration Forum, Scottish Executive, *Action plan – Progress report*, Edinburgh, April 2005.

¹²⁶ *SUNRISE* steht für Strategic Update for National Refugee Integration Services.

eine individuelle Begleitung durch Freiwillige¹²⁷ an, um ihnen die ÜberWINDung der Integrationshürden zu erleichtern.

3 Tätigkeiten

Die Integrationsstrategie für Flüchtlinge umfasst mehrere Tätigkeitsfelder. Das *Scottish Integration Refugee Forum* bildete zunächst sechs Satellitengruppen und beauftragte diese, sich folgender Themen anzunehmen:

- Positive Wahrnehmung, entsprechende Entwicklungsarbeit bei Gemeinschaften und Medien
- Unterkunft
- Justiz, Sicherheit der Gemeinschaften und Zugang zum Rechtswesen
- Angebote für Kinder
- Gesundheit und soziale Dienste
- Nachhaltiges Wissen, Beschäftigung und Ausbildung

Drei Gruppen aus erfahrenen Praktikern wurden zudem damit beauftragt, sich mit Fragen wie *Übersetzen und Dolmetschen, Beratung und Information, Unterstützung der Gemeinden* zu beschäftigen.

Das Ergebnis war der *Action Plan* und die Gesamtheit seiner 57 *Key actions*. Nachstehend und gemäss Auftrag dieser Studie werden nur jene Schlüsselaktivitäten und – wo angegeben – deren Ziele aufgeführt, die sich auf Ausbildung und Beschäftigung beziehen¹²⁸.

3.1 Sprache – *Key action 51 & 52*

Die *Scottish Executive* ist beauftragt, eine nationale Strategie für das Erlernen der Sprache zu entwickeln (ESOL) und die notwendigen Ressourcen für deren Umsetzung zur Verfügung zu stellen.

3.2 Zugang zu höheren Kursen – *Key action 53*

Den Asylsuchenden sollte der Besuch von nationalen, höheren Kursen im Teilzeitpensum auf der gleichen Grundlage erlaubt werden, auf der sie aktuell Anfängerkurse beanspruchen.

¹²⁷ Alle Freiwilligen sind Schotten, um den Austausch zwischen Migranten und Einheimischen zu fördern.

¹²⁸ Für genauere Details vgl. *Scottish Refugee Integration Forum, Action plan*, Scottish Executive, Februar 2003, S. 18-19.

3.3 Qualifikationen, Kompetenzen und Tests – Key action 54

Die Bemühungen im Hinblick auf die Anerkennung der Qualifikationen und/oder der Erfahrung von Asylsuchenden und Flüchtlingen sind zu intensivieren. Zu diesem Zweck sollen die schottische Qualifikationsbehörde und die spezifischen Berufsvereinigungen stärker unterstützt werden.

Es müssten auch vermehrt Konversationskurse und Kompetenztests angeboten werden. Hierzu müssen gemeinsam mit Schulen und Universitäten geeignete Massnahmen getroffen werden.

3.4 Standortbestimmung und Abklärung der bestehenden Programme im Bereich Beschäftigung/Ausbildung – Key action 55

Die Anbieter von Dienstleistungen sollten den Alphabetisierungsgrad von Erwachsenen, ihre Arbeitserfahrungen sowie die Beschäftigungs- oder Ausbildungsprogramme abklären und so sicherstellen, dass diese den Bedürfnissen der Flüchtlinge und Asylsuchenden entsprechen. Den Beobachtungen zufolge ginge es darum, diese Programme persönlicher auszurichten oder sie zu überarbeiten.

3.5 Qualitativ hoch stehende Informationen – Key action 56

Ein weiterer Bedarf liegt in der Vervollständigung der Informationen über Ausbildung, Weiterbildung und Studienaussichten sowohl für Flüchtlinge und Asylsuchende als auch für Vermittler, insbesondere was die Zulassungsbedingungen, die finanzielle Unterstützung und die Höhe der Einschreibgebühren angeht. Diese Massnahme sollte die z.B. bei *Careers Scotland* erhältlichen Informationen ergänzen und Doppelspurigkeiten vermeiden.

3.6 Bestimmung und Beseitigung von Hindernissen für die Beschäftigung – Key action 57

Auch hinsichtlich der Bestimmung und Beseitigung von Hindernissen, welche einer Anstellung von Flüchtlingen und Asylsuchenden im Weg stehen, wurde Untersuchungs- und Handlungsbedarf festgestellt.

4 Evaluation

4.1 Methode/Periodizität

Das *Scottish Refugee Integration Forum (SRIF)* hat 2003 und 2005 zwei Berichte zu den Fortschritten in der Ausführung des *Action Plan* verfasst. Die Informationen des zweiten Berichts¹²⁹ sind repräsentativ für den Stand der Umsetzung der *Key actions*¹³⁰. Es handelt sich dabei aber nicht um eine Evaluation des Impacts. Die Messung der Wirkungen der *Key actions* hat noch nicht begonnen. Die Behörden sehen darin allerdings eine Notwendigkeit um sicherzustellen, dass die finanzierten Projekte den strategischen Erwartungen der Regierung entsprechen¹³¹.

4.2 Ergebnisse

Die allgemeine Bewertung durch das *SRIF* ist recht positiv¹³². Die erreichten Fortschritte stellen dem FORUM zufolge ein Beispiel guter Praxis dar, auf die Schottland stolz sein darf. Der Verdienst dafür liege zu einem guten Teil in der Arbeit der Organisationen und Freiwilligen, die sich dafür eingesetzt haben, dass sich Schottland als so aufnahmefreundlich wie möglich erweist und sich der Lebensstandard für alle verbessert.¹³³

4.2.1 Sprache

Zur Entwicklung einer nationalen Strategie zum Spracherwerb wurde eine Studie in Auftrag gegeben, um eine bessere Übersicht über die in Schottland in die *ESOL*-Programme investierten Ressourcen zu erhalten. Der Bericht sowie die von der spezialisierten *ESOL*-Gruppe formulierten Empfehlungen werden in die Strategie für 2006 einfließen. Es ist vorgesehen, den Entwurf der geplanten Strategie in eine viermonatige öffentliche Vernehmlassung zu geben.

Um die für den Sprachunterricht benötigten Ressourcen anzupassen – *Key Action 52* –, beschloss die *Scottish Executive*, das Budget zu erhöhen und für die Jahre 2002-2004 jährlich zusätzlich zwei Millionen Pfund¹³⁴ (£) zur Verfügung zu stellen.

4.2.2 Zugang zu höheren Kursen

Diese spezifische Massnahme für Asylsuchende erhielt die Unterstützung des *Scottish Further Education Funding Council*. Dieser Rat einigte sich darauf, dass die

¹²⁹ Scottish Refugee Integration Forum, Scottish Executive, *Action plan – Progress report*, Edinburgh, April 2005.

¹³⁰ Gemäss Gespräch mit den Vertretern der *Scottish Executive*, Edinburgh, Oktober 2005.

¹³¹ Gemäss unseren Gesprächen sind entsprechende Vorarbeiten im Gang.

¹³² Die *Key Actions* bildeten einzeln Gegenstand eines Mini-Berichts, mit der offensichtlichen Schwierigkeit, die Fortschritte derjenigen zu erfassen, die eher als Grundsätze denn als konkret umsetzbare Aufgaben formuliert sind.

¹³³ Scottish Refugee Integration Forum, Scottish Executive, *Action plan – Progress report*, Edinburgh, April 2005, S. 2.

¹³⁴ D.h. mehr als 4,5 Mio. CHF.

Universitäten, welche Programme für höhere Studien anbieten, Asylsuchende als Studierende aufnehmen dürfen und auch berechtigt sind, ihnen die Studiengebühren zu erlassen und dafür eine Subvention zu beantragen.

Zudem wurden Ratschläge zuhanden der Stipendienstelle formuliert, wonach Asylsuchende berechtigt werden sollen, für notwendige Kursbücher und Transportabonnemente finanzielle Unterstützung zu erhalten¹³⁵.

4.2.3 Qualifikationen, Kompetenzen und Tests

Zwar existiert ein Informationszentrum für den Vergleich von internationalen (beruflichen) Qualifikationen – das NARIC¹³⁶ –, aber die Kosten sind für Flüchtlinge vergleichsweise hoch. *New Roots Scotland*¹³⁷ hat eine Abklärung zur Nutzung dieses Zentrums durch die schottischen Universitäten¹³⁸ lanciert und wird seinen vollständigen Bericht demnächst vorlegen. *New Roots Scotland* hat auch eine Unterarbeitsgruppe gebildet, welche die Aufgabe hat, einen alternativen Akkreditierungsmodus für Flüchtlinge zu definieren.

Zwei weitere Initiativen wurden als Antwort auf die Erwartungen der *Key action 54* lanciert, eine von *Scottish Credit and Qualifications Framework*, die andere von *Anniesland College*. Erstere möchte die Analyse von internationalen Qualifikationen erleichtern. Die zweite will ermöglichen, dass Asylsuchende, die über Qualifikationen verfügen, diese anerkennen lassen können und eine zusätzliche berufliche Ausbildung erhalten, um auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu sein. *Anniesland College* entwickelt dazu ein Akkreditierungsmodell und möchte sich als Zentrum für die Anerkennung praktischer Fähigkeiten und als Referenzzentrum für die Anerkennung von schulischen und beruflichen Kompetenzen von jungen Asylsuchenden (16-18 Jahre) positionieren.

Projekte wie OTAR, PEPE und das «Refugee Doctor Programme» (nachstehend detaillierter beschrieben) vervollständigen das Bild der laufenden Projekte und entsprechen auch der Zielsetzung der *Key Action 55*, Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

4.2.4 Standortbestimmung und Abklärungen der bestehenden Programme im Bereich Beschäftigung/Ausbildung

Den von *Key action 55* in Bezug auf Ausbildung und Vorbereitung auf eine Beschäftigung gesetzten Zielsetzungen verpflichteten sich verschiedene Initiativen, welche die interviewten Partner als viel versprechend beurteilten:

- Die Büros des *Jobcenter Plus* in Glasgow verfügen heute über Mitarbeitende, die sich spezifisch um die Arbeitsvermittlung von Flüchtlingen kümmern. Die

¹³⁵ Idem, S. 27.

¹³⁶ NARIC steht für *National Recognition Information Centre* des Vereinigten Königreichs.

¹³⁷ *New Roots Scotland* ist eine strategische Partnerschaft von Stellen, die zusammenarbeiten, um bestehende Arbeitsvermittlungsstellen für Flüchtlinge und Asylsuchende zu unterstützen und diesen Dienst dort anzubieten, wo er nicht besteht.

¹³⁸ (...) was akademische Qualifikationen anbelangt.

Organisation ist auch in lokalen Komitees sowie im *West of Scotland Refugee Forum* vertreten.

- Das Projekt der Handelskammer Glasgow – *New Glaswegians* – unterstützt die Flüchtlinge beim Eintritt in den Arbeitsmarkt. Das Projekt richtet sich an Flüchtlinge, die entweder über eine abgeschlossene berufliche Qualifikation oder über eine Teil- oder eine handwerkliche Ausbildung verfügen. Die Aktivitäten sind in eine grosse Marketingkampagne eingebettet, mit der Arbeitgebende für das Potenzial an Kompetenzen der Flüchtlinge sensibilisiert werden.
- Das *Bridges Project* entwickelt im Hinblick auf eine berufliche Integration interessante Synergien zwischen Akteuren in der Praxis. Die aufgebauten Partnerschaften mündeten in den Aufbau von Ausbildungs- und Vermittlungsmassnahmen für bereits in einem Beruf ausgebildete Personen. Das Projekt *OTAR* – für *Overseas Trade Assessment and Reskilling* – sieht zum Beispiel vor, die Kompetenzen von Flüchtlingen zu testen, sie wenn nötig mit Schulungen auf das beruflich notwendige Niveau zu bringen und sie schliesslich an Arbeitgeber im Bausektor zu vermitteln. Zielpublikum des Projekts sind Flüchtlinge mit Berufen wie Elektriker, Schreiner, Sanitär-Installateur und Maurer.
Das Bridges Project leitet auch die Massnahme *PEPE – Pathways to Employment for Professional Engineers* –, die sich an Ingenieure richtet und bestrebt ist, den Teilnehmenden mit Vermittlung und angemessenen Spezialisierungskursen¹³⁹ zu einer geeigneten Anstellung zu verhelfen.
- Das *Refugee Doctor Programme* ist eine Nachqualifikationsmassnahme für Ärzte. Momentan wird sie überarbeitet um sicherzustellen, dass die Teilnehmenden damit die gleichen Zugangschancen zu einer Anstellung erhalten wie die übrigen Diplomierten.

Die Nachqualifikation, die Anpassung an den neusten Wissensstand oder die Wiederaufnahme eines Universitätsstudiums kann mehrere Jahre dauern. Für die Behörden sind die Ergebnisse dieser Projekte zur beruflichen Integration bis heute qualitativ schwer zu bewerten, umso mehr als die Projektorganisatoren mit den Flüchtlingen nach Programmabschluss nicht ohne weiteres in Kontakt bleiben, da sich Letztere im Vereinigten Königreich frei bewegen können. Mittelfristig ist vorgesehen, dass das Netzwerk *New Roots Scotland* über eine Datenbank verfügt, welche es ermöglichen sollte, den Werdegang der Teilnehmenden der verschiedenen Projekte nachzuvollziehen.

4.2.5 Qualitativ hoch stehende Informationen

Um dem allgemeinen Bedürfnis nach Informationen zu Ausbildung, Weiterbildung und Studienaussichten zu entsprechen, hat die *Scottish Executive* eine Partnerschaft mit *Careers Scotland* und *Learndirect Scotland* entwickelt. Ziel ist es, qualifizierte Informationen anzubieten und diese rasch und direkt zugänglich zu machen.

¹³⁹ Scottish Refugee Integration Forum, Scottish Executive, *Action plan – Progress report*, Edinburgh, April 2005, S. 30.

4.2.6 Bestimmung und Beseitigung von Hindernissen für die Beschäftigung

Die auf *Key action 57* bezogenen Antworten sind teilweise politischer Natur. Die *Scottish Executive* ist in der Tat dazu aufgerufen, das *Home Office* einzubeziehen, um das Problem des Arbeitsverbots für Asylsuchende zu lösen, das von Westminster beschlossen wurde. Vor dem Hintergrund der Kompetenzverteilung zwischen London und Edinburgh erweist sich diese Massnahme als heikel.

Die Hürden im Zugang zur Erwerbstätigkeit liegen auch im schwierigen Zugang zu den Dienstleistungen sowie in der fehlenden Information der Flüchtlinge und Arbeitgeber. Zum ersten Punkt hat die schottische Regierung *New Roots Scotland* beauftragt, den Zugang von Flüchtlingen zu Ausbildung und Beschäftigung zu erleichtern. Die Mitglieder dieser Gruppe tauschen ihre Kompetenzen und Erfahrungen in diesen Bereichen aus und führen sie zusammen. Der *Scottish Refugee Council* positioniert sich als Schlüsselakteur auf dem Informationsmarkt. Er waltet einerseits als Hauptansprechpartner für Flüchtlinge, indem er in Glasgow und in Edinburgh für fast 800 Personen pro Jahr umfassende berufliche Orientierung anbietet. Auf der anderen Seite interveniert er als spezialisierte Institution bei Stellen, Universitäten oder Arbeitgebern, die mit Asylsuchenden und Flüchtlingen zusammenarbeiten, um deren Kenntnisse und Verständnis in Bezug auf die Integration der Flüchtlinge zu verbessern.

5 Einschätzungen der Akteure¹⁴⁰

In Ergänzung zu den Schlussfolgerungen des zweiten *Progress Report* des *SRIF* sollen nachstehend die Sichtweisen der *Scottish Executive* und des *Scottish Refugee Council* wieder gegeben werden.

5.1 Eine starke Dynamik

Der *Scottish Refugee Council* war anlässlich der Ausarbeitung des *Action Plan* aufgerufen, eng mit den Behörden zusammenzuarbeiten. Diese Rolle erlaubte es ihm, auf die Festlegung der nationalen Integrationsziele einen gewissen Einfluss auszuüben und trug bestimmt zur Erleichterung der heutigen Zusammenarbeit zwischen den Schlüsselakteuren bei.

Ganz allgemein betrachtet, hat die Integrationspolitik in Schottland ein Fundament, eine Dynamik und eine sehr starke und effektive Unterstützung durch zahlreiche Partner, sei es auf der strategischen oder operationellen Ebene. Der vom *SRIF* bei der Ausarbeitung der Strategie initiierte breite Vernehmlassungsprozess und das Interesse der schottischen Wirtschaft an neuen Arbeitskräften waren sicher entscheidende Voraussetzungen, dass die Realisierung der *Key Actions* ohne grössere Widerstände gelang.

¹⁴⁰ Die Interviews, auf die wir uns hier beziehen, wurden geführt mit dem *Scottish Refugee Council* und der *Scottish Executive/Development Department – Equality Unit*.

Diese Übereinstimmung der Interessen und das Gefühl, für eine gemeinsame Sache zu arbeiten, waren in den Interviews sehr stark herauszuspüren. In der Praxis nehmen die Regierung und die Minister sehr oft eine Führungsrolle wahr und weisen die zu befolgende Richtung. In Sachen Integration zögern die Politiker in der Tat nicht, Westminster zu kritisieren und die Stirn zu bieten, um die Interessen von Schottland zu wahren. Der Mut die Fragen zu stellen, die einen beschäftigen, und oft die gewünschten Antworten zu erhalten, wird denn auch gebührend gewürdigt¹⁴¹.

5.2 Ein neuer Markt

Die *Scottish Executive* ruft in Erinnerung, dass die Ankunft von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Schottland einen neuen Markt geschaffen hat. Die offizielle Anerkennung der Integrationsstrategie – welche der Verteilungsstrategie des *Home Office* folgte – hat zahlreiche Initiativen und Integrationsprojekte und in der Region Glasgow gleichzeitig bedeutende Synergien generiert. Als Kehrseite der Medaille erscheinen die schwierige Koordination dieser Initiativen, die parallele Realisierung von ähnlichen Tätigkeiten durch verschiedene Projekte mit noch wenig evaluierten Ergebnissen, und die sehr oft ungleichen Kompetenzen und Kenntnisse der Praktiker in Flüchtlings- und Integrationsfragen¹⁴².

Aber auch in Bezug auf diesen letzten Punkt ist der *SRC* der Ansicht, dass seit 2002 bereits grosse Fortschritte erzielt wurden, um das Verständnis für die Bedeutung der Integration bei den Diensten, Institutionen und Arbeitgebern zu verbessern. Das Bedürfnis an Information bleibt weiterhin gross. Doch eine Zwischenbilanz zeigt, dass das Interesse von Arbeitgebern und Diensten für diese Art von Informationen und Ausbildungen recht viel versprechend ist.

Die Schwierigkeiten in der Koordination und Auswahl der zu finanzierenden Tätigkeiten dürften mit einer konsequenteren Evaluationspraxis schliesslich überwunden werden. Nachdem der *Action Plan* gut lanciert ist, anerkennt die Regierung die Notwendigkeit, eine klare Übersicht über die Vielzahl der bestehenden Angebote zu erhalten und die zur Verfügung stehenden Mittel in Zukunft auf der Basis von zielgerichteten Evaluationen einzusetzen.

5.3 Eine umfassende Annäherung an die Integration

Zusätzlich zu den Aktivitäten und Anstrengungen in den hier berücksichtigten Bereichen Ausbildung und Beschäftigung, sieht die Integrationsstrategie die Umsetzung von weiteren Massnahmen in verschiedenen andern Tätigkeitsbereichen vor¹⁴³. Eines der grössten Ziele der Regierung besteht darin, das Bild der Flüchtlinge in der Gesellschaft zu verbessern.

In einem erkennbar positiven Diskurs, der an die moralische Verpflichtung Schottlands anknüpft, zur Flucht gezwungene Menschen freundlich zu empfangen, vertre-

¹⁴¹ Gespräch mit dem *Scottish Refugee Council*.

¹⁴² Gespräch mit der *Scottish Executive*.

¹⁴³ Der in dieser Studie betrachtete Bereich Beruf/Beschäftigung bildet Gegenstand von nur 7 *Key actions* von insgesamt 57.

ten die Behörden die Überzeugung¹⁴⁴, dass diese Personen sich nicht in die Gesellschaft integrieren können, wenn diese ihnen feindlich gesinnt ist und die Gründe für ihre Anwesenheit nicht versteht. Die Minister nutzen jede Gelegenheit, diese Botschaft der Öffnung zu vermitteln und öffentlich für eine Integrationspolitik einzustehen, die zur Vielfalt und zum Wohlergehen von Schottland beitragen soll.

5.4 Herausforderungen

Eine ihrer hauptsächlichen künftigen Herausforderungen sieht die Regierung darin, über Evaluationen zur Wirkung ausgewählter Projekte verfügen zu können. Sie erachtet es als vordringlich genau zu wissen, was prioritär finanziert werden soll und warum.

Eine weitere Herausforderung könnte sich mit dem möglichen Entscheid durch das *Home Office* ergeben, im Rahmen der Zerstreungsstrategie Verträge mit privaten Partnern/Immobilien-gesellschaften abzuschliessen. Es ist nicht auszuschliessen, dass das *Home Office* dann auf die aktuelle Zusammenarbeit mit öffentlichen Gesellschaften verzichtet und die Flüchtlinge somit anstatt nach Glasgow und Edinburgh an andere Orte geschickt würden, wo die meisten Infrastrukturen und aktiven Partner für die Integration konzentriert sind. Eine solche Massnahme würde die Reorganisation des Immigrationsdienstes und die Aufnahme einer Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden nach sich ziehen, denen die Erfahrung in diesem Bereich fehlt.

¹⁴⁴ Interview, Oktober 2005.

England

1 Kontext

1.1 Politik und Soziales

In England gilt die dominierende politische und öffentliche Aufmerksamkeit Flüchtlingen, gegenüber der Einwanderungspolitik und der strikten Grenzkontrolle.

Die Regierung hält zwar weiterhin an der Tradition des Schutzes von Verfolgten fest. Im Vordergrund stehen aber die Regulierung der Einwanderung und die Bewältigung der Asylgesuche. Parallel zur strikten Grenzkontrolle hat das *Home Office* eine ehrgeizige Integrationsstrategie für Flüchtlinge entwickelt.

Gegenüber der Wählerschaft und in der Öffentlichkeit gehen Minister und Politiker oft mehr auf das Thema Einwanderung als auf das der Integration von Flüchtlingen ein, während ihre nationale Integrationsstrategie sie paradoxerweise auffordert, in der Bevölkerung ein positives Bild der Flüchtlinge zu vermitteln. Die Anstrengungen im Integrationsbereich sind bei der grossen Mehrheit nicht bekannt. Die Bürger sind insgesamt wenig informiert über die Fakten und Erfolge in diesem Bereich, verwechseln oft Flüchtlinge und Asylsuchende und realisieren nicht immer¹⁴⁵, dass anerkannte Flüchtlinge im Land bleiben dürfen und über die gleichen Rechte verfügen wie sie selber.

Es ist davon auszugehen, dass die Sensibilität der Bevölkerung gegenüber Flüchtlingen auch unter dem Einfluss der Berichterstattung und der Schlagzeilen über Skandale in der Presse steht. Diese Berichterstattung neigt eher dazu, Flüchtlinge in einem schlechten als in einem guten Licht erscheinen zu lassen. In England werden die Aufmerksamkeit und der Druck der Medien im Zusammenhang mit dem Asylbereich zurzeit von der Rechten bestimmt. Andererseits ist die Bevölkerung offensichtlich nicht einheitlich sensibilisiert. Gewisse Beobachtungen scheinen zu zeigen¹⁴⁶, dass die Bevölkerung in den Quartieren mit vielen Asylsuchenden tendenziell offener ist und mehr Sympathie zeigt, als in den Quartieren, in denen die Minderheiten isoliert sind.

Bezüglich der Integrationspolitik für Flüchtlinge scheint die Bevölkerung nicht sehr sensibilisiert und keine wirkliche Meinung zu haben. Das Thema wird von den Medien kaum behandelt und ist nicht Gegenstand von öffentlichen Debatten. Wenn in England über Integration gesprochen wird, dann geht es vor allem um Menschen aus Asien oder dem Mittleren Osten, die in England geboren wurden, zwischen zwanzig und vierzig Jahre alt sind und scheinbar nicht in die Gesellschaft integriert sind. Tatsächlich ist die Integration der Flüchtlinge nur für das *Home Office* und den Freiwilligensektor ein Thema.

¹⁴⁵ Gemäss geführten Gesprächen.

¹⁴⁶ Gemäss geführten Gesprächen.

1.2 Arbeitsmarkt

Die Wirtschaft befindet sich in England in einer guten konjunkturellen Phase. Die Mitte 2006 beobachtete Situation bestätigt die Tendenz der letzten Jahre. Die Beschäftigung ist mit einer Zunahme von 240'000 Arbeitsplätzen in diesem Jahr auf dem höchsten je erreichten Niveau (74,6 Prozent)¹⁴⁷. Die Arbeitslosenquote belief sich Mitte 2006 auf 5,5 Prozent. Sie weist damit im Vergleich zur Vorjahresperiode einen leichten Rückgang auf und verharrt auf einem seit den Siebzigerjahren unerreichten Niveau.

Es bestehen keine spezifischen statistischen Daten über die Situation der Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt. Sind sie einmal anerkannt, werden sie wie britische Staatsangehörige behandelt und gehen in den allgemeinen Statistiken unter. Auf lokaler Ebene¹⁴⁸ wurden jedoch Erhebungen durchgeführt und aus diesen scheint hervorzugehen, dass die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden für Flüchtlinge sechsmal höher ist als für die britischen Staatsangehörigen.

Das DWP¹⁴⁹ hat 2006 mehrere Studien veröffentlicht, welche die Diskriminierungen der ethnischen Minderheiten – darunter auch Flüchtlinge – auf dem Arbeitsmarkt im Detail untersuchen. Es konnten folgende Hauptbeobachtungen festgehalten werden:

- Die meisten Gruppen ethnischer Minderheiten weisen eine höhere Arbeitslosenquote auf als die weisse Bevölkerung, ihre Arbeit ist routinemässig oder wenig abwechslungsreich und die Stundenlöhne liegen tiefer als jene für Weisse.
- Diese Schwierigkeiten lassen sich nicht mit dem Alter, der Schulbildung oder der Geburt im Ausland erklären. Die ethnischen Diskriminierungen gegenüber Stellen suchenden Männern aus der Karibik, aus Pakistan oder aus Bangladesch haben innerhalb von drei Jahrzehnten nicht merklich abgenommen.
- Die ethnische Zusammensetzung im öffentlichen Sektor weicht stark von jener des privaten Sektors ab, die ethnischen Minderheiten sind vor allem im öffentlichen Sektor vertreten.

1.3 Integrationspolitik

Die englische Regierung hat ihre Integrationsstrategie für Flüchtlinge – *Integration Matters* – im Jahr 2005 veröffentlicht. Diese erweitert die im Jahr 2000¹⁵⁰ im Rahmen der Strategie *Full and Equal Citizens* eingeleiteten Schritte und bestätigt die Bemühungen der Regierung, den Flüchtlingen im Rahmen der Regeldienste für britische Staatsangehörige Unterstützung anzubieten. *Integration Matters* ist das Instrument der Regierung, um die guten Beziehungen zwischen den verschiedenen ethnischen

¹⁴⁷ Statistik des Department for Work & Pensions (DWP).

¹⁴⁸ Gemäss unserem Gespräch mit unserem Korrespondenten des Home Office.

¹⁴⁹ DWP research reports no 333 and no 341: *Ethnic minority populations and the labour market: an analysis of the 1991 and 2001 Census and Ethnic penalties in the labour market: Employers and discrimination*, 2006.

¹⁵⁰ Die Strategie *Full and Equal Citizens*, publiziert im Jahr 2000 durch das Home Office, diente als Grundlage für die Lancierung der Arbeit, die zur Formulierung der *Integration Matters* geführt hat.

Gruppen¹⁵¹ zu fördern und den Zusammenhalt zwischen Gemeinschaften, die auf englischem Boden leben, zu verstärken.

Diese Strategie ist spezifisch auf Englische Verhältnisse zugeschnitten und stützt sich auf die Schottische Strategie. Für Wales wird in Kürze ebenfalls eine eigene Strategie zur Verfügung stehen.

Integration Matters ist kein isoliertes Vorhaben. Es reiht sich in umfassende Reformen der Regierung im Bereich Immigration und anderer öffentlicher Sektoren¹⁵² ein. Für das *Home Office* soll die Integrationsstrategie schliesslich dazu führen, dass Flüchtlinge ihr volles Potenzial als Mitglieder der britischen Gesellschaft erlangen und einen Beitrag an die Gesellschaft leisten können sowie tatsächlichen Zugang haben zu den Leistungen der ihnen zur Verfügung stehenden Dienste¹⁵³. Die Zielsetzungen können den folgenden drei Interventionsbereichen zugeordnet werden:

1. *Erreichen des vollen Potenzials*: Die Flüchtlinge müssen die Herausforderungen in der Kommunikation und der Beschäftigung bewältigen. Das erklärte Ziel ist es, in der Sprache der Aufnahmegesellschaft kommunizieren zu können und eine Beschäftigung zu finden, die ihren Fähigkeiten und wenn möglich ihren Kenntnissen entspricht.
2. *Zu allen Bereichen des gemeinschaftlichen Lebens beitragen*: Das zentrale Postulat des Erfolgs in diesem Bereich geht dahin, dass die Flüchtlinge sich in Sicherheit fühlen müssen, um aktiv zu allen Bereichen des gemeinschaftlichen Lebens beizutragen. Die soziale Ausgrenzung und die Rassendiskriminierung können diesen Ansatz verunmöglichen. Die zentrale Herausforderung besteht darin, positive Beziehungen zwischen Flüchtlingen und der einheimischen Bevölkerung sowie zwischen den verschiedenen Gemeinschaften zu schaffen. Über den Einbezug der Medien soll so eine positive Wahrnehmung der Anwesenheit von Flüchtlingen in der Gesellschaft vermittelt werden.
3. *Den Zugang zu den Diensten erleichtern*: Im Jahr 2005 wurde das Programm *SUNRISE* lanciert. Es soll ermöglichen, den Bedürfnissen der Flüchtlinge in den Bereichen Wohnen, Gesundheit, Ausbildung und Beschäftigung besser Rechnung zu tragen. *SUNRISE* ist das Herzstück der Integrationsstrategie und stellt die Koordination der Dienste, die Entwicklung von Partnerschaften und den Informationsaustausch in den Mittelpunkt seiner Bemühungen.

Integration Matters übernimmt die Position der Regierung in Bezug auf den Moment, in dem die Integration beginnen soll. Da im April 2002 ein Arbeitsverbot für Asylsuchende beschlossen wurde und zwei Drittel von ihnen das Land schliesslich wieder verlassen müssen, vertritt das *Home Office* die Haltung, dass Integration im umfassenden Sinne erst mit der Flüchtlingsanerkennung richtig beginnen könne.¹⁵⁴ Das *Home Office* anerkennt allerdings, dass die Erfahrungen während des Asylverfahrens die spätere Integration beeinflussten und Integration insofern am ersten Tag beginnt.

¹⁵¹ Gemäss dem Race Relations (Amendment) Act 2000.

¹⁵² Dieses Vorgehen wird z.B. realisiert in Zusammenarbeit mit dem *Department for Work and Pensions*, das mit der Umsetzung der Beschäftigungsstrategie für Flüchtlinge beauftragt ist, und hat seinen Platz im Rahmen der Strategie *Controlling our borders*, ausgerichtet auf die Immigration und das Asylwesen.

¹⁵³ Home Office: *Integration Matters*, S. 5, 13 und 14.

¹⁵⁴ Idem, p 3.

1.4 Zielgruppe

Zielgruppe der Integrationsstrategie des *Home Office* sind anerkannte Flüchtlinge und Personen, denen aus humanitären Gründen vorübergehender Schutz¹⁵⁵ gewährt wurde. Andere Gruppen von Zugewanderten und auch Asylsuchende sind ausdrücklich nicht erfasst.

Mitte 2004 wurde die Anzahl Einwohner des Vereinigten Königreichs insgesamt auf 59,8 Millionen geschätzt¹⁵⁶. Zum Zeitpunkt der letzten Volkszählung 2001 waren 4,9 Millionen (8,3 Prozent) der registrierten Gesamtbevölkerung im Ausland geboren¹⁵⁷. Gemäss der UNHCR-Statistik lebten Ende 2004 rund 289'050 anerkannte Flüchtlinge im Vereinigten Königreich. Dies sind knapp ein halbes Prozent der Gesamtbevölkerung und knapp sechs Prozent der eingewanderten Bevölkerung. Im Jahre 2004 wurden 12'360 Asylsuchende als Flüchtlinge anerkannt oder aus humanitären Gründen vorläufig aufgenommen, die Anerkennungsquote lag in erster Instanz bei drei Prozent und in zweiter Instanz bei 19 Prozent.

1.5 Ressourcen/Budget

Es ist nicht möglich, genaue Zahlen zu den globalen Kosten der Umsetzung von *Integration Matters* zu erhalten¹⁵⁸.

Für eine zielgerichtete Massnahme wie *SUNRISE* wurden die Ausgaben für die Umsetzung anfänglich auf knapp 600'000 Schweizer Franken¹⁵⁹ für jedes der drei Pilotprojekte festgesetzt. Schliesslich wurden diese Mittel für vier Pilotprojekte verwendet, mit dem Ziel, dass jedes von ihnen sich um 300 Klienten kümmert.

Was die Zukunft und die Budgetausgaben anbelangt, strebt das *Home Office* die Einführung eines Dienstleistungspakets für Flüchtlinge an¹⁶⁰, und zwar unabhängig von ihrem Wohnort im Vereinten Königreich. Dies würde den Zugang zu *SUNRISE*, zu Mentoring, zu den mit der Betreuung von Flüchtlingen beauftragten Stellen sowie zu Beratungs- und Unterstützungsleistungen für *Refugee Community Organisations* (RCOs) erleichtern. Die Kosten für ein solches Angebot dürften sich in der Grössenordnung von zehn Millionen Pfund bewegen, d.h. von fast 24 Millionen Schweizer Franken.

¹⁵⁵ Humanitarian Protection and Discretionary Leave.

¹⁵⁶ National Statistics, *Population Trends*, Winter 2005, Nr. 122. Da Asylsuchende auf das gesamte Königreich verteilt werden und Flüchtlinge sich frei bewegen und niederlassen können, beziehen sich die hier aufgeführten Zahlen nicht ausschliesslich auf England.

¹⁵⁷ National Statistics <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=1312>.

¹⁵⁸ Vom *Home Office* erhaltene Information.

¹⁵⁹ 250'000 £.

¹⁶⁰ Vernehmlassungen sind im Gang, die, wenn sie sich als schlüssig herausstellen sollten, zur Umsetzung dieses Integrationspakets führen sollten.

2 Hauptakteure in der Integrationsförderung

2.1 Home Office

Das *Home Office* ist das für die Polizei, die Justiz, die nationale Sicherheit und die Immigration zuständige Regierungsdepartement. Das *Immigration and Nationality Directorate (IND)* des *Home Office* befasst sich mit der Asyl- und Integrationspolitik für Flüchtlinge, während die für die Sozialhilfe, die Beschäftigung, die Gesundheit, die Unterbringung und die Ausbildung zuständigen Departemente gehalten sind, voll zur Realisierung von *Integration Matters* beizutragen.

Für die Umsetzung, die Begleitung und die Evaluation der nationalen Integrationsstrategie stützt sich das *IND* auf die Dienststelle *Research, Development and Statistics*. Die Informationen und Evaluationen sollen den Ministern, operationellen Teams und den Politikern helfen, Entscheidungen aufgrund von fundierten Erkenntnissen zu treffen. Den Beamten sollen sie ermöglichen effizienter zu arbeiten, und jedem einzelnen schliesslich die Arbeit der Regierung verständlich und einschätzbar zu machen.

Aufgrund der Komplexität der Herausforderungen und der in diesem Bereich notwendigen Synergien schenkt das *IND*, das für das Monitoring und die Koordination der Strategie verantwortlich ist, der Entwicklung der Zusammenarbeit im Innern und ausserhalb der Regierung besondere Aufmerksamkeit.

Ebenfalls in seinen Zuständigkeitsbereich fallen die Evaluation, die Verwaltung und die Koordination der finanzierten Tätigkeiten, die Unterstützung des *NRIF* oder die Gewährleistung, dass Fragen im Zusammenhang mit Flüchtlingen auch in anderen Initiativen voll berücksichtigt werden.

2.2 Staatsdepartemente

Das *Home Office* ist nicht das einzige Regierungsdepartement, das für den Erfolg der Integration der Flüchtlinge verantwortlich ist. Das *Department for Communities and Local Government (DCLG)* ist mit der Förderung der Verbindungen zwischen Gemeinschaften beauftragt und somit zuständig für Fragen der Unterbringung, der Rassenunterschiede, sowie mit der allgemeinen Aufgabe betraut, zum Entstehen eines sicheren und angenehmen Umfelds für alle beizutragen¹⁶¹. Das *Department for Work and Pensions*, das *Department for Education and Skills* und das *Department of Health* sind ebenfalls involviert und tragen gegenüber der Regierung ihre jeweilige Verantwortung für Fragen der Unterstützung und Beschäftigung, der Ausbildung für Kinder und Erwachsene, der Gesundheit und der sozialen Bedürfnisse.

¹⁶¹ Kürzlich hat die amtierende Staatssekretärin des *DCLG* die lokalen Behörden ersucht, in enger Partnerschaft mit den Gemeinschaften von Muslimen zusammenzuarbeiten, um den Extremismus zu bekämpfen.

2.3 Lokale Konsortien

Die *Consortia for Asylum Seeker and Refugee Support* wurden vom *Home Office* gegründet. Auch wenn die meisten von ihnen vorwiegend in der Koordination und Leitung der Dienste für Asylsuchende aktiv sind, ist es auch ihre Aufgabe, sich mit gewissen Integrationsproblemen von Flüchtlingen zu befassen.

Das Konsortium von London hat beispielsweise die Entwicklung und Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen lokalen Stellen zu einem eigentlichen Handlungsschwerpunkt gemacht. Es koordiniert die Tätigkeiten, trägt zur Verbreitung guter Praktiken und von Informationen über bestehende Projekte bei und erkennt und unterstützt die Entwicklung in schwierigen Bereichen der Integration.

2.4 National Refugee Integration Forum (NRIF)

Das *NRIF* wurde im Januar 2000 vom *Home Office* gegründet und bildet heute die koordinierende Schlüsselstelle im Integrationsbereich. Seine Hauptaufgabe besteht darin, für Probleme der Flüchtlinge Lösungen zu suchen und vorzuschlagen. Alle drei Monate findet unter der Leitung des Staatsministers für Immigration eine Plenarsitzung statt, aber seine wichtigste Arbeit wird innerhalb von Arbeitsgruppen geleistet.

Das *NRIF* stellt eine Plattform dar, die es den Vertretern der Zentralregierung und der Lokalregierungen in Grossbritannien ermöglicht, sich in Gegenwart von Nicht-Regierungsorganisationen und Hilfswerken zu treffen und über die Ausrichtung der Politik zu diskutieren. Sie ist eine zentrale Verbindung, wenn es darum geht, Probleme zwischen nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu lösen.

2.5 SUNRISE¹⁶²

Mit diesem Programm testet das *Home Office* einen neuen Integrationsansatz für Flüchtlinge. Das Programm ist ein Schwerpunkt in der Agenda der Regierung. Kurzfristig soll die Arbeit der Mitarbeitenden dieses Programms den Übergang von Einzelpersonen oder Familien vom Status als Asylsuchender zu jenem des Flüchtlings erleichtern.

Die vier laufenden Pilotprojekte¹⁶³ sollen nicht die bereits bestehenden Dienste ersetzen oder konkurrenzieren. Im Gegenteil: der Ansatz wurde konzipiert, um den Zugang der Flüchtlinge zu diesen Diensten zu erleichtern.

Im Idealfall sollte *SUNRISE* durch direkte Information und rasche Unterstützung der Flüchtlinge es den anderen Anbietern von Diensten ermöglichen, sich auf die Bereiche zu konzentrieren, in denen sie am nützlichsten und kompetentesten sind.

¹⁶² *SUNRISE* steht für *Strategic Upgrade of National Refugee Integration Services*.

¹⁶³ Die Pilotversuche starteten im Herbst 2005 in England und in Schottland für eine Dauer von 27 Monaten.

2.6 Jobcentre Plus (JCP)

Die staatliche Stelle *Jobcentre Plus* – zum *DWP* gehörig – unterstützt Personen im arbeitsfähigen Alter bei der Stellensuche und hilft ebenso den Arbeitgebern, ihre freien Stellen zu besetzen. Sie verwaltet auch die Unterstützungsleistungen der Begünstigten im Fall von Arbeitslosigkeit.

Diese Stelle spielt bei der Umsetzung von *Integration Matters* eine aktive Rolle. Sie ist in der Führungsgruppe von *SUNRISE* vertreten. Intern entwickelt das JCP zudem einen operationellen Rahmen, der es seinen Beratern ermöglichen soll, den Bedürfnissen ihrer Flüchtlings-Klienten noch besser zu entsprechen.

2.7 Freiwilligen- und Gemeinschaftssektor

Der Freiwilligensektor ist ein zentraler Partner der Regierung bei der Realisierung von flüchtlingspezifischen Diensten. Seine Arbeit im Integrationssektor wird von der Regierung anerkannt und sehr geschätzt. Sie finanziert denn auch zahlreiche nationale und regionale Organisationen wie den *British Refugee Council*, *Refugee Action*, *Refugees into Jobs*, den *Scottish Refugee Council*, *Northern Refugee Center*, *North of England Refugee Service*, *Welsh Refugee Council*, *Midlands Refugee Council*¹⁶⁴.

2.7.1 Refugees into Jobs

Geschaffen im Jahr 1997, richtet sich die Vermittlungsstelle *Refugees into Jobs* an Flüchtlinge, die Englisch sprechen, oft hoch qualifiziert und im Besitz von Berufserfahrung aus ihrem Herkunftsland sind. Sie hilft ihnen dabei, sich neu zu qualifizieren, Zugang zu spezifischen Sprachkursen zu erhalten, sich zu positionieren und sich auf dem Arbeitsmarkt zu verkaufen. *Refugees into Jobs* ist im Londoner Becken niedergelassen.

2.7.2 Refugee Action

Refugee Action ist ein unabhängiges nationales Hilfswerk, das die *Refugee Community Organisations (RCOs)* unterstützt und den Gruppen hilft, ihre Dienste auszugestalten und Organisationen zu gründen, welche einen Beitrag zur Integration von Flüchtlingen leisten. Die Organisation trägt auch dazu bei, den Flüchtlingen in ihrer Gemeinschaft eine Stimme zu geben in Bezug auf lokale und regionale Fragen, die sie betreffen.

Refugee Action arbeitet mit mehr als 547 *RCOs* und von Flüchtlingen geleiteten Gruppen zusammen, mit mehr als 650 Freiwilligen- und amtlichen Organisationen sowie mit einer Serie von lokalen Konsortien, Netzwerken, Foren und Spendern, um die Integration von Flüchtlingen im Vereinigten Königreich zu fördern.

¹⁶⁴ Vgl. *Integration Matters*, S. 35-36.

2.7.3 Refugee Community Organisations (RCO)

Sie spielen insofern eine Schlüsselrolle, als sie Flüchtlingen helfen, sich mit dem Leben in England vertraut zu machen. Sie bauen oft Brücken zwischen Flüchtlingen und der erweiterten Gemeinschaft, bieten Englischkurse und Unterstützung bei der Arbeitssuche an. Sie sind auch eine nützliche Verbindung für die Behörden, um Probleme aufzugreifen, die Flüchtlinge an ihrem Wohnort erleben.

2.7.4 Time Together

Time Together ist ein auf nationaler Ebene von *Time Bank* geschaffenes intergemeinschaftliches Mentoring-Projekt. Es wird seit 2005 vom *Home Office* unterstützt und sollte sich bis zum Jahr 2008 auf 24 Städte im gesamten Vereinigten Königreich ausweiten.

Das Konzept will Flüchtlinge darin unterstützen, ihr Potenzial optimal zu nutzen und ihre Ziele in den Bereichen Arbeit, Ausbildung, Erlernen der Sprache und Integration zu erreichen. Es baut auch Brücken zwischen Kulturen und trägt dazu bei, ein positiveres Bild der Flüchtlinge in der Gesellschaft zu vermitteln.

2.8 Arbeitgeber

Ihre Funktion und ihr potenzieller Beitrag bei der Integration von Flüchtlingen machen die Arbeitgeber zu einem Schlüsselfaktor der Integration, sei dies, indem sie Flüchtlinge anstellen, ihnen den Besuch von Sprachkursen während der Arbeitszeit oder innerhalb des Unternehmens ermöglichen oder durch die Unterstützung der Qualifikation von Personen.

3 Tätigkeiten

Kern der nationalen Strategie zur Integration der Flüchtlinge sind drei Initiativen, nämlich das *SUNRISE*- und das Mentoring-Programm, die Gewährung von Integrationskrediten sowie der Erwerb von Sprachkenntnissen und Alltagsinformationen. Neben diesen Kernelementen umfasst die Strategie ebenfalls die Stärkung der Selbstorganisation und die aktive Partizipation der Flüchtlinge in der Gesellschaft sowie die Verbesserung des Zugangs zu und der Qualität von Dienstleistungen.

3.1 Strategic Upgrade of National Refugee Integration Services (SUNRISE)

Im Rahmen von *SUNRISE* werden neu anerkannte Flüchtlinge und Schutzbedürftige während der gesetzlichen Frist von 28 Tagen ab Asylentscheid bis zur Ablösung aus dem *National Asylum Support Service (NASS)* im Sinne von *Casework* intensiv begleitet. Nach Ablauf dieser Frist bietet *SUNRISE* eine Nachbegleitung an. Auf einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Flüchtling und *Caseworker* aufbauend, soll das Modell den Flüchtlingen den tatsächlichen Zugang zu den Regeldiensten ermöglichen und gleichzeitig ergänzende Leistungserbringer inklusive Flücht-

lingsorganisationen entlasten. Im November 2005 wurden vier Pilotprojekte lanciert. Sie laufen bis Oktober 2007.

3.1.1 Persönlicher Integrationsplan und Nachbegleitung

Jedem Flüchtling, der am Programm teilnimmt, wird ein *Caseworker* zugeteilt. Gemeinsam erarbeiten sie einen persönlichen Integrationsplan mit langfristigen Zielen. Diese Planung umfasst sämtliche Aspekte der Integration, von Wohnungsfragen über Gesundheit und Ausbildung bis zu kulturellen und religiösen Aktivitäten. Die Unterstützung des *Caseworkers* besteht neben Information und Beratung v.a. in der Vermittlung an andere Dienste wie *Jobcentre Plus* oder von Kontakten. Nach Ablauf der 28-Tage-Frist steht der *Caseworker* bis zu einem Jahr weiterhin zur Verfügung und überprüft den Stand der Umsetzung des Plans in Intervallen von drei, sechs und zwölf Monaten.

3.2 Mentoring

Neben der professionellen Beratung sieht die Strategie auch die freiwillige Unterstützung von Flüchtlingen durch Mentoren vor. Das Projekt *Time Together* bringt Flüchtlinge mit freiwilligen Mentoren zusammen, welche sie während einem Jahr in verschiedenen Lebenssituationen begleiten und unterstützen. Die Mentoren erhalten anfangs eine Ausbildung und regelmässige Unterstützung, die sie befähigen soll, den teilnehmenden Flüchtlingen Beratung, Ermutigung und Orientierungsmöglichkeiten anzubieten und ihnen den Zugang zu den Diensten, Ausbildungen und Informationen zu erleichtern, die ihnen im Integrationsprozess helfen können.

3.3 Integrationskredite

Ein weiteres Kernelement der Strategie ist die Einführung von Integrationskrediten für Waren und Aktivitäten, welche die Integration erleichtern, aber weder durch *Jobcentre Plus* noch von anderen Diensten kostenlos angeboten werden. Als Verwendungszweck für diese Kredite sind unter anderem eine berufliche Ausbildung, ein Mietzinsdepot, notwendige Anschaffungen für die Wohnungseinrichtung oder Berufswerkzeug vorgesehen. Die Möglichkeit, ein zinsloses Darlehen aufzunehmen, soll allen interessierten Flüchtlingen offen stehen. Finanziert werden sollen diese Kredite durch Einsparungen, welche mit der geplanten Einstellung von rückwirkenden Sozialhilfezahlungen an Flüchtlinge entstehen würden.

3.4 Förderung des Spracherwerbs

Vor dem Hintergrund der gesetzlich erhöhten Anforderungen an die Sprachkenntnisse zur Erlangung der Staatsbürgerschaft, müssen die Kandidaten seit November 2005 erfolgreich einen *ESOL*-Kurs in englischer Sprache absolvieren und einen kurzen Test zum gesellschaftlichen Leben im Vereinten Königreich bestehen. Dabei müssen die Kandidaten ein bestimmtes Niveau nachweisen (*ESOL* Einstiegsni-

veau 3). Auf Basis der Materialien zur Vorbereitung auf die Einbürgerung sollen im gesamten Vereinigten Königreich neue *ESOL*-Kurse eingeführt werden¹⁶⁵.

Die nationale Strategie zur Integration der Flüchtlinge sieht vor, dass *SUNRISE Caseworker* mit *Jobcentre Plus* und mit Ausbildungsinstitutionen zusammenarbeiten, um im Einzelfall geeignete *ESOL*-Klassen zu finden.

4 Evaluation

Die Abteilung *Research, Development and Statistics* im *IND* wurde mit der Evaluation des *SUNRISE*-Pilotes beauftragt. Die Evaluation umfasst einerseits die Umsetzung der vier Pilotprojekte (Prozessevaluation) und andererseits die Wirkung der Programme auf die Integration der Flüchtlinge (Impactevaluation). Einzelne Elemente wurden an ein externes Forschungs- und Beratungsbüro (*Matrix Research and Consultancy*) übertragen. Im Januar 2006 ist die Evaluation angelaufen.

4.1 Methode

In methodischer Hinsicht setzt die Evaluation auf folgenden Ebenen an:

- Monitoring: Erfassung von Grundinformationen zur Entwicklung des Pilotprojekts.
- Qualitative Impact- und Prozessevaluation: Persönliche Interviews mit *SUNRISE* Caseworkers, Flüchtlingen und anderen Akteuren. Die Interviews wurden zwischen April und Juni 2006 durchgeführt.
- Quantitative Erfassung des Impacts: Schriftliche Umfrage bei allen neu anerkannten Flüchtlingen zu Schlüsselbereichen, um die Situation der Programmteilnehmenden mit derjenigen von Flüchtlingen zu vergleichen, die nicht an *SUNRISE* angeschlossen sind. Flüchtlinge, die auf die Umfrage antworten, erhalten nach sechs, zwölf und 18 Monaten jeweils erneut einen Fragebogen. Seit Januar 2006 werden alle neu anerkannten Flüchtlinge angeschrieben. Die quantitative Evaluation wird nicht vor August 2007 abgeschlossen sein.
- Ökonomische Analyse: Evaluation der Kosten und des Nutzens der Programme.

4.2 Resultate

Die Interviews mit Flüchtlingen und *SUNRISE*-Anbietern zur Erfassung des qualitativen Impacts und des Umsetzungsprozesses sind mittlerweile abgeschlossen und ausgewertet. Gemäss Auskunft des *Home Office* sollen die Ergebnisse in einem nächsten Schritt den *SUNRISE*-Anbietern und andern Akteuren unterbreitet werden. Die Publikation des gesamten Impact Assessments ist nicht vor Februar 2009 vorgesehen.

¹⁶⁵ ESOL: English for speakers of other languages.

Immerhin liegen für die Pilote erste Erfahrungswerte vor. Der Zwischenbericht des Pilotprojekts in London (West London and Croydon) hält für die ersten neun Monate (Oktober 2005 bis Juli 2006) folgende Ergebnisse fest¹⁶⁶:

- Von 508 neu anerkannten (und vom *Home Office* gemeldeten) Flüchtlingen haben sich in den neun Monaten 221 an *SUNRISE* gewandt, welche mindestens einmal beraten wurden. Bei der Hälfte geht die Begleitung weiter. Die tatsächliche Nachfrage überstieg damit die ursprünglichen Erwartungen.
- Das Zeitfenster von 28 Tagen erwies sich wie bei den übrigen drei Piloten als unzureichend, um Wohnprobleme und Fragen rund um Sozialleistungen zu lösen. Alle vier Pilotprojekte machten die Erfahrung, dass Mitarbeitende von *Jobcentre Plus* teilweise überfordert sind mit der Komplexität der Sozialhilfeberechtigung von Flüchtlingen und den damit verknüpften Verfahren.
- Trotz der schwierigen Ausgangslage von Flüchtlingen auf dem Londoner Wohnungsmarkt konnte *SUNRISE* mehr als 45 Personen in Wohnungen unterbringen. Rund 35 Personen wurden in Obdachlosenunterkünfte vermittelt.
- Während der ersten sechs Monate des Pilotprojekts vermochte *SUNRISE* in West London und Croydon nicht, die Stellensuche erstrangig anzugehen, da zunächst die finanziellen und Wohnungsfragen bewältigt werden mussten. Einige waren aber vermittelbar. Mit ihnen arbeitete *SUNRISE* intensiv an der Stellensuche. Nach neun Projektmonaten hatten 21 Flüchtlinge eine Stelle gefunden. 70 weitere sind in Sprachkursen eingeschrieben.

Insgesamt erhielt der Pilot sowohl von Flüchtlingen wie auch den involvierten Zuweisungsstellen gute Rückmeldungen. Sozialarbeitende und Flüchtlinge stellten eine Verbesserung der allgemeinen Motivation und des emotionalen Wohlbefindens fest. Flüchtlinge schätzen die intensive Begleitung durch eine einzige Bezugsperson.

5 Einschätzungen der Akteure

Die Elemente dieses Kapitels basieren auf den Interviews des *Home Office* und von *SUNRISE* East Croydon. Die von der Londoner Agentur von *SUNRISE* geäußerten Sichtweisen müssen auf die drei anderen Pilotprojekte in Manchester, Leeds/Sheffield und Glasgow nicht unbedingt zutreffen.

5.1 Erfolg durch Koordination

Der Erfolg von *Integration Matters* beruht auf einem breiten Einbezug der Stellen des öffentlichen Sektors, des Freiwilligensektors und von privaten Unternehmen. Indem den Schlüsselstellen spezifische Rollen und Aufgaben zugewiesen werden, schliesst die Strategie auch Koordinationsmechanismen und die Entwicklung von Beziehungen zu den Regionen mit ein, die oft über eine eigene Strategie verfügen.

¹⁶⁶ Anne Mackay, Refugee Arrivals Project, *SUNRISE* Coordinator, West London and Croydon *SUNRISE* Pilot, 18. Juli 2006.

Das *Home Office* setzt viel Energie in diesen Bereich, um sicherzustellen, dass die Akteure zusammenarbeiten. Innerhalb der Verwaltung bestehen kaum Zweifel daran, dass die Erfolge von *Integration Matters* und *SUNRISE* von dieser Fähigkeit abhängen, die Akteure und Aktivitäten vor Ort¹⁶⁷ zu mobilisieren und effizient zu koordinieren.

In East Croydon kann Ähnliches festgestellt werden. Ein Jahr nach der Lancierung des Pilotprojekts geben die entstehenden Partnerschaften Grund zur Zuversicht¹⁶⁸. Dort, wo die Koordination mangelhaft ist¹⁶⁹, wird die Umsetzung der Strategie allerdings erschwert.

5.2 Erfolg durch Evaluation

Der zu *SUNRISE* laufende Evaluationsprozess ist für die Regierung von besonderer Bedeutung¹⁷⁰. Dies umso mehr, als die Erarbeitung und Umsetzung einer Evaluation der Wirkung des Programms auf den Integrationsprozess ein grundsätzlich neuer Ansatz ist.

Mangels verfügbarer Evaluationsberichte und abgeschlossener Analysen haben sich die Gesprächspartner nur zurückhaltend zu den ersten beobachteten Resultaten geäußert. Wenn die *CRIS*¹⁷¹ in diesem Kontext anerkennt, dass der Ansatz von *SUNRISE*, das Mentoring oder die Entwicklung von Partnerschaften zwischen *RCOs* interessant erscheinen, erinnert sie gleichzeitig zu Recht daran, dass diese Produkte noch nie wirklich evaluiert wurden. Um diese Zurückhaltung zu verstehen, muss berücksichtigt werden, dass alle Forschungen des *Home Office* heute Gegenstand eines Moratoriums sind und nicht öffentlich diskutiert werden dürfen.

Die Evaluation von *SUNRISE* scheint in diesem Stadium dennoch entscheidend zu sein, weil sie den Fachleuten eine klare und neue Botschaft vermittelt. Sie drückt den Willen der Behörden aus, die Prozesse zu begleiten, rechtzeitig informiert zu werden und die Stossrichtung so rasch als möglich zu korrigieren, um die strategischen Ziele zu erreichen. Diese von Behördenseite definierte Evaluationskultur und die entsprechenden Erwartungen sind für die Fachleute der Integration zwingend, die darin nicht nur Mehrarbeit sehen, sondern die Gelegenheit, ihre Probleme und Bedürfnisse den Behörden direkt mitteilen zu können.

¹⁶⁷ Das Programm *SUNRISE* wurde dazu ausgearbeitet, um genau dieses Problem zu lösen und distanziert sich von einem Modell, in dem zahlreiche Organisationen einzeln verschiedene Projekte anbieten.

¹⁶⁸ Z.B. die Zusammenarbeit mit dem *Home Office* und der Londoner Agentur *Refugees into Jobs*, den Freiwilligen, der Pilotgruppe von *SUNRISE*, den lokalen Vermittlungsbüros und dem Freiwilligen-sektor.

¹⁶⁹ Die Beziehungen zum *Job Center Plus* sind zum Beispiel nicht evident. Obwohl die Institution für die Flüchtlinge als Partner des Programms *SUNRISE* eine Schlüsselrolle spielen soll, durchlebt sie aktuell schwierige Zeiten wegen einer kürzlich erfolgten internen Reorganisation, den Folgen einer starken Fluktuation, der Einrichtung neuer Dienste und angesichts der Tatsache, dass das Personal kaum für den Umgang mit spezifischen Fragen und Problemen der Flüchtlinge ausgebildet ist.

¹⁷⁰ Interview *Home Office*.

¹⁷¹ Es handelt sich um die *Community Relations & Integration Section* des *IND* des *Home Office*, die ihre Arbeit insbesondere auf die Forschung und Evaluation der Integration von Flüchtlingen fokussiert.

5.3 SUNRISE: erste Erkenntnisse

Nach einem ersten Projektjahr in London bestätigen die ersten Feststellungen das anfängliche Konzept von *SUNRISE* nicht. Die pro Klient während eines Jahres vorgesehenen 17 Stunden stellten sich als ungenügend heraus, um die Ziele zu erreichen. Ausserdem genügte die Rahmenfrist von 28 Tagen in keinem einzigen begleiteten Fall, um auch nur das Problem der finanziellen Unterstützung¹⁷² zu lösen.

Während das Modell die Realisierung von persönlichen Programmen vorsieht, welche mehrere Aspekte der Integration abdecken, zeigt sich in der Praxis, dass die Flüchtlinge kaum in die berufliche Integration investieren können, solange ihre finanziellen und Wohnprobleme nicht gelöst sind. In der Tat ist dieser Aspekt bei den im Jahr 2006 behandelten Prioritäten in den Hintergrund gerückt.

Bei *SUNRISE* schätzt man, dass die Arbeit der Berater viel effizienter wäre, wenn die Frage der rückwirkenden Auszahlung von Sozialhilfeleistungen rasch geregelt würde. Dies würde den gesamten Integrationsprozess erleichtern und auch das Bild der britischen Institutionen verbessern. Obwohl noch nichts beschlossen ist, zeichnet sich am Horizont für 2007 eine Lösung ab. In der Tat sind die Diskussionen innerhalb der Verwaltung weit fortgeschritten und lassen vermuten, dass das aktuelle System durch eine völlig neue Vorgehensweise ersetzt werden könnte. Konkret steht zur Debatte, diese rückwirkend ausbezahlten Beiträge durch den *Integrationskredit für Flüchtlinge*¹⁷³ zu ersetzen, den *Integration Matters* vorsieht. Das im Vergleich zum alten System eingesparte Geld würde dazu dienen, diese *Integration Loans* und *SUNRISE* zu finanzieren.

Zum heutigen Zeitpunkt wurden der Betrag, die Modalitäten und die Bedingungen für diesen Kredit noch nicht beschlossen. Sollten die Diskussionen erfolgreich abgeschlossen werden, dürfte sich dieser Betrag zwischen 600 und 1000 Pfund¹⁷⁴ bewegen, um die Miete einer Wohnung und die anfängliche Kautionszahlung zu erleichtern.

5.4 Vorläufiger Status versus Integration?

Die britischen Behörden haben im August 2005 eine Praxisänderung bezüglich des Status von schutzbedürftigen Personen beschlossen. Bis zu jenem Zeitpunkt erhielten Asylsuchende, deren Gesuche offensichtlich begründet waren, eine temporäre oder definitive Aufenthaltsbewilligung. Gemäss neuer Praxis wird allen Schutzbedürftigen nur eine temporäre Bewilligung von höchstens fünf Jahren erteilt, die bei Ablauf dieser Rahmenfrist erneut geprüft wird. Der erneute Entscheid wird auf der Grundlage derselben Kriterien wie bei der Ankunft¹⁷⁵ getroffen. Das Hauptargument

¹⁷² Das grosse Problem steht in Zusammenhang mit den rückwirkenden Beiträgen (*backdated benefits*). Es handelt sich um die Differenz zwischen der (vom *NASS*) gewährten finanziellen Unterstützung für Asylsuchende und des normalen Sozialhilfeansatzes, den ein britischer Bürger erhalten würde. Nach der Flüchtlingsanerkennung können Flüchtlingerückwirkend die Vergütung dieser Differenz beantragen. Vgl. Interview, *SUNRISE East Croydon*.

¹⁷³ *Refugee Integration Loan*.

¹⁷⁴ Gemäss Interview *SUNRISE*: zwischen ungefähr 1'400.– und 2'400.– CHF. Das *Home Office* ging zunächst von einem Betrag von 1'000.– CHF aus.

¹⁷⁵ Interview *CRIS Home Office*.

zur Rechtfertigung dieser Änderung ist, dass sich die Lage in den Herkunftsländern in fünf Jahren ändern kann¹⁷⁶.

Die Tragweite und die Auswirkungen dieser Änderung in Bezug auf den Integrationsprozess der Flüchtlinge sind schwierig abzuschätzen. Gemäss dem *Home Office* deuten Forschungen eher auf eine positive Auswirkung hin, weil die Flüchtlinge spüren, dass es zu ihrem Vorteil ist sich zu integrieren und in der bestehenden Rahmenfrist eine Arbeit zu finden. Im Gegensatz schliessen die Gesprächspartner bei *SUNRISE* nicht aus, dass die Massnahme den gegenteiligen Effekt hat. Denn es ist nicht selbstverständlich, sich aktiv auf einen Integrationsprozess einzulassen, wenn man mit der Androhung oder der Angst vor einer baldigen Ausschaffung leben muss.

¹⁷⁶ Idem.

Schlussbetrachtung

Im Folgenden sollen die in den einzelnen Ländern beobachteten Ansätze und Dynamiken quasi aus der Vogelperspektive übergreifend nochmals betrachtet und die Hauptkenntnisse beleuchtet werden. Dabei werden gemeinsame Kernelemente, aber auch grundsätzliche Unterschiede in den gewählten Ansätzen erkennbar.

In der Tat sind die auf den ersten Blick vergleichbaren Ansätze in den jeweiligen nationalen Kontext mit seinen eigenen strukturellen Dynamiken, politischen Zielsetzungen und Sensibilitäten in der öffentlichen Meinung eingebettet. Die Ausprägung, Umsetzung und Wirkung der entsprechenden Massnahmen werden dadurch wesentlich geprägt, was einen internationalen Vergleich erschwert.

Die Programme und Strategien unterscheiden sich namentlich in der Art und Weise, wie die Zielgruppe erreicht wird. In den Niederlanden und in Dänemark sind eine individuelle Abklärung und die Integrations- oder Einführungsprogramme für alle Neuzugewanderten aus Drittländern gesetzliche Pflicht. In Schweden ist die Teilnahme nur für Sozialhilfebezüger zwingend, und in England und Schottland stehen die Programme den Flüchtlingen auf freiwilliger Basis offen.

1 Wirkung von Integrationsvereinbarungen

Ausgangspunkt der vorliegenden Studie war die Frage nach dem Potential und der Wirkung von Integrationsvereinbarungen zwischen Zugewanderten und Behörden. In den Niederlanden und in Dänemark, wo solche verpflichtende Vereinbarungen im Rahmen der Einführungsprogramme gesetzlich eingeführt wurden, scheinen diese in der Praxis keine grossen Wellen zu werfen und werden in den Gesprächen kaum problematisiert.

Auch bei der Zielgruppe scheinen Integrationsvereinbarungen auf geringen Widerstand zu stossen. Dies erstaunt insofern wenig, als hinter der Einführung dieses Instruments in allen Ländern letztlich das Bestreben steht, die persönliche Ausgangslage im Einzelfall abzuklären und darauf aufbauend die Ziele zu formulieren und einen Massnahmenplan zu erarbeiten. Insofern treffen sich die politischen Ziele und die Interessen der Zugewanderten. Ausschlaggebend für die Motivation der Zugewanderten, an Integrationsangeboten teilzunehmen, scheint weniger der Verpflichtungsgrad oder die Form von Abmachungen zu sein, sondern vielmehr die individuelle professionelle Beratung durch eine Bezugsperson und die Entwicklung einer realistischen Perspektive. Teilweise lösen vertragliche Abmachungen bei den Betroffenen vielmehr Befremden aus. Die Erfahrungen mit dem englischen Modell, aber auch Beobachtungen aus der Praxis in Schweden lassen vermuten, dass Freiwilligkeit und transparente Information – und nicht Zwang – Grundvoraussetzungen für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Behörden und Zugewanderten sind.

Die konkrete Wirkung von Vereinbarungen auf die Integration von Zugewanderten bleibt aufgrund der Erfahrungen in den beiden Ländern allerdings unklar. In der Praxis erweisen sie sich als kaum wirksam: Sanktionsmöglichkeiten werden nur selten genutzt, die Pflichten beider Seiten sind nicht klar genug definiert und der Spielraum der Gemeinden bleibt relativ gross. Hinzu kommt, dass die integrationspolitischen

Zielsetzungen für gewisse Personen nicht realistisch sind. Bei Zugewanderten mit niedrigem Bildungsniveau oder bei Flüchtlingen mit Traumata und anderen Gesundheitsproblemen kann eine schnelle Integration ins Erwerbsleben auch mit Vereinbarungen nicht forciert werden.

Auf institutioneller Ebene dagegen scheint die Einführung von Pflichtprogrammen neue Dynamiken in Gang gebracht zu haben, die insgesamt positiv beurteilt werden. In den Niederlanden und Dänemark sind die Gemeinden gesetzlich verpflichtet worden, mit allen Zugewanderten aus der Zielgruppe der Programme persönliche Abklärungen durchzuführen und Unterrichtsprogramme anzubieten. In Dänemark werden die Gemeinden mittlerweile aufgrund eines vertraglichen Anreizsystems subventioniert. Der mit Zugewanderten abgeschlossene Integrationsvertrag erweist sich mitunter auch als hilfreiches Instrument zur Koordination zwischen den in der Umsetzung involvierten Stellen. Auch in Schweden ist der Aufbau der interinstitutionellen Zusammenarbeit in vollem Gange. Hier verpflichten sich die Gemeinden, im Gegensatz zu den Niederlanden und Dänemark, auf freiwilliger Basis zur Umsetzung von Einführungsprogrammen.

2 Erfolgsfaktoren

Die Betrachtung der verschiedenen Politiken lassen Schlüsselfaktoren für eine effektive und dynamische Integrationsförderung erkennen. Nachstehend sollen diese zur Diskussion gestellt und mit guten Beispielen aus den fünf Ländern veranschaulicht werden.

2.1 Umfassende Strategie

In der Entwicklung einer Integrationsstrategie scheint eine Grundvoraussetzung für eine wirksame Integrationspolitik zu liegen. Nur eine Strategie vermag politische Absichten über die unmittelbare Zukunft und die aktuelle politische Konstellation hinaus verbindlich zu verankern und die beteiligten Akteure in ihrer Mitverantwortung einzubinden. Der Komplexität und der Generationen übergreifenden Dimension von Integration kann nur mit einer längerfristigen Perspektive gerecht werden. Dies umso mehr, als die Umsetzung von Integrationsmassnahmen eine gewisse Zeit braucht um wirksam zu werden, und die Messung ihrer Wirkung auf den Integrationsprozess nur mittel- und längerfristig möglich ist.

Die Regierungen von Schottland und England haben je eine umfassende Integrationsstrategie mit zahlreichen Massnahmen in verschiedenen Bereichen entwickelt, die namentlich Arbeitgebende, Bildungsinstitutionen, aber auch die Zivilgesellschaft erfassen. Die Ausarbeitung der Strategien und ihre offizielle Verabschiedung haben bei entscheidenden Akteuren und teilweise auch in der Zivilgesellschaft bemerkenswerte Dynamiken und Initiativen ausgelöst.

2.2 Koordination und Synergien

Die Beobachtungen in den fünf Ländern bestätigen, dass in der horizontalen und vertikalen Koordination der verschiedenen Akteure und Angebote ein Schlüssel, aber auch eine der Hauptherausforderungen für eine erfolgreiche Umsetzung einer nationalen Integrationspolitik liegt.

So hat die schwedische Regierung zwar mit verschiedenen nationalen Stellen und Verbänden eine Zusammenarbeitsvereinbarung geschlossen, um eine Basis für die Verbesserung der Zusammenarbeit und die Koordination der aktuellen Entwicklungen zu haben. Obwohl dieser Vereinbarung eine grosse symbolische Bedeutung beigemessen wird und sie als Modell überzeugt, vermag sie die Distanz zwischen der nationalen Regierung und den Lokalregierungen, die in Schweden besonders ausgeprägt ist, nicht zu überwinden. Noch immer unterscheiden sich die Praktiken und die Leistungsqualität der Gemeinden sehr, insbesondere was die Vernetzung mit der Wirtschaft anbelangt. Die Zentralregierung bemüht sich deshalb weiterhin, den Zugang zu den Gemeinden zu finden oder sie im direkten Austausch zu unterstützen.

Um die festgestellten Grenzen in der Praxis der Gemeinden zu durchbrechen und sie bei der Entwicklung von innovativen Ansätzen zu unterstützen, hat das zuständige Ministerium in Dänemark eine spezifische Einheit zur Beratung der Gemeinden eingerichtet. Die Mitarbeitenden dieser Einheit kommen alle aus der Praxis. Vor Ort geben sie Anstöße, um die Vernetzung und den Austausch von bewährten Praktiken zu fördern, und organisieren bei Bedarf Weiterbildungen für die zuständigen Sozialarbeitenden.

In England setzt die Strategie mit dem Schwerpunktprogramm *SUNRISE* auf lokaler Ebene an. Ziel des Programms ist es, eine lokale Koordinationsplattform und Vermittlungsstelle für Flüchtlinge zu schaffen und die aktive Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen zu fördern. Das *Home Office* setzt viel daran sicherzustellen, dass die Schlüsselakteure zusammenarbeiten. So finden alle zwei Monate Treffen zwischen den Trägern von *SUNRISE* statt, an denen auch die nationale Arbeitsvermittlung *Jobcentre Plus* sowie die wichtigsten Anbieter von Integrationsmassnahmen teilnehmen. Diese Treffen erlauben es, auf nationaler Ebene Synergien herzustellen und den Informationsfluss zu den lokalen Akteuren zu gewährleisten.

2.3 Professionelle Beratung und Vermittlung

Ein weiteres Kernelement der Integrationsförderung ist in allen fünf besuchten Ländern die Beratung und Begleitung der Zugewanderten. Ihre Qualität, die vorgesehenen Ressourcen und Zeitfenster erweisen sich in der Praxis aber oft als ungenügend, was zumindest in Dänemark und England eine Anpassung der Konzepte nach sich ziehen dürfte.

In Schottland bietet der *Refugee Council* in Glasgow und Edinburgh umfassende berufliche Beratung für Flüchtlinge an. Als nationale Fachorganisation hat er nicht nur das nötige Fachwissen, sondern auch die Gesamtsicht über die Situation und die Integrationsaktivitäten in ganz Schottland.

2.4 Einbezug der Arbeitgebenden und Bildungsinstitutionen

Der direkte Einbezug der Wirtschaft und von Bildungsinstitutionen auf nationaler und lokaler Ebene erweist sich für die berufliche Integration als entscheidend. Idealerweise ist dieser Einbezug wie im Falle Schottlands, Englands oder Schwedens in der Strategie verankert. Die Schottische Regierung kann auf einen Konsens und die Zusammenarbeit mit so entscheidenden Partnern wie den Arbeitgebenden zählen, weil diese bereits an der Erarbeitung der nationalen Integrationsstrategie beteiligt waren. In diesen Ländern haben Bildungsinstitutionen unter anderem Initiativen zur Requalifizierung oder zur Anerkennung von beruflichen Kompetenzen in der Bau- und Gesundheitsbranche lanciert.

Sowohl in England als auch in Schweden wurden verschiedene innovative Partnerschaften mit der Wirtschaft entwickelt. In Schweden beispielsweise arbeitet eine der Gemeinden Stockholms (Rinkeby) auf Initiative des Arbeitszentrums mit einer Hotelkette zusammen, die regelmässig Bedarf an Arbeitskräften hat und Flüchtlingen so die Möglichkeit bietet, sich in diesem Bereich praktisch zu qualifizieren und in Schweden eine erste berufliche Referenz zu erhalten.

Besonders in Schottland und Dänemark werden Arbeitgebende auch gezielt als potentielle Kunden von spezifischen Dienstleistungen angesprochen. Über seine direkten Kontakte zur Wirtschaft kennt der *Scottish Refugee Council* die Bedürfnisse der Arbeitgebenden und kann mit entsprechenden Angeboten im Bereich Sensibilisierung oder Weiterbildung reagieren. Auch in Dänemark wenden sich der *Danish Refugee Council* und weitere Akteure mit Angeboten und Instrumenten im Bereich Diversity Management direkt an Unternehmen. Hier scheint sich in der Tat ein neuer Markt anzubieten.

2.5 Evaluation als Grundlage für die strategische Steuerung

In allen fünf Ländern waren oder sind die neu eingeführten Integrationsmassnahmen Gegenstand von Evaluationen. Diese unterscheiden sich aber in Umfang und Anlage sehr, und nicht überall werden die Ergebnisse gebührend in die Entwicklung der Integrationspolitik einbezogen. In Schweden und England wird die Umsetzung der Integrationsprogramme seit ihrer Einführung von einer Evaluation begleitet. Die in Schweden für die Evaluation zuständige Stelle sieht darin ein Instrument zur laufenden Anpassung der Programme und analysiert die erfassten Ergebnisse jährlich, um den Umsetzungsprozess entsprechend anzupassen. Auch in England ist die Bedeutung von Evaluation als strategisches Steuerinstrument politisch anerkannt und scheint in der Praxis der nationalen Verwaltung fest verankert zu sein. Die Pilotprojekte von *SUNRISE* werden nicht nur von einer Prozessevaluation begleitet, sondern ihre Wirkung auf die Integration der Teilnehmenden wird auch qualitativ und quantitativ evaluiert. Dazu werden einerseits Flüchtlinge, Mitarbeitende von *SUNRISE* und andere Akteure persönlich interviewt. Andererseits wird in regelmässigen zeitlichen Abständen eine schriftliche Umfrage bei Programmteilnehmenden und einer Kontrollgruppe durchgeführt.

2.6 Offizieller Diskurs und Einbezug der Zivilgesellschaft

Wie das Beispiel Schottland zeigt, hängt die integrationspolitische Dynamik massgeblich von der Verankerung des Integrationsanliegens in der Gesamtgesellschaft ab. Beides kann mit einer transparenten Kommunikation und positiven Positionierung der Regierungsbehörden in Integrationsfragen gestärkt werden. Obwohl alle fünf Länder Programme und Massnahmen zur Förderung der Integration von Zugewanderten eingeführt haben, werden diese nur in Schottland von einer aktiven Kommunikationspolitik der Regierung begleitet. Hier steht die Regierung öffentlich für die Überzeugung ein, dass die Flüchtlinge ein Potential für die Gesamtgesellschaft sind.

Es ist aber interessant festzustellen, dass der Einbezug der Zivilgesellschaft und die Unterstützung von Freiwilligenprojekten sowohl in England, Schottland als auch in den Niederlanden und Dänemark ein wichtiges Element der staatlichen Integrationsförderung ist, trotz der unterschiedlichen Ausrichtung ihrer Integrationspolitik. Während dieser Aspekt in England und Schottland Teil der offiziellen Strategie und insofern institutionalisiert ist, wird er in den Niederlanden und Dänemark von offizieller Seite nicht besonders hervorgehoben und scheint vielmehr einer Tradition zu entspringen. Dies zeigt, dass der Einbindung der Zivilgesellschaft und der Unterstützung von Freiwilligenprojekten selbst dort eine grosse Bedeutung beigemessen wird, wo die Integrationsförderung ansonsten staatlich stark reguliert und auf die Vermittlung in den Arbeitsmarkt ausgerichtet ist.

Untersuchungsmethode

1 Desk study

Um ihre Abklärungen möglichst gut abzustützen, hat die SFH in einem ersten Schritt die zuständigen Ministerien und *Refugee Councils* in den ausgewählten Ländern ausfindig gemacht und mit ihnen Kontakt aufgenommen. Die ersten schriftlichen Kontakte betrafen folgende Punkte:

- *Schriftliche Dokumentation*: Die SFH versicherte sich über diese Kontakte, dass sie über alle wichtigen Texte, Analysen und Evaluationsdokumente zu den Integrationsstrategien- und -politiken in diesen Ländern verfügte, die auf Englisch zugänglich waren.
- *Identifizierung der Schlüsselpersonen*: Die SFH suchte auf Regierungs- und Nichtregierungsebene direkt mit denjenigen Personen in Kontakt zu treten, die in die Umsetzung, Analyse und/oder Ausrichtung der Integrationspolitik für Flüchtlinge involviert waren.

Die SFH bat diese Partner, sie an die Institutionen oder Fachleute zu vermitteln, die mit der Umsetzung oder Evaluation der Integrationspolitik für Flüchtlinge beauftragt waren.

Nachdem die Partner ausgewählt waren, trat die SFH über Telefongespräche und E-Mails in direkten Kontakt mit ihnen und konnte so Fragen klären, die sich beim Literaturstudium gestellt hatten.

2 Studie vor Ort

In einer zweiten Phase wurden die Fragestellungen und Themen in Hinblick auf die Gespräche mit den Schlüsselakteuren der Integration in den ausgewählten Ländern entwickelt. Der daraus resultierende Gesprächsleitfaden diente als Grundlage für die im Oktober 2005 und September 2006 durchgeführten Interviews.

2.1 Interviews: Auswahl und Methode

2.1.1 Auswahl der Partner

Um Einschätzungen zur Wirkung der Integrationsprogramme und ihrer Elemente auf die berufliche Integration zu erhalten, wurden Akteure auf verschiedenen Ebenen kontaktiert, sowohl in den für die Integration von Flüchtlingen zuständigen Regierungsdepartementen als auch in der lokalen Praxis und der Fachwelt (Programmvorsteher, Forscher, Akademiker).

In die Interviewphase sollten Personen einbezogen werden, deren Arbeit mit der Beobachtung und/oder Evaluation der Praktiken in der beruflichen Integration verbunden war. Grundlage für die Auswahl waren Informationen der (auf Englisch) vor-

handenen Literatur, Kontakte mit ECRE – dem *European Council on Refugees and Exiles* – und insbesondere mit den Integrationsabteilungen der *Refugee Councils*. Eine Herausforderung in der Auswahl der Gesprächspartner bestand darin sicherzustellen, dass die Interviewten in der Lage waren, eine analytische und evaluative Einschätzung der laufenden Integrations-Programme und -strategien abzugeben. Der Versand der Evaluationsfragen zwei bis drei Wochen vor den Interviews erlaubte letzte diesbezügliche Anpassungen.

Diese Auswahl realisierte sich in insgesamt 19 Interviews, fünf davon in Dänemark, vier in Schweden, drei in Schottland, vier in den Niederlanden und zwei in England.

2.1.2 Methode der Umfrage

Die Interviews wurden auf der Grundlage des Evaluationsfragebogens geführt, der den Interviewpartnern in der Regel drei Wochen vor den Treffen vorgelegt wurde. Der Fragenkatalog wurde im Rahmen der halbstrukturierten Interviews flexibel eingesetzt.

Das Profil und die Kompetenzen der Interviewten, die Art ihrer Tätigkeit und ihre Rolle in der Integrationsstrategie, aber auch die Informationsdichte der zugänglichen Dokumentation oder der vorgängigen Interviews gaben den Ausschlag für die Ausrichtung der Gespräche.

Die Interviews hatten eine Dauer von einer bis zu drei Stunden und wurden zur Weiterverarbeitung aufgenommen.

2.1.3 Grenzen

Die Interviews mussten aus Kostengründen innerhalb eines zeitlichen Rahmens von drei Wochen angesetzt und durchgeführt werden. Die Anzahl der pro Land interviewten Personen hing ebenfalls von dieser Rahmenvorgabe ab.

Abgesehen von den beruflichen Kompetenzen der Akteure und der Komplementarität ihrer Sichtweisen, die sich aus den je unterschiedlichen Rollen in der Integrationsstrategie bzw. im Integrationsprogramm ergaben, mussten bei der Auswahl der Interviewpartner noch weitere Faktoren berücksichtigt werden. Dazu gehörten insbesondere die Agenda jedes einzelnen Akteurs, der geographische Standort, Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme, die Notwendigkeit, mehrere Interviews pro Tag in der gleichen Region durchführen zu können und der Stand der Implementierung der Integrationsprogramme (Beginn oder bereits am Laufen).

2.2 Vernehmlassung

Nach der Diskussion einer ersten Version des Berichts mit dem BFM wurde er den interviewten Partnern mit Ausnahme derjenigen in England zur Vernehmlassung zugesandt. Sie hatten einen Monat Zeit, der SFH ihre Kommentare und Anmerkungen zukommen zu lassen. Die eingegangenen Rückmeldungen wurden aufgenommen und der Bericht entsprechend angepasst.

Bibliographie

Niederlande

Jaco Dagevos, *Hoge (jeugd)werkloosheid onder etnische minderheden*. Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Januar 2006.

Lower House of the States General, *Amendement of the Integration System*. Assembly year 2003-2004, 29 543, No. 2 Policy Document.

Ivo Magnée and Eke Gerritsma, FORUM – Institute for Multicultural Development, *EU and US approaches to the management of immigration. The Netherlands*, Migration Policy Group, May 2003.

Vera Marinelli, FORUM – Institute for Multicultural Development, *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogu : The Netherlands*, Migration Policy Group, September 2005.

Ministry of Justice, *Factsheet Wet inburgering nieuwkomers (WIN)*, 2004.

Parliamentary Inquiry Committee on Integration, *Report (Summary)*, 2004.

Regioplan OAI and PWC Consulting, *Evaluation of the Newcomers Integration Act*, Management Summary 2002.

Sigrun Scheve, *Mehr als Sprachförderung. Eine Studie zur Integration von Neu-Zuwanderern in den Niederlanden*, Hrsg. vom Landeszentrum für Zuwanderung NRW, November 2000.

A.S. van Rijn et al, *The development of an integration monitor of first and second generation immigrants in the Netherlands*. Centraal Bureau voor de Statistiek (Statistics Netherland), Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (Ministry of Justice Research and Documentation Centre), WOCD Cahier 2004-9a, 2004.

Dänemark

Signe Hald Andersen et al, *Benchmarking Analysis of Danish Municipalities' Integration Policies in the period 1999-2002 (Summary)*, 2005.

Mária Gulicová – Grethe, *The Politics of Adaptation and Integration in Denmark*, IntPol – Denmark.

Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *Consolidation of the Act on Integration of Aliens in Denmark*, Act No. 643 of 28 June 2001.

Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *Act on Danish courses for adult aliens and others*. Act No. 375 of 28th May 2003.

Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *Aliens (Consolidation) Act*. No. 685 of 24th July 2003.

Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *Statistical Yearbook of Foreigners in Denmark*, 2004.

Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *A new chance for everyone – the Danish government's integration plan*, May 2005.

Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *SOPEMI Report to the OECD*, 2005.

OECD, *Economic Survey – Denmark 2005*, Policy Brief.

Rambøll Management, *Implementation of NAP/inclusion in Denmark*, DG Employment and Social Affairs, Second report, October 2004.

Shahamak Rezaei, *Study on national employment strategies towards migrants and ethnic minorities. Country Study Denmark*, Roskilde University, Department for Social Sciences, Research Paper no. 5/03.

Schweden

Lars Jederlund, *From Immigration policy to integration policy*, December 1998.

Ministry of Industry, Employment & Communications, *Swedish Integration Policy for the 21st Century*, Stockholm, June 2002.

Swedish Integration Board, *How were they received? (Hur togs de emot?)*, Report series 2002:04.

Swedish Integration Board, *Agreement concerning development of the introduction for refugees and other immigrants*, January 2003.

Swedish Integration Board, *Goals for Orientation Program for New Immigrants*, February 2003.

Swedish Integration Board, *Integration – var god dröj*, Norrköping, 2004.

Swedish Integration Board, *Integration Report 2003 – Introduction, an overview and an agenda for integration and diversity*, Stockholm, 2004.

Swedish Integration Board, *Integration and Diversity*, July 2005.

Swedish Integration Board, *Statistics report 2004 – statistical follow-up of integration report 2003*, Malmö, 2005.

Swedish Integration Board, *Knowledge causes change*, Norrköping, 2005.

Swedish Integration Board, *Introduktion för nyanlända invandrare*, Norrköping, 2005.

Swedish Migration Board, *2004 and the way forward – important steps towards change*, 2005.

Schottland

L. Charlaff, K. Ibrani, M. Lowe, R. Marsden and L. Turney, Scottish Refugee Council & Scottish Executive, *Refugee and asylum seekers in Scotland: a skills and aspirations audit*, 2004.

Scotland Office, *December Labour Market Statistics for Scotland*, December 2005.

Scottish Executive, *A Smart, Successful Scotland: Ambitions for the Enterprise Networks*, 2001.

Scottish Executive, *Lifelong Learning Strategy for Scotland*, February 2003.

Scottish Refugee Integration Forum, Scottish Executive, *Action plan*, February 2003.

Scottish Refugee Integration Forum, Scottish Executive, *Action plan – Progress report*, Edinburgh, 2003.

Scottish Refugee Integration Forum, Scottish Executive, *Action plan – Progress report*, Edinburgh, April 2005.

Dr. Karen Wren, *Building Bridges Report*, for the Scottish Centre for Research on Social Justice, October 2004.

England

British Refugee Council, *Agenda for Integration*, May 2005.

Department for Work and Pensions, *Working to Rebuild Lives – a Refugee Employment Strategy*, 2005.

Department for Work and Pensions, *Labour Market figures*, April 2006.

Department for Work and Pensions, *2006 record employment: 1986 record unemployment*, August 2006.

Department for Work and Pensions – Research Report no 333, *Ethnic minority populations and the labour market: an analysis of the 1991 and 2001 Census*, 2006

Department for Work and Pensions – Research Report no 341, *Ethnic penalties in the labour market: Employers and discrimination*, 2006

ECOTEC, J. Steels and J. England, *Emerging findings for the refugee Employment Strategy*, Birmingham, September 2004.

ECRE, *UK Country Report for 2005*, August 2006.

Home Office, *Full and Equal Citizens: A Strategy for the Integration of Refugees into the United Kingdom*, 2000.

Home Office, *UK National Integration Conference 2004: What works locally? Balancing national and local policies*, London, June 2004.

Home Office – Research, Development and Statistics Directorate, *Indicators of Integration final report*, October 2004.

Home Office, *Skills audit of refugees*, online report 37/04.

Home Office, *Integration matters: a National Strategy for Refugee Integration*, march 2005.

Home Office, *Controlling our borders: Making migration work for Britain – Five Year Strategy for asylum and immigration*, February 2005.

Home Office – Immigration Research and Statistics Service, Research Development and Statistics Directorate, *Statistical Bulletin, Asylum Statistics United Kingdom 2005*, 22 August 2006.

Europäische Übersicht

International Centre for Migration Policy Development, *Integration Agreements and Voluntary Measures*. May 2005.

In die Interviews einbezogene Institutionen

Niederlande

- Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling – Institute for Multicultural Development (FORUM)
- Ministerie van Justitie, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden – Ministry of Justice, Minorities Integration Policy Coordination Department
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG – Association of Netherlands Municipalities, Sector Sociale Zaken, Educatie en Zorg (SEZ)
- Vluchtelingenwerk – Dutch Council for Refugees, Policy Department

Dänemark

- Dansk Flygtningehjælp – Danish Refugee Council, Integration
- Federation of Ethnic Minority Organizations in Denmark POEM
- Foreningen Nydansker – Organisation for Integration of New Danes into the Labour Market
- Kommunernes Landsforening – Local Government Denmark, Kontor for Beskæftigelse og Integration
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration – Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs: Integration Policy Division ; Finance and Analysis Division

Schweden

- Integrationsverket – Swedish Integration Board
- Rinkeby municipality / Stockholm, Integration programme for refugees
- School of International Migration and Ethnic Relations (IMER), Malmö University
- Svensk Flyktinghjälp – Swedish Refugee Aid (SWERA)

Schottland

- Scottish Executive, Development Department, Equality Unit
- Scottish Refugee Council
- Time Together Scotland

England

- Home Office, Immigration Research and Statistics Service, Community Relations & Integration Section (CRIS)
- SUNRISE Coordinator, East Croydon