



PEER REVIEW ZU  
SOZIALSCHUTZ UND  
SOZIALER EINGLIEDERUNG  
2010

# ERFOLGREICHE ARBEITSMARKTINTEGRATION VON MIGRANTINNEN

OSLO, 18.–19. NOVEMBER 2010

## SYNTHEBERICHT



Im Auftrag von  
Europäische Kommission  
Beschäftigung, soziale  
Angelegenheiten und  
Integration



PEER REVIEW ZU  
SOZIALSCHUTZ UND  
SOZIALER EINGLIEDERUNG  
2010

# ERFOLGREICHE ARBEITSMARKTINTEGRATION VON MIGRANTINNEN

MANUELA SAMEK LODOVICI  
ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE

OSLO, 18.-19. NOVEMBER 2010

## SYNTHEBERICHT



Im Auftrag von  
Europäische Kommission  
Beschäftigung, soziale  
Angelegenheiten und  
Integration



Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007–2013) unterstützt, das von der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration der Europäischen Kommission verwaltet wird. Dieses Programm wurde eingerichtet, um die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales — wie in der Sozialpolitischen Agenda ausgeführt — finanziell zu unterstützen und somit zum Erreichen der Vorgaben der Strategie von Lissabon in diesen Bereichen beizutragen.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle maßgeblichen Akteure in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern und den Beitritts- und Kandidatenländern, die einen Beitrag zur Gestaltung geeigneter und effektiver Rechtsvorschriften und Strategien im Bereich Beschäftigung und Soziales leisten können.

Mit PROGRESS wird das Ziel verfolgt, den EU-Beitrag zur Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihrem Engagement und ihren Bemühungen um mehr und bessere Arbeitsplätze und größeren Zusammenhalt in der Gesellschaft auszubauen. Zu diesem Zweck trägt das Programm PROGRESS dazu bei,

- Analysen und Empfehlungen in den Politikbereichen des Programms PROGRESS bereitzustellen;
- die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Strategien der Gemeinschaft in den Politikbereichen des Programms PROGRESS zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten;
- den Austausch von Strategien, das wechselseitige Lernen und die gegenseitige Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ziele und Prioritäten der Union zu fördern und
- die Auffassungen der beteiligten Akteure und der Gesellschaft insgesamt zu kanalisieren.

Weitere Informationen finden Sie unter:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=de>

Mehr Informationen zu den Peer Reviews und der Politikbewertung sowie alle einschlägigen Dokumente sind abrufbar unter:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Der Inhalt dieser Veröffentlichung gibt nicht unbedingt die Auffassung der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration der Europäischen Kommission wieder. Weder die Europäische Kommission noch in deren Namen handelnde Personen haften für die Nutzung von Informationen aus dieser Veröffentlichung.

2011

PRINTED IN BELGIUM



---

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
A. Politikkontext auf europäischer Ebene	6
B. Integrationspolitik in Norwegen	14
C. Politikinstrumente und Erfahrungen in den Peer-Ländern / Beiträge europäischer Interessenvertretungen	23
D. Diskussionen im Verlauf des Peer Review-Seminars	33
E. Schlussfolgerungen und Erkenntnisse	39





## Zusammenfassung

Migration ist heute der Hauptfaktor für Bevölkerungswachstum in der Europäischen Union. Auch vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise und deren Folgen für den Arbeitsmarkt wird die Bedeutung einer gut organisierten und wirksamen Integrationspolitik auf einzelstaatlicher sowie auf EU-Ebene immer augenscheinlicher.

Am 18./19. November 2010 fand in Oslo eine Peer Review statt, die neben der allgemeinen Integrationspolitik Norwegens drei Schwerpunktmaßnahmen gewidmet war, die für die Arbeitsmarkteingliederung von Zuwanderinnen und Zuwanderern sowie von Flüchtlingen zum Zug kommen: Unterricht in „norwegischer Sprache und Sozialkunde“, das „Einführungsprogramm für Flüchtlinge“ und das Projekt „Eine zweite Chance“.

Veranstaltet wurde die Peer Review von der Direktion für Integration und Vielfalt (IMDi) und dem Amt für lebensbegleitendes Lernen (VOX). Neben dem Gastgeberland waren sechs Peer-Länder beteiligt: Österreich, Finnland, Griechenland, Italien, Lettland und Malta. Weiters nahmen VertreterInnen des Europäischen Netzwerks zur Bekämpfung der Armut (EAPN), der European Women Lobby (EWL) und der Europäischen Kommission (Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Eingliederung) teil.

Der vorliegende Synthesebericht enthält einen Überblick über die Beiträge des Gastgeberlandes und die Diskussionspapiere zu den wichtigsten Aspekten des norwegischen Konzepts im Hinblick auf den europäischen Politikrahmen; ebenfalls zusammengefasst sind hier die Berichte der Peer-Länder und Interessenvertretungen sowie die Diskussionen im Verlauf des Seminars. Abschließend sollen zentrale Erkenntnisse herausgestellt werden, die in zukünftige Entwicklungen einfließen können.



## A. Politikkontext auf europäischer Ebene

Laut Eurostat-Daten lebten 2009 in den Staaten der EU-27 an die 32 Mio. AusländerInnen<sup>1</sup> (6,4 % der europäischen Gesamtbevölkerung); davon stammten 63 % aus einem Drittland<sup>2</sup>. Zusätzlich zu diesen halten sich geschätzte 8 Mio. Personen mit illegalem Status in der EU auf. Zusammensetzung und Dichte der ausländischen Bevölkerung unterliegen je nach Staat starken Schwankungen. Der Zuzug nach Westeuropa ergibt sich in erster Linie aus ArbeitsmigrantInnen, AsylbewerberInnen und Flüchtlingen. In der Mehrzahl der osteuropäischen Mitgliedstaaten ist Zuwanderung ein begrenztes und neues Phänomen; betroffen sind dort überwiegend Angehörige ethnischer Minderheitengruppen.

Zuwanderinnen und Zuwanderer sind im Vergleich zur inländischen Bevölkerung stärker von sozialer Ausgrenzung bedroht. Dies betrifft insbesondere den Zugang zu Beschäftigung, Bildung, Gesundheits- und Sozialdienstleistungen. Innerhalb der zuwandernden Gruppen sind manche besonders gefährdet und deshalb auf maßgeschneiderte Integrationsmaßnahmen angewiesen. In besonderem Maße gilt dies für Drittstaatsangehörige, Flüchtlinge und Personen mit internationalem Schutzstatus, qualifikationsschwache Zuwanderinnen und Zuwanderer, Frauen und MigrantInnen ohne geregelten Aufenthaltsstatus.

Die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern ist ein mehrschichtiges Unterfangen. Sie umspannt die Eingliederung in sozioökonomischer Hinsicht — d. h. eine Annäherung an die inländische Bevölkerung hinsichtlich der Zugangsmöglichkeiten zum Beschäftigungsmarkt, der Einkommen, der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Wohnversorgung, der Transferleistungen und Sozialdienstleistungen –, muss darüber hinaus aber auch eine allgemeinere Form der Assimilation und kulturellen Integration beinhalten, die mit einer Akzeptanz der Wertvorstellungen im Aufnahmeland einhergeht.

- 1 Gemäß der Eurostat-Definition sind AusländerInnen (oder Nichtstaatsangehörige) „Personen, die nicht StaatsbürgerInnen des Landes sind, in dem sie zurzeit ihren üblichen Aufenthalt haben“. Zuwanderinnen und Zuwanderer wiederum sind „Personen, die aus dem Ausland einreisen oder zurückkehren, um in dem betreffenden Land für eine gewisse Zeit zu wohnen, nachdem sie zuvor in einem anderen Land ansässig waren“. (Eurostat 2010a). Nicht-EU-BürgerInnen (oder Drittstaatsangehörige) sind Staatsangehörige eines Nicht-EU-Mitgliedstaats, die ihren üblichen Aufenthalt in der EU-27 haben.
- 2 Eurostat [2010]. Die in der EU lebenden AusländerInnen zeichnen sich durch eine große Vielfalt aus und sind deutlich jünger als die InländerInnen der EU-Mitgliedstaaten (Statistik kurz gefasst, Nr. 45). Vgl. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-10-045/EN/KS-SF-10-045-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-045/EN/KS-SF-10-045-EN.PDF).



In den bei der Peer Review debattierten norwegischen Konzepten steht die Arbeitsmarktintegration im Mittelpunkt; sie gilt als wichtigster Schritt zur sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung, wenngleich sie keine Garantie darstellt. Die Eingliederung in den Erwerbsmarkt erfordert im Allgemeinen die Aneignung des für das jeweilige Land spezifischen Humankapitals (einschl. Kenntnisse der Landessprache). In vielen Fällen spielt auch die Anerkennung der Qualifikation und des Bildungsstands der MigrantInnen eine Rolle. Gleichzeitig fallen Faktoren wie ein anerkannter Rechtsstatus, die Wohnsituation und mitunter auch der Zugang zu Bildung und Ausbildung ins Gewicht. In manchen Ländern ist eine Beschäftigung eine maßgebliche Voraussetzung für die Aufenthaltsbewilligung und den Zugang zu BürgerInnenrechten. Ferner muss hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration die Qualität der Arbeitsplätze berücksichtigt werden (annehmbare Bezahlung und Sozialversicherungsleistungen, u. a. Arbeitslosenleistungen und sonstige beitragsgebundene Leistungen). Dies gilt vor allem für Staaten, in denen Sozialleistungsansprüche an den Erwerbsstatus gekoppelt sind und Sozialhilfe kaum angeboten wird (in manchen südeuropäischen Staaten wie z. B. Griechenland und Italien). Im Zusammenhang mit selbständiger Erwerbsarbeit und UnternehmerInnentum muss der Zugang zu Finanzdienstleistungen gesichert sein.

## Politikrahmen auf europäischer Ebene

Die Integration Drittstaatsangehöriger steht in Europa erst seit relativ kurzer Zeit auf der politischen Prioritätenliste. Mit dem Vertrag von Amsterdam (1999) und dem Europäischen Rat von Tampere wurden die rechtlichen Zuständigkeiten der Union auf die Eingliederung von MigrantInnen aus Drittländern mit geregelter Aufenthaltsstatus ausgedehnt.

Die Rolle der europäischen Institutionen auf diesem Gebiet folgt dem Subsidiaritätsprinzip: Sie können Mindestansprüche festsetzen, europaweite Prioritäten aufstellen und den Erfahrungsaustausch und die technische Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten fördern, doch letztlich liegen Rechtsgepflogenheiten und Politikgestaltung in Migrationsfragen in den Händen der Mitgliedstaaten. Die europäischen Institutionen peilen schrittweise eine Governance-Methode nach dem Vorbild der Offenen Methode der Koordinierung (OKM) an.

Das Konzept der EU ist auf folgende Bereiche ausgerichtet, mit dem Ziel, bewährten Verfahrensweisen für die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern zum Durchbruch zu verhelfen.



- Definition von Mindeststandards unter Nutzung rechtlicher Instrumente für die Wahrung grundlegender Rechte von MigrantInnen
- Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für die Eingliederung von Drittstaatsangehörigen, u. a. mit spezifischen Werkzeugen, die die Entwicklung einheitlicher Prioritäten, die Politikkooperation und -koordination sowie die durchgehende Berücksichtigung von Integrationsbelangen in sämtlichen Politikfeldern begünstigen sollen
- Annahme eigener Finanzinstrumentarien zur Absicherung der eingliederungspolitischen Arbeit auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene

Die wichtigsten europäischen Gesetzestexte mit Relevanz für Zuwanderinnen und Zuwanderer sind die Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (2003/86/EG), die Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen und Personen mit internationalem Schutzstatus (2003/109/EG) und die Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind. Regelungen zum Schutz vor Diskriminierungen wie die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (2000/43/EG), die Richtlinie für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EC) oder der europäische Gesetzesrahmen zur Verhinderung der Diskriminierung und Förderung der Geschlechtergleichheit sind ebenfalls von höchster Relevanz für die Rechte von Zuwanderinnen und Zuwanderern sowie Angehörige ethnischer Minderheiten, insofern als sie eine Anerkennung des Rechts auf Zugang zu Beschäftigung und (Aus-)Bildung sowie auf Gleichbehandlung für Drittstaatenangehörige und ethnische Minderheiten beinhalten.

Aus jüngerer Vergangenheit stammen drei weitere Richtlinien des Rates über die Aufnahme hochqualifizierter Einwanderinnen und Einwanderer: Richtlinie 2004/114/EG über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums; Richtlinie 2005/71/EG über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung; und Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.

Seit 2004 wurde ein gemeinsamer Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in der EU verwirklicht, basierend auf einem Konzept beidseitiger Rechte und Pflichten. Der gemeinsame Rahmen stützt sich auf drei verschiedene Instrumente:



- Elf (unverbindliche) gemeinsame Grundprinzipien für die Eingliederungspolitik zugunsten von MigrantInnen. Diese Prinzipien sollen den Mitgliedstaaten als Richtschnur in der Ausgestaltung einschlägiger Maßnahmen dienen. Für die Arbeitsmarktintegration sind in erster Linie das dritte und vierte Grundprinzip von Belang. Laut dem dritten Grundprinzip ist Beschäftigung „eine wesentliche Komponente des Eingliederungsprozesses“ und für die „Teilhabe von Einwanderinnen und Einwanderern (...) von zentraler Bedeutung“. Zum vierten Grundprinzip heißt es: „Grundkenntnisse der Sprache, Geschichte und Institutionen der Aufnahmegesellschaft sind eine notwendige Voraussetzung für die Eingliederung; Einwanderinnen und Einwanderer können nur dann erfolgreich integriert werden, wenn sie die Möglichkeit erhalten, diese Grundkenntnisse zu erwerben.“
- Eigene Instrumente zur Förderung der technischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, u. a. im Austausch von Erfahrungen, Verfahrensweisen und Informationen, in Projektpartnerschaften und Finanzierungen sowie für die Entwicklung von Indikatoren und Monitoring.
- MinisterInnenkonferenzen in Fortsetzung der politischen Debatte, die auf der ersten MinisterInnenkonferenz zum Thema Integration in Groningen im Jahr 2004 eingeleitet wurde.
- Das Netzwerk nationaler Kontaktstellen für Integrationsfragen, das Handbuch zur Integration für EntscheidungsträgerInnen und PraktikerInnen, die europäische Website über Integration, das Europäische Integrationsforum und eine Reihe einheitlicher Indikatoren für die Überwachung von und den Vergleich zwischen Integrationsmechanismen in der EU sind weitere Werkzeuge, die auf den Weg gebracht wurden.

Parallel zu diesen ausdrücklichen Politikinstrumenten wurde die allgemeine Berücksichtigung der MigrantInnen- und Flüchtlingsintegration in einer ganzen Reihe von EU-Politikbereichen vorangetrieben; sie gilt heute als vorrangige Agenda der OKM Beschäftigung und Sozialpolitik. Auch in der europäischen Beschäftigungsstrategie zählt dieser Themenkreis von Beginn an (1997) zu den wichtigsten Prioritäten. Es wurde eine hochrangige ExpertInnengruppe für Fragen der sozialen Integration ethnischer Minderheiten und ihrer uneingeschränkten Beteiligung am Arbeitsmarkt ins Leben gerufen, mit dem Ziel, bestehende Barrieren zu untersuchen und den Austausch bewährter Verfahrensweisen anzuregen. Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten initiierten 2003 ein Netzwerk für Unternehmen von Angehörigen ethnischer Minderheiten, um UnternehmerInnen aus ethnischen Minderheiten und



mit Migrationshintergrund beim Informationsaustausch zu unterstützen. Parallel dazu gehen der Fahrplan der Kommission für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2006–2010) und die 2010 verabschiedete Frauen-Charta auf die Wahrung der Rechte der Frauen ein. Dies ist insbesondere für Zuwanderinnen von Belang, zumal Frauen gegenwärtig mehr als die Hälfte aller in die EU Eingewanderten stellen und meistens Diskriminierungen in mehrfacher Ausprägung unterliegen.

Die EU setzt mehrere Instrumente zur Finanzierung von Integrationsbelangen ein. Die Förderung zielgerichteter Integrationsmaßnahmen zugunsten von Drittstaatsangehörigen mit regeltem Status erfolgte im Rahmen der länderübergreifenden Aktionen des „INTI-Programms“ zur Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen; zwischen 2003 und 2006 wurden 64 Projekte mit insgesamt 18 Mio. € ausgestattet. 2007 wurde der Europäische Integrationsfonds für Drittstaatsangehörige offiziell ins Leben gerufen und für die Programmperiode 2007–2013 mit einer Summe von 825 Mio. € ausgestattet (jährliche Programme der Mitgliedstaaten: 768 Mio. €; Gemeinschaftsmaßnahmen: 57 Mio. €). Der Integrationsfonds unterstützt nationale Eingliederungsstrategien, wobei neu einreisenden Drittstaatsangehörigen und der Verwaltung der Wanderungsströme ein besonderes Augenmerk gilt. Der europäische Flüchtlingsfonds zielt mit sozialen und wirtschaftlichen Eingliederungsmaßnahmen auf die Integration von Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus ab (Asylsuchende und Evakuierte/Vertriebene); der Programmzeitraum erstreckt sich von 2005–2010. Im ersten Durchführungszeitraum wurden 28 % der Mittel für Integrationsmaßnahmen (u. a. Sprachkurse) aufgewendet. Zwischen 250.000 und 350.000 Personen waren an aus dem Fonds finanzierten Projekten beteiligt.

Neben zweckgerichteten Fonds sind einige allgemeinpoltische Finanzprogramme auf Integrationsfragen abgestellt. Dies gilt beispielsweise für den EU-Strukturfonds und mehrere Gemeinschaftsprogramme und -initiativen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration und sozialen Eingliederung benachteiligter Gruppen (Europäischer Sozialfonds, Gemeinschaftsinitiativen wie EQUAL, URBAN II und URBACT, das aktuelle PROGRESS-Programm).

Im Mittelpunkt der aktuellen Debatten stehen zunehmend der Arbeitskräftemangel und der wachsende Bedarf an gut qualifizierten MigrantInnen; im selben Maße finden die aus der Zuwanderung resultierenden Wettbewerbsvorteile für die EU-Staaten immer mehr Anerkennung. Übereinstimmend mit diesen Überlegungen stellen das Stockholmer Programm 2010–2014 und die Strategie „Europa 2020“ das potentielle Humankapital von MigrantInnen heraus; gleichzeitig wird mit der „EU Blue Card“ (Richtlinie aus 2009) ein Zeichen gesetzt, um hochqualifizierte Arbeitskräfte mit bevorzugten bleibe- und arbeitsrechtlichen Bedingungen anzuziehen.



## Integrationspolitische Bemühungen auf einzelstaatlicher Ebene

Ungeachtet der wachsenden Rolle europäischer Institutionen liegt der Großteil der Zuständigkeiten für Einwanderungs- und Integrationsfragen nach wie vor bei den Mitgliedstaaten. Die europäischen Staaten betreiben bis zu einem gewissen Grad eine Angleichung ihrer Herangehensweisen an Integrationspolitik. So konnte in den meisten Staaten in den vergangenen Jahren ein eindeutiger Trend zu „Aktivierungsmaßnahmen“ beobachtet werden; dabei ist die Gewährung von Bleibe- und BürgerInnenrechten an die Verpflichtung gebunden, sich an das neue Land anzupassen, an Einführungsprogrammen und Sprachkursen teilzunehmen und — in manchen Staaten — einen Sprach- und Einbürgerungstest abzulegen. Es bestehen indes weiterhin beträchtliche nationale und mitunter auch regionale Abweichungen, die nicht nur mit spezifischen Merkmalen der jeweiligen Zuwanderungsgruppen sowie vergangenen und heutigen Einwanderungsströmen zusammenhängen, sondern auch mit der Struktur des jeweiligen Wohlfahrtswesens und dem nationalen Integrationsmodell — vom Assimilationsmodell nach französischem Vorbild bis zum britischen Konzept des Multikulturalismus.

Überblick über die wichtigsten Politikmechanismen:

- **Gesetzliche Vorkehrungen gegen Rassismus und Diskriminierung.** Alle europäischen Staaten haben sich mit entsprechenden gesetzlichen Grundlagen ausgestattet, teilweise im Zuge der Übernahme europäischer Richtlinien. Allerdings bleibt die Verwirklichung des rechtlichen Rahmenwerks in den meisten Fällen aus — allen voran in den Staaten, in denen traditionell keine Politikmaßnahmen gegen Diskriminierung und keine Zuwanderungspolitik vorhanden waren.
- Das **Zuwanderungsrecht** fällt ebenfalls ins Gewicht. Der Zugang zu Sozialleistungen wird in vielen Staaten Europas vom Erhalt einer Arbeitserlaubnis abhängig gemacht, was wiederum einen geregelten Beschäftigungsvertrag voraussetzt. Darüber hinaus ist eine langfristige Aufenthaltsberechtigung im Allgemeinen eine Vorbedingung für einen ordentlichen Arbeitsvertrag; als weitere Voraussetzungen sind die Ablegung eines Sprachtests oder die Teilnahme an Einführungsprogrammen (Dänemark, Deutschland, Niederlande und Vereinigtes Königreich) in Gebrauch. Die jüngste Verschärfung der Bestimmungen für Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen sowie der Sozialleistungsansprüche in einigen europäischen Staaten hat dazu geführt, dass Frauen und qualifikationsschwache Zuwanderinnen und Zuwanderer, die häufiger in Sozialleistungsabhängigkeit leben, mit größeren Schwierigkeiten zu kämpfen haben.



- Alle europäischen Staaten statten sich für den Umgang mit Zuwanderinnen und Zuwanderern der ersten und zweiten Generation mit einem **integrationspolitischen Instrumentarium** aus. Die integrationspolitischen Maßnahmen zielen mehrheitlich auf neu einreisende MigrantInnen ab und beinhalten als zentrale Komponenten Sprach- und Qualifikationskurse, Berufsberatung, Arbeitsmarktvermittlung und Lohnsubventionen. Seit einigen Jahren besteht ein Trend zur verpflichtenden Teilnahme an Integrationsprogrammen und Sprachprüfungen als Voraussetzung für Bleibe- und BürgerInnenrechte. Einführungsprogramme mit Sprachunterricht und Kursen in bürgerschaftlicher Erziehung sind die Hauptmaßnahme, mit der speziell an Zuwanderinnen und Zuwanderer mit legalem Status herangegangen wird; die erfolgreiche Teilnahme ist zunehmend eine Vorbedingung für die Gewährung eines Arbeitsvisums. Laut einer 2009 durchgeführten Erhebung<sup>3</sup> ist der Nachweis von Sprachkenntnissen in 23 von 31 Staaten des europäischen Kontinents Bestandteil der Integrationsbestimmungen. In 19 Staaten werden Sprachkurse angeboten, in acht ist deren Besuch verpflichtend. In 15 Staaten können eine dauerhafte Niederlassungsbewilligung und die Einbürgerung erst nach Ablegung eines Sprachtests beantragt werden. In einigen Staaten (v. a. Skandinavien) werden Einführungsprogramme von den Kommunen kostenfrei angeboten; in anderen Staaten müssen Zuwanderinnen und Zuwanderer für den Spracherwerb in privaten Einrichtungen selbst aufkommen — häufig mit hohen Kosten. In nur ganz wenigen Staaten findet eine gründliche Evaluierung dieser Angebote statt.
- Zuwanderinnen und Zuwanderer gehören außerdem zu den Zielgruppen **aktivierungspolitischer Beschäftigungsmaßnahmen** in sonstigen Politikbereichen. Im Mittelpunkt stehen häufig individuell zugeschnittene Dienstleistungen und Lohnsubventionen. Viele Staaten bieten ausländischen Arbeitskräften Arbeitsmarktdienstleistungen in Form von Orientierungshilfen und Netzwerkaktivitäten, Schulungen und Unterstützung für GründerInnen sowie Vermittlungsdiensten. Aufgrund ihrer starken Isolierung oder Segregation stellt die Heranführung von MigrantInnen oft ein schwieriges Unterfangen dar, insbesondere für die am stärksten benachteiligten unter ihnen und für Frauen. Ein weiteres Element von Aktivierungspolitik ist die Anerkennung und Bescheinigung von Berufsqualifikationen; von besonderer Bedeutung ist dies für Drittstaatsangehörige, deren informelle Kompetenzen im Aufnahmeland vielfach nicht anerkannt sind. Studien bekräftigen, dass mit der Anerkennung von Qua-

3 Van Avermeat, Piet, Language requirements for adult migrants. Results of a Survey. Language Policy Division of the Council of Europe. Siehe unter [http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/ConfMigr10\\_P-VanAvermaet\\_survey.ppt](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/ConfMigr10_P-VanAvermaet_survey.ppt).



---

lifikationen die Chancen auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration und die Eignung für anspruchsvollere Arbeitsplätze steigen.

- **Maßnahmen, um hochqualifizierte MigrantInnen anzuziehen**, werden seit kurzem in mehreren europäischen Staaten begünstigt. Es wurden „Greencard“-Modelle ins Leben gerufen, um ausländische Fachkräfte für Sektoren zu gewinnen, in denen Arbeitskräftemangel herrscht — Beispiele sind IKT, technische Berufe, Biotechnologie, Gesundheitswesen und Bildung/Erziehung.
- Hinsichtlich der **Wohlfahrtspolitik** haben langfristig aufenthaltsberechtigte Zuwanderinnen und Zuwanderer mit geregelter Status im Normalfall Anspruch auf Sozialleistungen auf der Grundlage ihrer sozioökonomischen Situation oder eines Sonderstatus (z. B. Asylsuchende). Die Bestimmungen sehen immer häufiger vor, dass ein Anspruch auf Sozialleistungen nur dann besteht, wenn eine aktive Arbeitssuche und die Teilnahme an Berufsausbildungsprogrammen nachgewiesen werden können; dies birgt tendenziell Benachteiligungen für bestimmte Gruppen, insbesondere Frauen.



## B. Integrationspolitik in Norwegen

### Hintergrund

Norwegen hat hinsichtlich der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern relativ gute Erfolge vorzuweisen, und obwohl zwischen In- und AusländerInnen nach wie vor substantielle Unterschiede bestehen, ist dieses Gefälle weniger stark ausgeprägt als in anderen europäischen Staaten. Zu Überblickszwecken sind das hohe Pro-Kopf-BIP Norwegens, die soliden Arbeitsmarktindikatoren und die Großzügigkeit des nordischen Wohlfahrtswesens besonders zu berücksichtigen.

Die aktuellen Zahlen des norwegischen Statistikamtes weisen zum 1. Januar 2010 552.000 EinwohnerInnen ausländischer Herkunft aus — dies entspricht 11,4 % der Gesamtbevölkerung. Die 1990-er bildeten eine erste starke Zuwanderungsperiode. Zwischen 1990 und 2008 erhielten 377.000 nicht nordische BürgerInnen eine Aufenthaltsberechtigung in Norwegen. Davon entfielen 24 % auf Flüchtlinge, 24 % auf ArbeitsmigrantInnen (MigrantInnen auf der Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten) und 23 % auf Personen, die Familienangehörigen nachfolgten. Personen, die im Rahmen einer Familienzusammenführung oder aus humanitären Gründen emigrieren, weisen im Allgemeinen eine niedrigere Arbeitsmarktteilnahme als ArbeitsmigrantInnen auf — ein Umstand, der für die Leistungsbewertung von arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen von Relevanz ist. Der jüngste Anstieg der Zuwanderung ging mit einer breiteren Streuung der Herkunftskulturen und auch der Beweggründe für die Migrationsentscheidung einher. Seit 2002 wird eine steigende Zahl von ArbeitsmigrantInnen registriert, die überwiegend aus den osteuropäischen Mitgliedstaaten stammen. Seit 2004 stellen polnische Zuwanderinnen und Zuwanderer die stärkste Gruppe (8 % der gesamten Immigration in 2008). Gegenwärtig stammt fast die Hälfte aller Einwanderinnen und Einwanderer aus Asien, Afrika und Lateinamerika. Darunter entfällt ein Gutteil auf Flüchtlinge und deren Angehörige — mehrheitlich aus dem Irak (4,8 % der gesamten Immigration in 2008), Somalia (4,3 %), Pakistan (4,2 %), Bosnien und Herzegowina (3,4 %), dem Iran (3,3%) und dem Vietnam (3,3 %).

In Norwegen ist die Kluft zwischen In- und AusländerInnen hinsichtlich der Stellung auf dem Beschäftigungsmarkt vor allem für Frauen und qualifikationsschwache Personen stark ausgeprägt. Ähnlich wie in anderen westeuropäischen Ländern ist die Stellung der MigrantInnen auf dem Arbeitsmarkt in hohem Maße vom Herkunftsland und der Aufenthaltsdauer abhängig. Zuwanderinnen und Zuwanderer von außerhalb des EUA-Raums sind besonders benachteiligt — Frauen wiederum in überdurchschnittlichem Maße. Nationale Daten offenbaren ferner, dass junge MigrantInnen der ersten



und zweiten Generation eine überaus hohe Ausstiegsrate aus der allgemeinen und beruflichen Bildung aufweisen. Der aktuelle Konjunkturabschwung beeinflusst — wie auch in anderen Staaten Westeuropas — die Arbeitsmarktbedingungen negativ, was v. a. neu ankommende ArbeitsmigrantInnen aus EU-Staaten zu spüren bekommen.

## Wichtige Merkmale der Integrationspolitik

Integrationspolitik besitzt in Norwegen eine relativ lange Tradition. Den Ausgangspunkt dazu bildete das in allen nordischen Staaten verbreitete Konzept der **bürger-schaftlichen Integration**. Dabei genießen legale Zuwanderinnen und Zuwanderer ein breites Spektrum an Ansprüchen — beispielsweise sind MigrantInnen in Norwegen seit 1983 ab einer Aufenthaltsdauer von drei Jahren bei Lokalwahlen stimmberechtigt. Seit Mitte der 1970-er bieten die norwegischen Kommunen MigrantInnen eine ganze Reihe von Unterstützungsleistungen, von der Wohnungsversorgung und integrationsfreundlichen Infrastrukturen über Förderungen für MigrantInnenvereine bis hin zu Sprachunterricht und Kursen in StaatsbürgerInnenkunde, Betreuungseinrichtungen und muttersprachlichem Unterricht für Kinder mit Migrationshintergrund.

Norwegen verfolgt ein Konzept, bei dem die **Bedürfnisse von Zuwanderinnen und Zuwanderern** in die allgemeine Beschäftigungs- und Sozialpolitik **eingeflochten** werden, mit dem Ziel, Neuankommenden möglichst rasch zum Einstieg in den Arbeitsmarkt und zur gesellschaftlichen Teilhabe zu verhelfen. Tatsächlich bilden Einwanderinnen und Einwanderer eine vorrangige Zielgruppe des aktivierungspolitischen Instrumentariums, das neben Ausbildungsmaßnahmen und der Vermittlung von Praxiserfahrung auch Lohnkostensubventionen für Arbeitslose oder „Berufsunfähige“ umfasst. Auf MigrantInnen entfällt ein großer Anteil der LeistungsempfängerInnen aus diesen Maßnahmen (2008: 36 %). Das sog. „Qualifikationsprogramm“<sup>4</sup> ist ein Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, das für MigrantInnen eine besondere Bedeutung besitzt. Das (2007 neu gestaltete) Programm ist auf sozialleistungsabhängige, schwer vermittelbare Personen abgestellt und enthält persönliche Beratungs- und Schulungsdienste sowie AMPol-Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit.

Seit 2003 wurden **zielgerichtete integrationspolitische Maßnahmen** eingeführt, die den Arbeitsmarktzugang für MigrantInnen erleichtern und einen Schutz vor Diskriminierung vorsehen. Mit diesen Maßnahmen erfuhr das Angebot an Sprachkursen und berufsbildenden Maßnahmen eine zielgenauere Ausrichtung; gleichzeitig wurden die Verfahren für die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen ver-

4 Eine Peer Review zu dieser Initiative fand im Oktober 2009 in Oslo statt; siehe unter: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/developing-well-targeted-tools-for-the-active-inclusion-of-vulnerable-people>.



bessert. Eigene Arbeitsmarktdienste kümmern sich seither um Arbeitssuchende mit Migrationshintergrund, und in Pilotprogrammen wird versucht, arbeitsmarktferne Gruppen zu erreichen. Ergänzend dazu wurden Anstrengungen unternommen, die Beschäftigung von Zuwanderinnen und Zuwanderern sowie deren Kindern im öffentlichen Sektor zu begünstigen (insbesondere seit der versuchsweisen Einführung eines Gesetzes für positive Diskriminierung im Jahr 2008).

**Sprachunterricht und Kurse in StaatsbürgerInnenschaftskunde** gelten als Eckpfeiler der Integrationspolitik zugunsten neu einreisender MigrantInnen, zumal ArbeitgeberInnen mehrheitlich die Beherrschung der Landessprache und grundlegende Kenntnisse der gesellschaftlichen Normen voraussetzen. Das sog. Einführungs-gesetz aus dem Jahr 2005 leistete Sprachkursen, der bürgerchaftlichen Integration und der Bereitstellung von Beratungsdiensten einen besonderen Vorschub. Dieses Gesetz sieht vor, dass Flüchtlinge und Personen, die aus politischen und humanitären Gründen oder im Zuge einer Familienzusammenführung eine Niederlassungsbewil-ligung erhalten haben, das Recht und die Pflicht haben, Kurse in norwegischer Spra-che und Kultur zu belegen. Die entsprechenden Dienstleistungen werden von den Kommunen bereitgestellt, mit finanzieller und technischer Unterstützung der IMDi. Derzeit haben Zuwanderinnen und Zuwanderer die Möglichkeit, nach einem Sprach-kurs eine Prüfung abzulegen; sofern die entsprechenden Gesetzesvorschläge ange-nommen werden, könnte dies jedoch schon bald verpflichtend werden (Sprachtest, Einbürgerungstest, Erweiterung des verpflichtenden Unterrichts in Norwegisch und StaatsbürgerInnenschaftskunde auf 600 Stunden). Der Gesetzesvorschlag sieht vor, dass sich der Einbürgerungstest bei erfolgreicher Ablegung des Sprachtests erübrigt.

2007 trat ein umfassender **Aktionsplan für die Integration und soziale Eingliede-rung der eingewanderten Bevölkerung** in Kraft; für den Zeitraum 2007–2009 wur-den knapp 103 Mio. € bereitgestellt. Der Aktionsplan enthält Maßnahmen zur Bil-dungsförderung zugunsten junger MigrantInnen der ersten und zweiten Generation und zur Aufstockung der Integrationsmittel, die lokalen Gebietskörperschaften für die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen sowie für die Einrichtung spezi-fischer Sprachkurse und von Integrationsunterricht zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus gehen von diesem Plan Anreize zur Unternehmensgründung sowie zur Beschäftigung von Zuwanderinnen und Zuwanderern im öffentlichen Sektor aus. Die Verantwortung für den Plan ist auf mehrere ministerielle Ressorts verteilt, die IMDi nimmt die Koordination wahr.

Ein wichtiges Merkmal des norwegischen Integrationskonzepts liegt in der **Unter-bringungspolitik für Flüchtlinge**: Diese gestattet eine gleichmäßige Aufteilung der Flüchtlinge und ihrer Familien auf das ganze Land. Vorab finden Verhandlungen



zwischen den Kommunen und der IMDi statt, da die Möglichkeiten der Kommunen, hochwertige Dienste anzubieten, deren Wirksamkeit maßgeblich beeinflussen.

Die Abwicklung der Integrationspolitik stützt sich in Norwegen auf eine **umfassende Monitoring- und Evaluierungspraxis**. Diese umschließt die Aufstellung von Standards für die Ergebnismessung, die Ausbildung der Lehrkräfte und BetreuerInnen sowie die Berücksichtigung der Rückmeldungen von NutzerInnen.

Mehrere Regierungsebenen sind in Integrationsbelange involviert, von der nationalen (IMDi) bis zur kommunalen Ebene. **Die Kommunen genießen ein hohes Maß an Autonomie, während nationale Institutionen in erster Linie Handlungsvorgaben und technische Hilfestellungen erteilen.** Infolgedessen unterliegt die Dienstleistungsqualität je nach Kommune starken Schwankungen.

Wichtige Organisationen sind das Amt für Beschäftigung und Wohlfahrt (NAV), das Amt für lebensbegleitendes Lernen (VOX), die sozialpartnerschaftlichen Organisationen und die Kontaktstelle für die zugewanderte Bevölkerung und die Behörden (KIM) — letzterer gehören neben VertreterInnen des Staates und der MigrantInnen auch NRO an.

## Hauptmerkmale der debattierten Programme

Die drei norwegischen Programme, die bei dieser Peer Review zur Debatte stehen, bilden das Hauptinstrument für die Ausbildung und Integration der in Norwegen ansässigen Bevölkerung mit ausländischer Herkunft. Dabei werden die Schwierigkeiten angegangen, denen sich neu ankommende MigrantInnen, Flüchtlinge und langfristig aufenthaltsberechtigte Zuwanderinnen und Zuwanderer beim Eintritt in den Arbeitsmarkt stellen müssen.

- **Norwegischkurse und Sozialkundeunterricht** vermitteln den Betroffenen in Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt grundlegende Sprachkenntnisse und einen Überblick über die norwegische Gesellschaft. Alle neu ankommenden Flüchtlinge und Asylsuchende im Alter zwischen 16 und 55 Jahren, die eine vorübergehende Aufenthalts- oder Arbeitsgenehmigung erhalten haben, jedoch keine Norwegischkenntnisse vorweisen können, haben das Recht und die Pflicht, einen Sprachkurs (250 Stunden) und Sozialkundeunterricht (50 Stunden) zu absolvieren. Dies ist Voraussetzung für die Erteilung einer dauerhaften Niederlassungsbewilligung. Die Kommunen sind angehalten, diese Kurse allen Zuwanderinnen und Zuwanderern von außerhalb des EUA-Raums kostenfrei anzubieten, und zwar binnen drei Monaten nach einem entsprechenden Antrag bzw. der Anerkennung eines entsprechenden Anspruchs. Seit 2005 werden die Kurse in



drei Varianten angeboten, abhängig vom Bildungsstand und der Muttersprache der TeilnehmerInnen. Die insgesamt 300 Stunden umfassenden Kurse müssen innerhalb von drei Jahren vollständig abgelegt sein. Im Bedarfsfall bieten die Kommunen bis zu 2.700 zusätzliche Unterrichtsstunden an (über fünf Jahre). Laut Angaben der VOX nehmen jährlich an die 30.000 Einwanderinnen und Einwanderer an diesen Kursen teil; dies entspricht 6 % der gesamten erwachsenen MigrantInnenbevölkerung. Der Frauenanteil liegt bei 61 %. Seit 2008 gilt der Besuch dieses Unterrichts als Voraussetzung für einen Einbürgerungsantrag. Zuwanderinnen und Zuwanderer, die einen Sprachkurs absolviert haben, können ein Examen ablegen, das für weitere Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen sowie bei der Arbeitssuche geltend gemacht werden kann. Das Examen ist indes keine Garantie auf einen Arbeitsplatz oder die Aufnahme in Bildungsprogrammen; die wenigsten Betriebe haben Kenntnis von diesem Instrument.

- Das **Einführungsprogramm für Flüchtlinge** enthält individuell abgestimmte Integrationsmaßnahmen mit Sprachkursen, Berufsausbildung, Arbeitspraxis und Beratungen. Seit 2005 ist die Programmteilnahme auf Vollzeitbasis für alle neu eingereisten MigrantInnen mit anerkanntem AsylantInnenstatus sowie für ihre Angehörigen aus Nicht-EUA-Ländern im Alter von 18–55 Jahren erforderlich, falls ihnen grundlegende Qualifikationen fehlen. Die Programmdauer erstreckt sich über bis zu drei Jahren. Die TeilnehmerInnen haben Anspruch auf ein Einstiegsgeld in Höhe von 18.000 € pro Jahr, sofern der vollzeitliche Kursbesuch gegeben ist. Bei jüngeren Personen, im Falle eines ungerechtfertigten Fernbleibens (keine Krankheit oder sonstigen Betreuungsumstände) sowie bei Bezug sonstiger Sozialleistungen oder eines Arbeitseinkommens im Rahmen des Programms kommt ein verminderter Betrag zur Anwendung. Das Programm zählt jährlich zwischen 8.000 und 10.000 TeilnehmerInnen (ca. 2 % der zugewanderten Bevölkerung im Erwachsenenalter). 2009 lag das Alter der meisten TeilnehmerInnen bei 26–35 Jahren; bei 1/3 war der Bildungsstand unterhalb des Sekundarschulniveaus (gleichmäßige Geschlechterverteilung). Die Kommunen sind verpflichtet, das Programm den auf ihrem Gebiet angesiedelten Flüchtlingen anzubieten; NAV, IMDi und VOX erteilen finanzielle und technische Hilfestellungen.
- Das seit 2005 bestehende Projekt **„Eine zweite Chance“** ist ein Vollzeit-Pilotprogramm für Personen mit Migrationshintergrund ohne Verbindung zum Arbeitsmarkt. 2009 setzten sich die Zielgruppen folgendermaßen zusammen: Langfristig in Norwegen lebende Personen in Sozialleistungsabhängigkeit, junge MigrantInnen (18–25 Jahre) und Frauen in Erziehungsarbeit ohne Sozialleistungsanspruch. Das Programm vereint Sprachkurse mit Arbeitserfahrungen,



ergänzt durch Einzelbetreuungen je nach Bedarfslage der Teilnehmenden. Sport und Gesundheitsförderung gehören ebenfalls dazu. Die Programmdauer beträgt höchstens zwei Jahre, abhängig von den Bedürfnissen der Zielgruppe. Die Teilnehmenden stehen unter Beobachtung von FallbetreuerInnen (max. 15 TeilnehmerInnen) und müssen Kontinuität an den Tag legen. Die enge individuelle Interaktion zwischen FallbetreuerIn und TeilnehmerIn zählt ebenso wie die Nachbetreuung und die persönlich abgestimmte Intervention zu den Besonderheiten dieses Pilotprogramms. Die Teilnehmenden erhalten unabhängig von ihrer Situation eine steuerfreie Zuwendung in Höhe des Einstiegsgelds. Die Abwicklung der Mittel wird von der IMDi wahrgenommen, die für die Auswahl der Projektvorschläge der Kommunen zuständig ist. 2009 erhielten insgesamt 39 Projekte für „Eine zweite Chance“ in 26 Kommunen eine Finanzierung; die Zahl der Teilnehmenden lag bei 626. 71 % unter ihnen waren Frauen; die drei häufigsten Herkunftsländer waren Somalia (40 % der Teilnehmenden), Irak (17 %) und Pakistan (10 %). Die durchschnittliche Teilnahmedauer im Jahr 2009 betrug neun Monate (Männer: sieben Monate, Frauen: zehn Monate).

Die **Kommunen** sind die behördliche Instanz, die in der Organisation dieser Programme die Hauptrolle spielt. Jede Kommune hat die Verpflichtung, maßgeschneiderte Einführungsprogramme und Sprachkurse für neue MigrantInnen, die sich auf ihrem Territorium niederlassen, anzubieten. Kommunen entscheiden eigenverantwortlich über Ausgestaltung und Abwicklungsmodalitäten der Programme.

Laut den im Beitrag des Gastgeberlandes aufgeführten Daten bezifferte sich das staatliche Budget für Sozialkunde- und Sprachunterricht 2010 auf beinahe 745 Mio. €. Knapp 71 % dieser Mittel gingen an Kommunen, die Integrationsprogramme betreiben; 28,5 % entfielen auf die Durchführung von Sprachkursen, 0,2 % auf Sprachtests und 0,3 % auf die Verbesserung der Unterrichtsqualität. Die Mittelzuweisung an die Kommunen für Sprach- und Integrationskurse erfolgt auf Pro-Kopf-Basis und ist gestaffelt nach Herkunftsländern der MigrantInnen. Im europäischen Vergleich liegt die Höhe dieser Beträge im Spitzenfeld. Darüber hinaus erhalten Kommunen staatliche Integrationsfördermittel für die Unterbringung von Flüchtlingen — umgerechnet ca. 72.376 € pro Person über einen Zeitraum von fünf Jahren. Das Programm „Eine zweite Chance“ ist pro Jahr mit 2,5–4,4 Mio. € ausgestattet. Die Höhe der Unterstützung für die einzelnen Projekte ist von der Zahl der TeilnehmerInnen, der involvierten Zielgruppen und der Anzahl der FallbetreuerInnen abhängig. 2010 wurden insgesamt knapp 3,3 Mio. € auf 31 Projekte verteilt.

Norwegen zeichnet sich durch eine solide Praxis der **Politiküberwachung und -evaluierung** aus. Aufgrund ihrer noch kurzen Bestandsdauer liegen zum Integrations-



programm und zu „Eine zweite Chance“ derzeit jedoch erst wenige Beurteilungsergebnisse vor. Die Monitoringdaten offenbarten folgende Fakten:

- Die Personen, die an Sprachkursen teilnahmen, benötigten mehrheitlich zusätzlichen Unterricht, da auf dem norwegischen Arbeitsmarkt selbst für niedrig qualifizierte Arbeitsplätze gute Sprachkenntnisse vorausgesetzt werden. Frauen und Personen mit unvollständigem Bildungsweg schneiden bei den Tests weniger gut ab (nur 30 % bestanden 2008 das Examen Norwegisch 2). Ein Problem, das bei vergangenen Befragungen und Evaluierungen zu Tage trat, waren die auffälligen Qualitätsunterschiede im Kursangebot der verschiedenen Kommunen und die unzureichende Berücksichtigung der Bedürfnisse der MigrantInnen.
- Die Ergebnisse des Einführungsprogramms fielen positiv aus. 53 % vollzogen nach Beendigung des Programms einen direkten Einstieg in eine Erwerbsarbeit (34 %) oder eine Bildungsmaßnahme (19,6 %). Für 2009 dürfte die Erfolgsquote aufgrund der Wirtschaftskrise darunter liegen. Bei Betrachtung der Ergebnisse ein Jahr nach Beendigung des Programms zeigt sich ein noch günstigeres Bild: Ganze 63 % der TeilnehmerInnen des Einführungsprogramms 2007 hatten entweder eine Arbeit gefunden oder nahmen für ein weiteres Jahr an einem Bildungsprogramm teil. Männer und junge Menschen ziehen einen größeren Nutzen aus dem Programm. Das schlechtere Abschneiden der Frauen ist wahrscheinlich auf ihre familiären Verpflichtungen und den Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen zurückzuführen. Bei einigen ethnischen Gruppen (z. B. Somali) stellt das überaus niedrige Bildungsniveau der Frauen eine zusätzliche Hürde dar. Das Herkunftsland hat eine Auswirkung auf das Teilnahmeergebnis am Programm, so weisen beispielsweise Frauen aus Somalia äußerst schlechte Leistungen auf. Dennoch ist generell für alle Bevölkerungen mit demselben Hintergrund eine Verbesserung gegenüber den Erwerbsquoten von 2008 zu verzeichnen. Die Resultate zeichnen sich auch durch deutliche kommunale Unterschiede aus, teils wegen der uneinheitlichen Programmbeschaffenheit, daneben aber auch aufgrund der Merkmale der zugewanderten Bevölkerung in bestimmten Gebieten. Es besteht ein starkes Risiko, dass die großzügige Gewährung von Sozialleistungen für Teilnehmende an Vollzeitprogrammen so attraktiv erscheint, dass manche MigrantInnen auch dann im Programm verbleiben, wenn sie schon vor Ablauf der zwei Jahre ihre Beschäftigungsfähigkeit erlangen.
- Das Programm „Eine zweite Chance“ kann im Verhältnis dazu, dass es sich um die am schwersten vermittelbaren Zielgruppen handelt, mit guten Resultaten aufwarten. Von den 157 Personen, die das Programm 2009 absolvierten, traten 42 % entweder in eine Erwerbsarbeit oder eine Bildungsinitiative ein (37 bzw.



5 %). Die verbleibenden TeilnehmerInnen wurden als Arbeitssuchende (NAV) registriert oder belegten andere Arbeitsmarktprogramme. Insgesamt ergeben sich für Männer etwas bessere Resultate als für Frauen, und langzeitarbeitslose SozialleistungsnehmerInnen schnitten besser ab (43 %) als Jüngere (35 %). Von den Frauen in häuslicher Betreuungsarbeit schaffte keine einzige den Programmabschluss innerhalb eines Jahres, was auch damit zusammenhing, dass es sich als zeitaufwendig und schwierig erwies, Frauen für das Programm zu gewinnen. Alles in allem ist diese Bilanz vielversprechend, berücksichtigt man die Zielgruppen und die Schwierigkeiten, die mit ihrer Heranführung verbunden sind. Die Projekte offenbarten ferner, wie wichtig es ist, die Beratungsmethoden auf die jeweilige Zielgruppe abzustimmen, was die IMDi 2010 dazu veranlasste, eine Forschungsarbeit für die Weiterentwicklung von Beratungstechniken und Anwerbungsarbeit und die Einbeziehung von Personalagenturen zu finanzieren. Zu den größten Herausforderungen des Programms gehörte die Anwerbung von Frauen mit familiären Betreuungspflichten, die nicht als Sozialleistungsempfängerinnen registriert sind. Es mussten dafür neue Kanäle ins Auge gefasst werden; vielfach war es erforderlich, die gesamte Familie zu involvieren, um die Bedeutung des Programms nahezubringen. Es war ferner erforderlich, Kinderbetreuungsdienste und Schulungsprogramme auf Teilzeitbasis anzubieten. Gleichzeitig erhielten die Projekte Unterstützung von Frauen, die potentiell teilnehmen wollten — tatsächlich zeigten viele unter ihnen Interesse, auch ohne finanzielle Abgeltung. Was die Programme für Jugendliche angeht, stellte sich das Hauptproblem in den hohen Ausstiegsraten und der Notwendigkeit von Rollenvorbildern. Spezielle Einstiegskurse für junge Menschen haben sich ebenso bewährt wie Projekte, in denen ein Alltagsrahmen mit „TeilnehmerInnenbereichen“ (Räume mit einer Couch, einer Kaffee-Ecke, Computern usw.) und Meditationsübungen angeboten werden.

Die wichtigsten Problempunkte, die sich aus Sicht anderer Staaten potentiell stellen, sind im Diskussionspapier zusammengefasst. Hier soll lediglich ein Kurzüberblick gegeben werden.

- Zielgruppenausrichtung: Es lohnt sich, auf die unterschiedlichen Bedürfnisse neu ankommender MigrantInnen, Flüchtlinge und arbeitsmarktferner Zuwanderinnen und Zuwanderer mit langfristigem Aufenthaltsstatus einzugehen. Es ist fraglich, ob der Ausschluss von ArbeitsmigrantInnen aus Integrationsprogrammen und kostenlosem Sprach- und Sozialkundeunterricht zweckmäßig ist.
- Es gilt als unverzichtbar, Integrationsprogramme und Sprachkurse verbindlich anzubieten. Nur so kommt ihr Förderpotential für die soziale Integration an-



sonsten gering qualifizierter MigrantInnen und ihrer Kinder voll zur Geltung, denn die Teilnahmequote unter den Gruppen mit dem größten Bedarf wäre ansonsten wahrscheinlich niedrig. In Norwegen besitzen diese Programme einen besonderen Stellenwert, da das Angebot an minder qualifizierten Arbeitsplätzen niedriger ist als in anderen Ländern, und die Sprachbeherrschung (zusätzlich zur Berufsqualifikation) für die meisten Arbeitsplätze als unverzichtbar angesehen wird. Wenn die Voraussetzungen verbindlich geregelt sind, werden im Allgemeinen jedoch kostenlose Kurse sowie eine Beihilfe für die Teilnahme angeboten (v. a. bei Vollzeitprogrammen). Bei der Verwirklichung derartiger Programme in anderen Staaten stellen sich einige Hürden, insbesondere dann, wenn ein großer Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund gegeben ist.

- In zahlreichen Evaluierungen wurde die Gefahr von Lock-in-Effekten hervorgehoben, wo durch großzügige Integrationsbeihilfen für ProgrammteilnehmerInnen die Motivation zum Arbeitsmarkteintritt vermindert wird. Mehr Flexibilität in der Programmgestaltung, eine zügigere Heranführung an Erwerbsarbeit und die Schaffung von Arbeitsanreizen — zumindest für die am besten Qualifizierten — sind mögliche Verbesserungsschritte.
- Die Qualität des Dienstleistungsangebots schwankt je nach Kommune. Es gibt kaum Anreize für Kommunen, ihre Dienstleistungen aufzuwerten. In vielen Fällen fehlt es den angebotenen Programmen an der nötigen Flexibilität, um den vielfältigen Bedürfnissen der überaus heterogenen Migrationsbevölkerung gerecht zu werden. Probleme bereitet insbesondere die Versorgung von Personen mit hohem Bildungsstand.
- Die im internationalen Vergleich hohen Programmkosten stellen ein mögliches Hindernis für die Übertragbarkeit auf Staaten mit einer größeren Zahl von Zuwanderinnen und Zuwanderern und begrenzten Ressourcen dar.
- Die Entscheidungsstrukturen zeichnen sich durch eine eindeutige Rollenverteilung zwischen öffentlichen AnbieterInnen vor Ort (Kommunen) und nationalen Behörden (VOX, IMDi und NAV) aus. Erstere genießen über genügend Spielraum für eine flexible Umsetzung, während zweitere Leitlinien aufstellen, technische Hilfestellung anbieten und das Monitoring wahrnehmen. Die weitreichende politische Autonomie der Kommunen erschwert indes die Koordinationsfunktion zentralstaatlicher Einrichtungen. Die Rolle privater DienstleistungsanbieterInnen und NRO ist im Vergleich zu anderen europäischen Staaten begrenzt. Hierin liegt ein potentiell Hindernis für die Übertragbarkeit, da die Kommunen für die Versorgung mit solchen Programmen mitunter nicht gewappnet sind.



## C. Politikinstrumente und Erfahrungen in den Peer-Ländern / Beiträge europäischer Interessenvertretungen

Neben dem Gastgeberland Norwegen nahmen sechs Staaten an der Peer Review teil: Österreich, Finnland, Griechenland, Italien, Lettland und Malta. In den Länderbeiträgen findet sich eine Kurzdarstellung der Aufenthalts- und Einbürgerungsbestimmungen sowie der wichtigsten Integrationsprogramme auf nationaler und lokaler Ebene. In weiterer Folge werden aus dem norwegischen Konzept gewonnene Erkenntnisse und dessen Übertragbarkeit erörtert.

Am Beispiel dieser Staaten lassen sich die immensen Unterschiede ermesen, die hinsichtlich des Umfangs und der Zusammensetzung der MigrantInnenbevölkerung existieren. Daraus resultieren unterschiedliche Herangehensweisen an Integrationspolitik und differenzierte Möglichkeiten zur Übernahme des norwegischen Modells. In **Österreich** sind 10,3 % der Gesamtbevölkerung ausländischer Herkunft; 16 % aller Arbeitskräfte sind in einem anderen Staat geboren und 20 % aller Kinder haben Eltern mit Migrationshintergrund. Die zahlenmäßig stärkste Gruppe stellen Zuwanderinnen und Zuwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien (mehr als 1/3). Während in der Vergangenheit die Arbeitsmigration überwog, stellen Familienzusammenführungen heute das Hauptmotiv dar. **Finnland** war demgegenüber stets ein „Entsendestaat“. Trotz einer Zunahme in den letzten zehn Jahren ist der MigrantInnenanteil nach wie vor überaus gering (2,7 % der Gesamtbevölkerung), ein erheblicher Teil kommt aus benachbarten Staaten (Estland, Russland und Schweden). **Malta** weist einen verhältnismäßig geringen AusländerInnenanteil (4,4 %) auf, MigrantInnen aus Drittstaaten machen gar nur 2,4 % der Gesamtbevölkerung aus. **Griechenland** und **Italien** waren lange „Entsendestaaten“, doch ist seit Anfang der 1990-er Jahre eine rapide Zunahme der Einwanderung zu beobachten — mit einem hohen Anteil an illegalen MigrantInnen. 2009 erreichte der Anteil Nichtstaatsangehöriger an der Gesamtbevölkerung 8,3 % (Griechenland) bzw. 7 % (Italien — hier wurden 4,2 Mio. Zuwanderinnen und Zuwanderer plus an die 560.000 Personen mit nicht geregelter Aufenthaltsstatus gezählt). Bei den MigrantInnen handelt es sich vorwiegend um Drittstaatsangehörige, die immigrieren um zu arbeiten oder Familienangehörigen nachfolgen. Auf Asylsuchende und Flüchtlinge entfällt in Griechenland und Italien ein geringerer Anteil als in den nordischen Staaten. Die Lage in **Lettland** ist grundlegend verschieden: Die größten integrationspolitischen Herausforderungen betreffen hier nicht die Zuwanderung (nur 2 % der Gesamtbevölkerung, zumeist aus den alten GUS-Staaten), sondern rückkehrende MigrantInnen, und hierbei im Besonde-



ren eine russischsprachige Minderheit (ca. 16 % der Bevölkerung), unter denen sich zahlreiche Staatenlose befinden.

In den Peer-Ländern gelten sehr unterschiedliche institutionelle und sozioökonomische Voraussetzungen für die Eingliederung von Zuwanderinnen/Zuwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten. Dennoch lassen sich einige gemeinsame Überlegungen und Trends erkennen.

- Sprachtests sind immer häufiger eine Voraussetzung für die Einbürgerung und die Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis.
- Die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration erfordert eine Kombination aus Sprachkursen, Beratungen und berufsbildenden Programmen; der Spracherwerb muss in möglichst frühem Alter einsetzen.
- Es gilt, Dienstleistungen und Politikmechanismen auf die spezifischen Bedürfnisse unterschiedlicher MigrantInnengruppen abzustimmen.
- Die Integration der Zuwanderinnen und Zuwanderer der zweiten Generation erhält ein zunehmendes Augenmerk.
- Es ist wichtig, über eine Governance-Struktur zu verfügen, um die Koordination der zahlreichen in die MigrantInnenintegration involvierten Akteurinnen/Akteure und Politikschienen zu bewältigen.
- Mangelnde Finanzressourcen, Folgen der anhaltenden Wirtschaftskrise.

## Erfahrungswerte aus den Peer-Ländern

Der Bleiberecht **Österreichs** enthält derzeit — ausschließlich für hoch qualifizierte MigrantInnen — Anreize zum Erwerbszugang und zur Erlangung einer Niederlassungsbewilligung. Die Länge der (vorübergehenden oder unbegrenzten) Aufenthaltsgenehmigung ist vom Einwanderungsgrund abhängig. Sprachkenntnisse gelten als zentraler Integrationsaspekt. Seit 1998 sind grundlegende Deutschkenntnisse eine Vorbedingung für die Einbürgerung. Seit 2006 ist ein Einbürgerungstest abzulegen, für den vorab eine sog. Integrationsvereinbarung erfüllt werden muss. Für die Erlangung der österreichischen StaatsbürgerInnenschaft sind Deutschkenntnisse der Niveaustufe B2 (gemäß dem gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen — GERS) Voraussetzung; die Integrationsvereinbarung sieht die Erlangung des Niveaus A2 und einen verpflichtenden Deutschkurs im Umfang von 300 Stunden binnen fünf Jahren vor (Frist in manchen Fällen verlängerbar). Bei erfolgreichem Kursabschluss innerhalb von zwei Jahren werden 50 % der Kosten erstattet (drei Jahre: 25 %). Zuwanderinnen und Zuwanderer mit hohem Bildungs- und Qualifikati-



onsstand sind von dieser Verpflichtung entbunden. Gegenwärtig sind Überlegungen in Gange, für neue MigrantInnen Deutschkenntnisse der Niveaustufe A1 (elementare Sprachverwendung) als Einreisebedingung festzuschreiben (wie in Deutschland).

Die Beschäftigungsprogramme für MigrantInnen werden mehrheitlich vom österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS) angeboten, in manchen Fällen in gemeinsamer Organisation mit NRO. MigrantInnen haben dieselben Zugangsrechte zum AMS wie InländerInnen. Im Januar 2010 trat ein Nationaler Aktionsplan für Integration (NAP-Int) in Kraft, mit dem die Abstimmung sämtlicher Integrationsmaßnahmen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene und die Koordination zwischen öffentlichen Organen, sozialpartnerschaftlichen Organisationen und NRO vorangebracht werden sollen.

Ein Teil der Integrationsprogramme ist auf spezifische Gruppen wie MigrantInnen der zweiten Generation und Frauen ausgerichtet. Orientierungshilfen anhand von Rollenvorbildern haben sich bei jüngeren und MigrantInnen der zweiten Generation bewährt. Um die Sprachkenntnisse der zweiten Einwanderungsgeneration zu verbessern, führte die Regierung 2009 die Kindergartenpflicht für alle fünfjährigen Kinder ein (kostenlos). Unter den speziell auf Einwanderinnen ausgerichteten Programmen kann die Wiener Initiative „Mama lernt Deutsch“, bei der Mütter an der Schule bzw. im Kindergarten ihrer Kinder Unterricht erhalten, gute Erfolge vorweisen. Darüber hinaus wurden zu Betreuungs- und Ausbildungsprogrammen für Arbeitssuchende BeraterInnen für Geschlechterfragen hinzugezogen, und das Programm für Vielfalt der Stadt Wien (2007) sieht vor, dass Schulungseinrichtungen, die sich an Ausschreibungen beteiligen möchten, über Diversitätsbeauftragte verfügen. Um die Heranführung der zugewanderten Bevölkerung zu verbessern, werden für MitarbeiterInnen der Arbeitsmarktdienste erstmals Besuche in Moscheen veranstaltet; zudem werden Artikel in MigrantInnenzeitschriften veröffentlicht und eine DVD in Türkisch und weiteren Sprachen produziert.

Die Evaluierung dieser Programme gestaltet sich schwierig, da in den Statistiken der ethnische Hintergrund der Teilnehmenden nicht erhoben wird.

In **Finnland** werden Einwanderinnen und Einwanderern — wie in Norwegen und Schweden — Einführungs- und Ausbildungsprogramme, kostenlose Sprachkurse und Sozialleistungen geboten. Für die Erlangung der finnischen Staatsangehörigkeit müssen in einem Sprachtest ausreichende Finnisch- oder Schwedischkenntnisse nachgewiesen werden. Das Innenministerium ist verantwortlich für die Planung, Lenkung, Koordination und Überwachung der Integrationspolitik. Die Kommunen, Arbeitsmarktdienste und für Lokalentwicklung zuständigen Behörden kümmern sich



um die Konzipierung, Umsetzung und das Monitoring von integrationsfördernden Maßnahmen auf ihrem Territorium. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Kommunen einerseits und den Arbeitsmarkt- und Lokalentwicklungsinstanzen andererseits wird gegenwärtig neu diskutiert. Die Einbeziehung der unterschiedlichsten Anspruchsgruppen — einschließlich der sozialpartnerschaftlichen Organisationen und NRO — ist weit fortgeschritten; beispielhaft dafür steht der Entwurf zum Integrationsgesetz, für den 160 Organisationen und Einrichtungen konsultiert wurden. Gemäß dem 1999 verabschiedeten (und derzeit überarbeiteten) Integrationsgesetz kommen für die Teilnahme an einem Integrationsplan lediglich arbeitlose oder Sozialhilfe beziehende MigrantInnen in Frage. Ein Integrationsplan muss innerhalb von zwei Monaten ab der Meldung beim Arbeits- bzw. Sozialamt abgeschlossen werden; er enthält individuell abgestimmte Integrationsdienstleistungen in Form von Sprachkursen und Ausbildungsmaßnahmen, für eine Dauer von drei Jahren (u. U. bis zu fünf Jahren). Erstellt wird der Plan gemeinsam von den MigrantInnen und dem verantwortlichen Amt (Kommune und/oder Arbeitsvermittlungsstelle), und die Teilnehmenden erhalten eine „Integrationsbeihilfe“ in Höhe des Arbeitslosengelds. Mit der Novelle des Integrationsgesetzes, die voraussichtlich im Frühjahr 2011 in Kraft tritt, wird die Teilnahmemöglichkeit auf alle Zuwanderinnen und Zuwanderer mit Aufenthaltsstatuts bzw. einer registrierten Bleibeerlaubnis ausgedehnt. Ebenfalls vorgesehen sind Regelungen für einen verpflichtenden Sprachkurs bzw. -test für MigrantInnen — eine Voraussetzung, die bislang nur für die Einbürgerung galt. Nicht zuletzt soll innerhalb von zwei Monaten nach Antragstellung durch die/den Migrantin/Migranten eine Erstbeurteilung der Beschäftigungsfähigkeit, des Bildungsstandes und sonstiger Kompetenzen (u. a. Sprachbeherrschung) durchgeführt werden. Asylsuchende werden in einem gesonderten Gesetz behandelt. Die Hauptprobleme im Zusammenhang mit Integrationsplänen liegen in der Schwierigkeit MigrantInnen zu erreichen, in den knappen Ressourcen und der unzulänglichen Koordination zwischen zielgerichteten und allgemeinen Politikmaßnahmen. Seit einigen Jahren wird der Überwachung und Evaluierung von Integrationsmaßnahmen ein größeres Augenmerk geschenkt; in einem im Aufbau befindlichen Pilotprogramm soll ein einheitliches Monitoringsystem entwickelt werden, das auch eine Erhebung von Neuzuwanderinnen und -zuwanderern sowie von Integrationsprogrammen der Kommunen einschließt.

In **Griechenland** müssen Drittstaatsangehörige für die Erlangung einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung bzw. für die Einbürgerung ein Griechischexamen der Stufe A2 ablegen. Als weitere Voraussetzung für eine Einbürgerung gelten nachweisbare Kenntnisse in griechischer Geschichte und Kultur. Einbürgerungswillige müssen außerdem zumindest sieben Jahr legal im Land gelebt haben. Die Sprachprüfung kann



nach dem Besuch eines Griechischkurses (150 Stunden) und eines Geschichte- und Kulturunterrichts (mind. 25 Stunden) abgelegt werden; beide Kurse sind kostenlos. Das derzeit geltende Zuwanderungsrecht steht in Überarbeitung; die Zielvorgaben lauten: a) Verfahrensvereinfachung für die Beantragung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen, um das Risiko des Wegfalls eines permanenten Aufenthaltsstatus einzudämmen; b) Förderung der vollständigen sozioökonomischen Teilhabe von Zuwanderinnen und Zuwanderern, insbesondere jenen der zweiten Generation. Ein Gutteil der Sprachkurse, Berufsausbildungen und Beschäftigungsprogramme für MigrantInnen wird mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds, der Gemeinschaftsinitiative EQUAL und des Europäischen Integrationsfonds umgesetzt. Die zwei größten Schwachpunkte dieser Programme bestehen darin, dass ausschließlich MigrantInnen mit Papieren bedient werden und Probleme hinsichtlich der Anerkennung ihrer Kompetenzen und Erfahrungen außer Acht bleiben. Ferner ist der Mangel an Finanzressourcen eine Hürde für die Sicherstellung des kostenfreien Zugangs zu Einführungsprogrammen und Sprachkursen für alle Neuzuwanderinnen und -zuwanderer. Hingegen wäre es möglich, die Programme auf Flüchtlinge und Asylsuchende auszuweiten (deren Zahl sich in Grenzen hält). Hinsichtlich der Governance-Mechanismen zeichnete sich die griechische Politikgestaltung bis in die jüngste Vergangenheit durch ein hohes Maß an Zentralisierung aus. Im Zuge der Verwaltungsreform erhielten die Kommunen unterdessen mehr Entscheidungsbefugnisse in sozial- und bildungspolitischen Fragen. 2008 wurde von einem bereichsübergreifenden nationalen Ausschuss ein umfassender Aktionsplan in die Wege geleitet, mit dem Ziel, die integrationspolitischen Instrumente zu verbessern und aufeinander abzustimmen.

In **Italien** erfolgt die Durchführung von Integrationsprogrammen auf lokaler Ebene durch NRO und lokale Gebietskörperschaften; die Zentralregierung regelt indessen den MigrantInnenzustrom mittels einer jährlich festgesetzten Quote. Einbürgerungswillige müssen einen geregelten Aufenthalt im Land seit mindestens zehn Jahren nachweisen. Das Bleiberecht ist an eine Arbeitserlaubnis und eine rechtmäßige Erwerbsarbeit gebunden. Infolge einer Gesetzesnovelle müssen Neuankömmlinge seit 2010 binnen zwei Jahren ein Sprachexamen der Niveaustufe A2 ablegen, eine Vorbedingung für die dauerhafte Niederlassungsbewilligung. Die integrationspolitischen Instrumente auf lokaler Ebene umfassen hauptsächlich Beschäftigungsdienste und Sprachunterricht, die Bildungsintegration von MigrantInnen der zweiten Generation, den Zugang zu Wohnraum und einige grundlegende Dienstleistungen. Darüber hinaus werden in den Herkunftsländern Orientierungs- und Schulungsprogramme angeboten. Italia Lavoro, eine Fachstelle des Ministeriums für Arbeit, arbeitet derzeit an Werkzeugen und Verfahrensweisen für den Ausbau von zielgruppenrelevanten



Arbeitsmarktdiensten. Sie bietet technische Unterstützungsleistungen und Koordinationsarbeit für MigrantInnenvereinigungen und NRO und wickelt darüber hinaus Pilotprojekte ab, mit denen Unternehmen auf die Lage der MigrantInnen aufmerksam gemacht und dafür gewonnen werden sollen, Zugewanderten einen Chance auf einen Arbeitsplatz zu geben.

In **Lettland** steckt das politische, legislative und institutionelle Gefüge für die Eingliederung von MigrantInnen noch in den Kinderschuhen, entsprechende behördliche Organe auf regionaler oder lokaler Ebene sind bislang kaum entwickelt. Das Hauptproblem in Lettland betrifft die Einbürgerung einer großen Staatenlosengemeinde (ursprünglich aus der ehemaligen UdSSR) und deren Kinder (die einen dauerhaften Aufenthaltsstatus in Lettland, aber weder die lettische noch sonst eine Staatsangehörigkeit besitzen). Integration ist in Lettland ein politisch heikles Thema, weshalb Integrationspolitik nach strengen und konservativen Maßstäben betrieben wird. Die größte Barriere für die Arbeitsmarktintegration resultiert nicht aus einer Sprachproblematik, da Russisch in Lettland noch immer weit verbreitet ist und Neueinwanderinnen und -einwanderer hauptsächlich aus den ehemaligen GUS-Staaten stammen, sondern in den Beschränkungen für die Arbeitserlaubnis: Nach ihrem Ablauf müssen betroffene MigrantInnen binnen zehn Tagen das Land verlassen. Drittstaatsangehörige ohne dauerhaften Aufenthaltsstatus haben außerdem keinen Anspruch auf Sozial-, Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen. Integrationspolitik für Zuwanderinnen und Zuwanderer und Drittstaatsangehörige standen erstmals 2007 auf der Politikagenda, was auf das Drängen der EU zurückzuführen ist, in den Mitgliedstaaten das Angebot zielgerichteter Integrationsmaßnahmen auszubauen. Die meisten Aktivitäten werden auf Projektbasis unternommen und aus dem Europäischen Integrationsfonds kofinanziert. Die Kommunen legen seit Ende der 1990-er Jahre ein größeres Augenmerk auf die soziale und kulturelle Integration von Drittstaatsangehörigen. Bis Ende 2003 hatten sich 25 Kommunalregierungen mit eigenen sozialen Integrationsprogrammen ausgestattet, weitere 29 verfügten über sektorale Programme mit direktem Bezug zur sozialen Integration. Die Umsetzung der Projekte liegt überwiegend in Händen von NRO, in Zusammenarbeit mit lokalen Einrichtungen. Im Oktober 2010 wurde ein neues Rahmenwerk für die Periode 2011–2017 ausgearbeitet, ausgehend von einer öffentlichen Konsultation zur Integrationspolitik.

Die Zuwanderungspolitik **Maltas** ist ähnlich restriktiv. ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten finden nur dann Aufnahme, wenn sie eine Beschäftigung vorweisen können, für die sie eine komplette Qualifikation mitbringen und für die keine Arbeitskraft aus dem Inland oder einem EU-Staat verfügbar ist. Aus diesem Grund haben Drittstaatsangehörige keine Möglichkeit zur Teilnahme an Ausbildungs- und Integrationspro-



grammen. Ein neues Gesetz sieht vor, dass MigrantInnen für die Beantragung bzw. Verlängerung eines Aufenthaltstitels ausnahmslos Kurse in Maltesisch, Englisch und maltesischer Sozialkunde absolvieren müssen. Diese Lehrgänge werden von einer Regierungsbehörde (Employment and Training Corporation — ETC) angeboten, Sprach- und Ausbildungskurse gibt es daneben aber auch von Gewerkschaften und NRO. Die Zentralregierung ist im Allgemeinen in diese Programme nicht involviert, allerdings ziehen lokale Gebietskörperschaften mit einer hohen AusländerInnen-dichte für die Unterstützung der MigrantInnen vor Ort nicht selten die Mithilfe der ETC heran.

## Beiträge der Interessenvertretungen

Das **Europäische Netzwerk zur Bekämpfung der Armut (EAPN)** stellte mehrere Kernprobleme zur Debatte.

- Es gilt, **anspruchsbasierten Konzepten** zum Durchbruch zu verhelfen, um die soziale und wirtschaftliche Integration zu untermauern. An Bedingungen geknüpfte Aufenthaltsgenehmigungen und BürgerInnenrechte stellen ebenso wie Sprachtests und Examen in politischer Bildung eine Diskriminierung der am stärksten benachteiligten MigrantInnen dar. Es droht ferner ein Anwachsen der Schattenwirtschaft. Eine anspruchsbasierte Vorgehensweise impliziert den garantierten Zugang zu sozialen Rechten und Dienstleistungen. Es muss bei den Bedürfnissen der Kinder und möglichst frühzeitigen Bildungsmaßnahmen für MigrantInnen angesetzt werden; in weiterer Folge gilt es, für eine **Mindesteinkommenssicherung** zu sorgen, damit die Betroffenen Sprachkurse und Integrationsprogramme wahrnehmen können. Spanien und Schweden liefern mit dem EXIGO-Projekt nachahmenswerte Beispiele auf diesem Gebiet.
- Integrationspolitik muss als **oberstes Ziel die vollständige gesellschaftliche Teilhabe** von MigrantInnen ins Auge fassen. Die Arbeitsmarktintegration muss diesem Ziel dienen und kann kein Selbstzweck sein. Daraus folgt, dass Integrationsprogramme auf den Kompetenzen der Zugewanderten aufbauen und deren Berufsentscheidungen fördern müssen. Indem die Aufnahmeländer kulturelle und gesellschaftliche Vielfalt akzeptieren und zur Geltung bringen, tragen sie zur Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnisse bei.
- **Eingliederungsfreundliche Arbeitsmärkte** werden als Voraussetzung für eine erfolgreiche Erwerbsintegration erachtet. In vielen Mitgliedstaaten besteht zwischen Sprachbeherrschung und dem Bestehen auf dem Arbeitsmarkt kein



direkter Zusammenhang: Aufgrund von Diskriminierung und der fehlenden Anerkennung von Bildungs- und Berufsqualifikationen bleibt MigrantInnen der Zugang zu hochwertigen Arbeitsplätzen verwehrt. Dies bewirkt nicht nur eine Vergeudung von Ressourcen und die Negativselektion von qualifikationschwachen MigrantInnen (während gut Ausgebildete geschlossenen Arbeitsmärkten fern bleiben), sondern ruft potentiell auch soziale Spannungen hervor, sobald Zuwanderinnen und Zuwanderer der zweiten und dritten Generation das Erwachsenenalter erreichen. Gegengesteuert werden kann mit dem Vorschlag, in den Mitgliedstaaten einen **Gesetzesrahmen für die Anerkennung von Zeugnissen und Berufsqualifikationen** ins Leben zu rufen, anknüpfend an bestehende EU-Instrumente wie das „Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der Europäischen Region“ (1997 ausgearbeitet vom Europarat und der UNESCO).

- Entscheidungs- und Leitungsmechanismen müssen **ausgedehntere Partnerschaften** anpeilen, u. a. mit **NRO**, und die **Mitwirkung der MigrantInnen** selbst fördern, mit dem Ziel, den beschäftigungs- und den eingliederungspolitischen Strang in Einklang zu bringen. Das norwegische Modell liefert dafür eine bewährte Verfahrensweise, wenngleich mit einer stärkeren Einbeziehung von Interessensvertretungen (ethnische Minderheiten, MigrantInnen) in sämtlichen integrationspolitischen Etappen, einer besseren Koordinierung und der Schaffung von Qualitätsstandards auf zentralstaatlicher Ebene die Wirksamkeit des Instrumentariums weiter gesteigert werden könnte. Im Beitrag des EAPN wird das spanische interkulturelle Modell als weiteres gutes Beispiel bewertet.
- In zahlreichen europäischen Staaten stellt der **Ressourcenmangel für Integrationsprogramme** das gravierendste Problem dar, das durch die Wirtschaftskrise weiter verschärft wird. MigrantInnen und Angehörige ethnischer Minderheiten gehören zu den Gruppen, die von der Krise am stärksten betroffen sind; Budgetkürzungen betreffen überwiegend Sozialausgaben und damit auch die Integrationsförderung und Maßnahmen gegen Diskriminierung.

Der Beitrag der **European Women Lobby (EWL)** stellte vor allem heraus, dass Einwanderinnen größeren Integrationshürden gegenüberstehen als männliche Zugewanderte. Dies ist nicht nur das Ergebnis traditioneller Rollenbilder und der Abhängigenstellung der Frauen bei Familienzusammenführungen, sondern liegt auch am dürftigen Angebot an leistbaren und zugänglichen Betreuungseinrichtungen. Mangelnde Sprachkenntnisse verfestigen die Isolation und soziale Ausgrenzung von Frauen und führen dazu, dass sie ohne Wissen über ihre Rechte bleiben und öffentliche Versorgungsdienste kaum beanspruchen; letzten Endes leidet auch die



Integration der Kinder im Aufnahmeland. Die EWL argumentiert, dass den Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen offenstehe, um die **Wirksamkeit von Integrationsprogrammen zu verbessern**:

- Bereitstellung kostenfreier, zugänglicher Programme, die an die spezifischen Bedürfnisse von Frauen und MigrantInnen mit Behinderung angepasst sind (Veranstaltungsort, zeitlicher Ablauf, Angebot an Betreuungseinrichtungen).
- Einbindung von MigrantInnenverbänden in allen Stadien des Politikzyklus.
- Bereitstellung maßgeschneiderter, hochwertiger Programme auf der Grundlage von Bedarfsbeurteilungen (vgl. das kanadische Konzept).
- Gewährleistung, dass Integrationskurse auch Anleitungen für die Inanspruchnahme öffentlicher Versorgungsdienste und die Teilnahme an der Zivilgesellschaft beinhalten, einen Überblick über die Rechte von Zuwanderinnen/Zuwanderern liefern und Beratungs- und Orientierungshilfen zum Angebot an Berufsausbildungen, Fortbildungsprogrammen, lebensbegleitendem Lernen und hochwertigen Arbeitsplätzen umfassen. Das dänische Mentoring-Netzwerk stellt ein gutes Praxisbeispiel dar.

Die EWL fordert in ihrem Beitrag ferner die **Untermauerung der Integrationsprogramme mit zusätzlichen Politikmaßnahmen**, z. B.:

- Abbau der Gesetzeshürden für den Zutritt zum formellen Arbeitsmarkt und Sicherstellung effektiver BürgerInnenrechte für ausländische Arbeitskräfte, unabhängig von ihrem Rechtsstatus — als Steuerzahlende sollen sie dieselben Rechte genießen wie InländerInnen.
- Förderung einer positiven Sichtweise auf die Vorteile einer multikulturellen Gesellschaft in Medien und politischen Kampagnen.
- Anpassung der öffentlichen Dienstleistungen an die Bedürfnisse einer vielschichtigen Bevölkerung durch Multikulturalitätsschulungen für MitarbeiterInnen.
- Durchgängige Gleichstellungsorientierung in der Migrationspolitik — beispielsweise leistet die Richtlinie zur „EU Blue Card“ der Wanderung von qualifikationsstarken Personen in EU-Staaten Vorschub, was Männern besonders zugute kommt, zumal als Grundlagen das Einkommen und der Beschäftigungssektor herangezogen werden, und nicht das Bildungs- und Sprachniveau.



- Umsetzung eines wirksamen Mechanismus zur Anerkennung von Qualifikationen.
- Umsetzung wirksamer Maßnahmen gegen Diskriminierung unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive, bei Bedarf Ausdehnung von positiver Diskriminierung.
- Gewährleistung, dass Frauen im gesamten Migrationsprozess eigene Rechte zustehen, also nicht nur der Status von Familienangehörigen (wie in den Bestimmungen zur Familienzusammenführung der meisten Mitgliedstaaten der Fall).
- Hinzuziehung von MigrantInnen- und Frauenorganisationen zur Politikgestaltung, Förderung mit spezifischen Finanzierungen und Ausschreibungsverfahren.



## D. Diskussionen im Verlauf des Peer Review-Seminars

Die beleuchteten norwegischen Instrumente offenbaren, dass sich integrierte und angepasste Programme, die auf die Bedürfnisse verschiedener MigrantInnengruppen Rücksicht nehmen, für die Verbesserung ihrer Arbeitsmarktleistungen bewähren. Die norwegische Herangehensweise an Integration wurde von sämtlichen TeilnehmerInnen als vorbildhaft bewertet; in zwei Detailbereichen wurden Verbesserungsmöglichkeiten angesprochen: Mehr Flexibilität in der Versorgung (zur Abwehr von Lock-in-Effekten) und Erstellung von Qualitätsstandards für Kommunen. Hinsichtlich der Sprachkurse und politischen Bildung wurde angeregt, dass die Kursstunden aufgestockt und der Arbeitsmarktaspekt und die Berufsausbildung in den Mittelpunkt gerückt werden müssen. Ferner sollten Zuwanderinnen und Zuwanderer bzw. die sie vertretenden NRO in das Schulungswesen eingeflochten werden.

In der Diskussion um die Übertragbarkeit des norwegischen Konzepts auf die Peer-Länder wurden zwei Vorbehalte geltend gemacht. Der eine ergibt sich aus der Ressourcenknappheit (verschärft durch die Krise), der zweite hängt mit dem hohen MigrantInnenaufkommen in manchen Staaten zusammen. Darüber hinaus besteht die Tendenz, dass sich MigrantInnen konzentriert in städtischen Räumen niederlassen, worin hinsichtlich der Projektkapazitäten eine Herausforderung liegt.

Der weitere Diskussionsverlauf beschäftigte sich vor allem mit dem Zusammenhang zwischen Integrationsprogrammen, BürgerInnenrechten und Governance-Systemen, ausgehend von der norwegischen Anregung, für den Erwerb der Staatsangehörigkeit einen verpflichtenden Sprach- und Sozialkundetest einzuführen — eine Idee, die in ganz Europa immer häufiger Anklang findet.

### Integrationsprogramme, Sprachkurse und BürgerInnenrechte

Verpflichtende **Sprachkurse** und Einbürgerungstests kommen europaweit immer häufiger als Mittel der Arbeitsmarktintegration und als Bestandteil des Prozesses zum Erwerb von BürgerInnenrechten zum Einsatz. Ein Diskussionspunkt war die Wirksamkeit von Sprachkursen für die Arbeitsmarktintegration. In dem Maße, wie Examen in Sprachbeherrschung und Sozialkunde sich als Zugangsvoraussetzung zur StaatsbürgerInnenschaft etablieren, steht MigrantInnen mit niedrigem Bildungsniveau eine potentielle Hürde entgegen. Damit zusammen hängt die allgemeinere Frage, ob sich die Staatsangehörigkeit an sich als Instrument zur Verbesserung der



---

Arbeitsmarktintegration eignet oder als Beweis einer erfolgreichen Integration dient – wie in den meisten Staaten Europas heute üblich.

Die Diskussion rund um die verpflichtenden Sprachkurse zur Arbeitsmarktintegration beruhte auf folgenden Elementen (ebenfalls enthalten im Diskussionspapier).

- Die Kenntnis der Landessprache ist ein wichtiges Rüstzeug für die wirtschaftliche und soziale Integration, wenngleich sich im Falle von schlecht qualifizierten MigrantInnen und deren Kindern positive Folgen mitunter erst nach Jahren einstellen. Andererseits besteht die Gefahr, dass die Koppelung von Bleibe- und StaatsbürgerInnenrecht an ein bestimmtes Niveau des Sprach- und Kulturerwerbs zum Integrationshindernis wird. Dann stellt sich vor allem die Frage, welchen Zweck verpflichtende Sprachkurse und Prüfungen erfüllen sollen. Wenn Sprachexamen der Beschäftigungsfähigkeit von Zuwanderinnen und Zuwanderern zugute kommen sollen, sind sie gerechtfertigt; werden sie indes als Einbürgerungsvoraussetzung gehandhabt, besteht die Gefahr, dass sie Integration zuwiderlaufen und der Zuwanderungskontrolle dienen.
- Die Ausgestaltung der Prüfungsanforderungen für die Einbürgerung ist ebenfalls von Belang. Es bestehen beispielsweise wesentliche Unterschiede zwischen dem niederländischen Modell, wo der Test kostspielig und anspruchsvoll angelegt ist und nur drei Antrittsversuche möglich sind, und der Praxis in Deutschland, Großbritannien und Dänemark: Dort werden keine Kursgebühren erhoben, Prüfungsunterlagen (mitsamt Lösungsspiegel) können bequem aus dem Internet heruntergeladen werden, und die Anzahl der Teilnahmen ist unbegrenzt.
- Gleichzeitig ist der Zusammenhang zwischen Sprachniveau und Erfolg auf dem Arbeitsmarkt (Beschäftigung und Einkommen) zu hinterfragen, wie Studien aus Norwegen und anderen Staaten belegen. Die gute Kenntnis der Landessprache ist nicht immer gleichbedeutend mit erfolgreicher Integration – und Integration geht nicht in jedem Fall mit einer soliden Sprachkompetenz einher. Die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen (einschließlich der informell erworbenen realen Kompetenzen) erweist sich als überaus zweckmäßig für die Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen. Wie am norwegischen Beispiel außerdem deutlich wird, liegt in der inhaltlichen Ausrichtung des Sprachunterrichts auf den betreffenden Arbeitsplatz ein praktischer Schritt zur verbesserten Vermittelbarkeit. Studien belegen, dass Programme, die Sprachunterricht mit Arbeitstraining und/oder Lohnkostensubventionen verknüpfen, die



Einkommenssituation und Beschäftigungschancen überaus positiv beeinflussen.

- Die uneinheitliche Zusammensetzung der MigrantInnenbevölkerungen — mit all den Unterschieden hinsichtlich der Kompetenzen und Qualifikationen sowie des Bildungs- und Kulturhintergrundes — stellt die Gestaltung von Sprach- und Ausbildungskursen vor große Herausforderungen. Auch in den norwegischen Programmen ist unbestritten, dass mehrere Unterrichts- und Kommunikationswerkzeuge vonnöten sind, um auf spezifische Bedürfnisse der Lernenden eingehen zu können. Die Schwerpunktsetzung in Kursen ist insofern kein leichtes Unterfangen — vor allem, wenn nur knappe Ressourcen und Kompetenzen zur Verfügung stehen. Ferner ist eine flexible Handhabung des Trainingsangebots erforderlich, um auf die familiären und beruflichen Verpflichtungen von Zuwanderinnen und Zuwanderern, ihre unterschiedliche Aufenthaltsdauer und hohe Mobilität Rücksicht zu nehmen. Diese Aspekte gewinnen noch mehr an Bedeutung, wenn die Teilnahme an Sprach- und Sozialkundeunterricht bzw. die Ablegung eines Sprachtests als Voraussetzung für Aufenthaltsbewilligungen und BürgerInnenrechte gelten.
- Um hochwertige, auf erwachsene MigrantInnen zugeschnittene Sprach- und Integrationskurse zu gewährleisten, müssen BeraterInnen und motivierte Lehrkräfte mit angemessener Ausbildung bereitgestellt werden. Der Stellenwert ihrer Arbeit schlägt sich in den Arbeitsbedingungen, der Bezahlung, den Arbeitszeiten, den Beschäftigungsverträgen, der Anerkennung oder Belohnung allerdings nur selten gebührend nieder.

Eine Diskussion über den Zusammenhang zwischen **BürgerInnenrechten** und **Integration** befasste sich anfangs vor allem mit der Erkenntnis, dass der Erwerb der Staatsangehörigkeit die Grundlagen für die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern verbessert — ungeachtet der Unterschiede in Bildung, Alter und Herkunftsland. Zurückzuführen ist dies möglicherweise auf eine positive Signalwirkung auf ArbeitgeberInnen oder die Reduktion des Verwaltungskostenaufwands, der mit der Einstellung von AusländerInnen einhergeht. Ferner lässt sich darauf schließen, dass mit der Staatsangehörigkeit Zugangshürden zu öffentlichen und reglementierten Berufen sowie zu Bildungsförderung teilweise wegfallen. Diese Fakten sprechen auf der einen Seite für eine Verringerung der Barrieren im Erwerb der Staatsangehörigkeit und dafür, in Frage kommende AnwärterInnen zur Annahme der Nationalität des Aufnahmelandes zu ermuntern, da dieser Schritt sowohl für die Arbeitsmarktintegration als auch die Zugehörigkeit zum Land förderlich wäre und damit indirekt auch eine Entlastung des öffentlichen Haushalts nach sich zieht.



---

Eine zügige Abwicklung von Einbürgerungen könnte auch als wirksame Lösung angesehen werden, um qualifizierte Einwanderinnen und Einwanderer zu gewinnen bzw. im Land zu halten. Andererseits bietet die Einbürgerung an sich keine Integrationsgarantie. Eine dauerhaft glaubwürdige Einbürgerungspolitik muss selektive Kriterien aufweisen. Es gilt, spezifische Integrationskonzepte zu verfolgen und vertiefende Studien durchzuführen.

Die Debatte um den Zusammenhang zwischen Einwanderungs- und Integrationspolitik rief eine Reihe von Kommentaren hervor.

- Wenn die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen als Maßstab dafür herangezogen wird, ob die Gewährung eines sicheren Aufenthaltsstatus gerechtfertigt ist, erhalten diese Maßnahmen einen missverständlichen Charakter und sind schwer zu verwirklichen, da sie als Instrument einer restriktiven Zuwanderungspolitik fungieren. Anspruchsbasierte Herangehensweisen erweisen sich als integrationsfreundlicher, machten die VertreterInnen von EAPN und EWL geltend.
- In vielen Staaten werden in den Sprach- und Einbürgerungstests derart hohe Anforderungen gestellt, dass selbst manche InländerInnen scheitern würden. Hinzu kommt, dass Einwanderinnen und Einwanderer es sich ohne wirtschaftliche Unterstützung nicht leisten können, Arbeitszeit für den Unterrichtsbesuch zu verwenden. Angehörige sollten in bestimmten Fällen — z. B. bei verminderter Lese- und Schreibfähigkeit, bei Personen in fortgeschrittenem Alter, bei Menschen mit Behinderung bzw. Erkrankungen — vom Sprachtest befreit werden. Solche Ausnahmeregelungen wären auch geeignet, Arbeitsmarktsegmentierung entgegenzuwirken, da ArbeitgeberInnen die Möglichkeit hätten, Personen in besonderen Problemlagen zu erkennen. EU-BürgerInnen können ohne Auflagen in anderen Mitgliedstaaten leben und arbeiten, selbst wenn sie die Landessprache nicht beherrschen. Im Vergleich dazu sind Drittstaatsangehörige größeren institutionellen Hürden ausgesetzt.
- Einige TeilnehmerInnen machten auf eine widersprüchliche Herangehensweise vieler EU-Staaten an ethnische Minderheiten einerseits und Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Drittstaaten andererseits aufmerksam. Während Erstere in der Wahrung ihrer kulturellen Vielfalt unterstützt werden, lautet das Ziel für Drittstaatsangehörige die vollständige Integration in die Mehrheitskultur.
- In Staaten, in denen ethnische Minderheiten einen beträchtlichen Bevölkerungsanteil stellen, erweisen sich eigene Sprachkurse oftmals als wenig wirk-



sam; die Teilnahmeraten an Integrationsprogrammen ist niedrig. Wie lässt sich die Teilnahmebereitschaft erhöhen? Der Erwerb der Staatsangehörigkeit kann als Anreiz dienen, wenn jedoch die Abwicklung zu schwierig ist und Prüfungen und Einschränkungen zum Zug kommen, entsteht eine abschreckende Wirkung. Ein möglicher Ansatz wäre, Sprach- und Integrationskurse so anzulegen, dass Zuwanderinnen und Zuwanderer motiviert werden sich einzubringen, und auf diese Weise mehr Wissen über die Gesellschaft des Aufnahmelandes erlangen. Der Gesellschaft stünden damit besser ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung, die ihre Fähigkeiten geltend machen können.

- Um einer minderqualifizierten Zuwanderung zuvorzukommen, werden bei Familienzusammenführungen häufig Vorab-Sprachtests vorgeschrieben. Familienzusammenführungen dürfen jedoch nicht von Sprachkenntnissen und Sozialkundewissen abhängig gemacht werden, da die Betroffenen ein Anrecht auf Familienleben haben — worin an sich bereits ein wichtiger Integrationsbaustein liegt. Derartige Rechte gelten für gut qualifizierte Arbeitskräfte automatisch.

## **Governance-Mechanismen und Finanzierungsaspekte im Angesicht der Krise**

37

Ein zweiter Diskussionspunkt bezog sich auf mögliche Verbesserungen der Entscheidungs- und Steuermechanismen unter Berücksichtigung aktueller Budgetzwänge. Das norwegische Konzept beruht auf einem großzügigen Handlungsspielraum der Kommunen, was die Abwicklung von Integrationsprogrammen anbelangt. Dies hat bereits erwähnte Vor- und Nachteile, hinzu kommt jedoch, dass sich mit der politischen Unabhängigkeit der norwegischen Kommunen die Einsetzung einheitlicher Standards und Vergleichsmaßstäbe schwierig gestaltet.

Angesichts knapper Ressourcen — was in Krisenzeiten noch stärker der Fall ist — erhält die Wirkungs- und Leistungsmessung von Integrationsprogrammen im Vergleich zu anderen Formen von AMPol-Maßnahmen für MigrantInnen eine noch größere Bedeutung. Gegenwärtig finden kaum Evaluierungen der Nettoauswirkung von Integrationsprogrammen auf die Arbeitsmarktleistung und die sozioökonomische Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern statt, zumal die Durchführung entsprechender Beurteilungen ein besonders diffiziles Unterfangen darstellt.

Die Debatten im Verlauf der Peer Review machten deutlich, wie wichtig die Einbindung von sozialpartnerschaftlichen Organisationen und NRO in Integrationsprogramme ist. Je enger ArbeitgeberInnenverbände und Gewerkschaften in der Versor-



---

gung mit Integrationsprogrammen zusammenarbeiten, desto bessere Ergebnisse und Chancen erwachsen daraus für die Zielgruppen. Es gilt außerdem, NRO und MigrantInnenorganisationen zu sämtlichen Etappen der Politikgestaltung hinzuzuziehen. In besonderem Maße trifft dies auf Staaten zu, in denen die Intervention öffentlicher Institutionen begrenzt ausfällt (z. B. Lettland, Italien und Großbritannien).



## E. Schlussfolgerungen und Erkenntnisse

Für die TeilnehmerInnen war die Auseinandersetzung mit dem norwegischen Instrumentarium aufschlussreich. Ganz besonders gilt dies für das Projekt „Eine zweite Chance“ und das Integrationsprogramm: Beide Initiativen bieten Weichenstellungen für den Weg aus der Schattenwirtschaft in den legalen Arbeitsmarkt und für die Einbürgerung.

Ganz allgemein betrachtet erweist es sich, dass anspruchsbasierte Konzepte die Integration von MigrantInnen und deren Kindern besonders begünstigen. Vor allem die VertreterInnen von EAPN und EWL traten für diese Sichtweise ein und regten an, dass die Mitgliedstaaten den Rückgriff auf positive Anreize in Erwägung ziehen, um die Verlängerung einstweiliger Aufenthaltstitel, die Gewährung langfristiger Aufenthaltsgenehmigungen und Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen. Es sei nicht angebracht, das Bleibe- bzw. StaatsbürgerInnenrecht mit weiteren Hürden zu versehen. Es sei nicht empfehlenswert, staatsbürgerliche Eingliederung und Sprachtests als Vorbedingungen für langfristige Aufenthaltstitel und Familienzusammenführungen einzusetzen. Ein solches Vorgehen gehöre zu Negativkonzepten, in denen MigrantInnen als Problem gesehen werden. Ferner bestehe die Gefahr, dass Frauen und schlecht qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer diskriminiert werden, was sowohl der Charta der Grundrechte als auch der Europäischen Menschenrechtskonvention zuwiderlaufe.

Hinsichtlich der Möglichkeiten, die Wirksamkeit von Integrationsprogrammen zu steigern, wurde in den Diskussion die Notwendigkeit unterstrichen, Unterschiede zwischen MigrantInnengruppen zu berücksichtigen — u. a. MigrantInnen mit langfristigen oder einstweiligem Aufenthaltsstatus, Asylsuchende, Flüchtlinge, ArbeitsmigrantInnen, nachziehende Angehörige (Familienzusammenführungen) oder auch ethnische Minderheiten, die mitunter schon seit Generationen im Land leben. In all diesen Fällen stellen sich spezifische Integrationsherausforderungen. Die Einschätzung der Bedürfnisse stellt ebenso wie die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen einen wichtigen Baustein wirksamer und effizienter Integrationsmaßnahmen dar.

Wie die Peer Review offenbarte, ist es wichtig, dass Integrationsförderung auf zwei Schienen betrieben wird: Einerseits müssen die Anliegen von MigrantInnen in alle allgemeinen Politikinstrumente Eingang finden, die für die soziale und wirtschaftliche Eingliederung von Belang sind, andererseits sind auch Zielgruppenmaßnahmen vonnöten. Es gibt eine Reihe spezifischer Initiativen, die sich in manchen Staaten bewährt haben und zur Nachahmung empfohlen werden können. Dazu zählen

u. a.: Orientierungshilfen mit MentorInnen und sozialen Unterstützungsnetzwerken; Schulungen in interkulturellen Belangen für DienstleisterInnen, Hinzuziehung von DiversitätsberaterInnen; Kombinationen aus kostenlosen (arbeitsmarktorientierten) Sprachkursen, Berufsorientierung und -beratung sowie berufsbildenden Maßnahmen mit dem Ziel, die soziale und wirtschaftliche Integration voranzubringen. Die Frage der weiblichen Teilnahme an Integrationsprogrammen macht deutlich, dass Geschlechterrollen und spezielle Bedürfnisse von Migrantinnen in der Ausgestaltung von Integrationspolitik berücksichtigt werden müssen. Wie bei MigrantInnen der zweiten und dritten Generation und bei jungen Zuwanderinnen und Zuwanderern sind die frühzeitige Förderung des Spracherwerbs — ab dem Vorschulalter — und die Arbeit mit Vorbildern in Mentoringprogrammen offenbar geeignet, Benachteiligungen bis zu einem gewissen Grad zu bereinigen. Eine weitere wichtige Erfordernis besteht darin, MigrantInnen über ihre Rechte und über Dienstleistungsangebote zu informieren.

Es bedarf weiterer Untersuchungen zum Erfolgspotential verschiedener Politikmodelle. Knapper werdende Ressourcen machen es zudem dringend notwendig, die Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit von Integrationsprogrammen — im Vergleich zu anderen Formen von AMPol-Maßnahmen für Zuwanderinnen und Zuwanderer — eingehender zu analysieren. Zahlreiche TeilnehmerInnen betonten angesichts der gravierenden Mittelknappheit die Notwendigkeit, die EU-Finanzierungen anzuheben und NRO, MigrantInnenorganisationen, private DienstleisterInnen und sozialpartnerschaftliche Organisation zu ermutigen, zur Integrationspolitik beizutragen.

Ganzheitliche und auf eine durchgängige Berücksichtigung abzielende Konzepte betreffen die Governance von Integrationspolitik. Sie erfordern ein engeres Zusammenwirken von Beschäftigungs-, Eingliederungs- und Bildungspolitik, sowohl auf EU- als auch nationaler/lokaler Ebene. Nicht zuletzt sind auch Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft aufgefordert, sich einzubringen — von den lokalen Gebietskörperschaften über die sozialpartnerschaftlichen Organisationen (einschl. ArbeitgeberInnen) bis hin zu NRO, MigrantInnenverbänden und Vertretungsorganisationen ethnischer Minderheiten. Sie alle müssen die Möglichkeit haben, ihr praktisches Wissen im Umgang mit Zuwanderung in der Politikgestaltung zur Geltung zu bringen. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Koordination und Verwirklichung eines mehrere Ebenen umspannenden Rahmenwerks müssen gesondert reflektiert werden, um Wirksamkeit und Effizienz der Politikarbeit zu optimieren. Für die Abstimmung der verschiedenen integrationspolitischen Akteurinnen/Akteure und Maßnahmen sind mehrjährige Aktionspläne möglicherweise gut geeignet.





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

## Erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen

Gastgeberland : **Norwegen**

Peer-Länder : **Österreich, Finnland, Griechenland, Italien, Lettland, Malta**

Im Rahmen der norwegischen Eingliederungspolitik besteht für neu ankommende Flüchtlinge und Zuwanderinnen/Zuwanderer im Erwachsenenalter die Verpflichtung, Kurse in Norwegisch und staatsbürgerlicher Erziehung zu belegen. Damit sollen sie zu einer raschen Teilnahme am Arbeitsmarkt und allgemein zur gesellschaftlichen Teilhabe befähigt werden. Dieser Politikansatz kann auf positive Ergebnisse verweisen.

65 % aller Personen, die 2006 an diesem Heranführungsprogramm teilnahmen, hatten bis November 2007 eine Erwerbsarbeit oder besuchten eine Weiterbildung. Auch hinsichtlich der Steigerung der generellen Arbeitsmarktteilnahme und der Anhebung des Migrantinnenanteils auf dem Arbeitsmarkt hat sich das Programm bewährt.

Mehrere andere europäische Staaten haben ähnliche „StaatsbürgerInnen-schaftstests“ ins Leben gerufen bzw. beabsichtigen dies. Die Peer Review soll eine Debatte darüber anstoßen, welchen Beitrag derartige Tests zu eingliederungsfreundlicheren Gesellschaften leisten, indem sie die Kompetenzen und Chancen der Einzelnen verbessern. Gleichzeitig soll eine Reihe wichtiger Fragen aufgeworfen werden, was die eingesetzten Methoden, die Inhalte und Qualität der Kurse, den Schwierigkeitsgrad der verpflichtenden Tests und die Überwachung/Evaluierung der Politikresultate anbelangt.