

Zwischen Verpflichtung und Förderung

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

Serge Houmard und Sabine Schoch

Zusammenfassung

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

Für Paketpost:
Weyermannsstrasse 10
CH-3008 Bern

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

info@osar.ch
www.osar.ch

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

Januar 2007

Impressum

HERAUSGEBERIN

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

AUTOR

Serge Houmard und Sabine Schoch

SPRACHVERSIONEN

Deutsch und Französisch

COPYRIGHT

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

Kurzfassung

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

1 Niederlande

1.1 Integrationspolitik

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

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

1.2 Integrationsprogramm

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

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

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

1.3 Evaluation

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

1.4 Einschätzungen

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

2 Dänemark

2.1 Integrationspolitik

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

2.2 Einführungsprogramm

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

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

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

2.3 Evaluation

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

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

2.4 Einschätzungen

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

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

3 Schweden

3.1 Integrationspolitik

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

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

3.2 Einführungsprogramme

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

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

3.3 Evaluation der Integration

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

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

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

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

¹ 18% gegenüber 41%.

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

3.4 Sichtweise der Akteure

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

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

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

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

² Rinkeby ist eine Gemeinde in der Nähe von Stockholm.

4 Schottland

4.1 Integrationspolitik

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

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

4.2 Integrationsstrategie

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

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

4.3 Evaluation

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

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

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

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

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

4.4 Sichtweise der Akteure

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

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

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

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

5 England

5.1 Integrationspolitik

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

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

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

5.2 Neue Lösungen

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

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

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

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

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

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

5.3 Evaluation

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

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

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

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

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

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

5.4 Sichtweise der Akteure

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

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

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

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

Schlussbetrachtung

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

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

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

1 Wirkung von Integrationsvereinbarungen

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

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

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

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

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

2 Erfolgsfaktoren

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

2.1 Umfassende Strategie

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

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

2.2 Koordination und Synergien

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

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

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

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

2.3 Professionelle Beratung und Vermittlung

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

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

2.4 Einbezug der Arbeitgebenden und Bildungsinstitutionen

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

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

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

2.5 Evaluation als Grundlage für die strategische Steuerung

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

2.6 Offizieller Diskurs und Einbezug der Zivilgesellschaft

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

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