



Integrationspolitik in Belgien

Von Ilke Adam, Laura Westerveen und Catherine Xhardez

Zum Mitnehmen

- Belgien ist seit 1920 ein Einwanderungsland, das ähnlich wie andere westeuropäischen Länder auf mehrere Einwanderungswellen zurückblickt. Knapp 30 Prozent seiner Bevölkerung ist heute ausländischer Herkunft. Davon stammt die Hälfte aus Staaten der Europäischen Union.
- Die Integrationspolitik in Belgien muss im Lichte der besonderen föderalen Struktur des Landes betrachtet werden. Von einem einheitlichen, belgischen Integrationsmodell kann nicht die Rede sein.
- Während die Einwanderungspolitik in der Zuständigkeit des Zentralstaates liegt, wurde die Integration in den 1980er Jahren Aufgabe der Regionen. In Flandern, Wallonien und Brüssel haben sich seither unterschiedliche Integrationsansätze entwickelt.
- Im flämischen Teil des Landes etablierte sich ein multikulturell ausgerichtetes Modell, das die Bedeutung ethnisch-kultureller Vielfalt betonte. Im französischsprachigen Teil des Landes setzte sich in Anlehnung an Frankreich ein egalitäres, auf Assimilation ausgerichtetes Modell, durch.
- Trotz aller Unterschiede ist in den vergangenen Jahren eine Konvergenz der Politikansätze zu beobachten. In allen Regionen wurden mittlerweile verpflichtende Integrationskurse und -programme eingeführt.
- In beiden Teilen des Landes bleibt das schlechtere Abschneiden von Menschen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Einheimischen bei Bildung und Arbeit eine wesentliche Herausforderung für die Politik.

INHALT

- 2 |** Einleitung
 - 3 |** Einwanderung nach Belgien: ein kurzer Abriss
 - 3 |** Aktuelle demographische Lage
 - 4 |** Integrationspolitische Ansätze der Regionen: Von Divergenz zur Konvergenz
 - 6 |** Die Integrationspolitik in Flandern, Wallonien und Brüssel
 - 9 |** Analyse der Integrationspolitik
 - 10 |** Ergebnisse der Integration: welche Herausforderungen?
 - 12 |** Schluss
-

Einleitung

Von 1970 bis heute hat sich Belgien von einem Einheits- zu einem Bundesstaat gewandelt, in dem die subnationale Ebene über inhaltliche Autonomie verfügt. Im Zuge der aufeinanderfolgenden Phasen des Föderalisierungsprozesses wurde sechs Körperschaften der Zwischenebene inhaltliche Autonomie übertragen: drei Regionen und drei Gemeinschaften. Diese föderierten Einheiten sind verfassungsrechtlich anerkannt und verfügen jeweils über gesetzgeberische und exekutive Exklusivrechte hinsichtlich der an sie übertragenen Befugnisse. Die Regionen sind entlang territorialer Grenzen organisiert: die Region Flandern, die Region Wallonien und die Region Brüssel-Hauptstadt. Die Regionen sind für die gebietsbezogene Politik zuständig, wie Verkehrswesen, Wirtschaftsentwicklung, Wohnungswesen, räumliche Entwicklungsplanung und Beschäftigung. Die Gemeinschaften sind entlang der Sprachgrenzen organisiert: die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft und die Deutschsprachige Gemeinschaft. Die Gemeinschaften sind für personenbezogene Politik wie Bildungswesen, Kultur, Medien und gewisse soziale Dienstleistungen zuständig. Das ist eines der markanten Merkmale des belgischen Föderalismus: ein Bundesstaat, der aus zwei Arten von Mitgliedsländern (Gemeinschaften und Regionen) besteht, die sich zum Teil territorial überschneiden¹.

Dieser Prozess der schrittweisen Föderalisierung Belgiens hatte für die Politik und die Ansätze zur Integration von Migranten bedeutsame Folgen. Einerseits ist für die Einwanderungspolitik der Bundesstaat zuständig, während andererseits die Integration von Migranten zu den Zuständigkeiten der subnationalen Ebenen zählt. Innerhalb des belgischen Staates verfolgen die föderalen Einheiten unterschiedliche politische Ansätze bei der Integration von Migranten. In jüngerer Zeit zeigen sich in diesen politischen Ansätzen größere Verwerfungen. Der multinationale Charakter Belgiens hat auch die verschiedenartigen Ansätze bei der Integration von Migranten beeinflusst. Zudem wird die belgische Gesellschaft, wie es auch in anderen europäischen Ländern der Fall ist, zunehmend durch die Einwanderung geformt, insbesondere in jüngerer Zeit. Die Einwanderungsströme haben eine bereits gesplante Gesellschaft noch weiter verändert.

In dieser Publikation analysieren wir die belgische Integrationspolitik durch Beantwortung der folgenden Fragen: Welcher Einwanderungssituation sieht sich Belgien gegenüber? Wie sehen die subnationalen Ansätze bei der Integration aus? Was sind die spezifischen politischen Instrumente der Integration in den einzelnen Regionen? Welche Erfahrungen, Herausforderungen oder Erfolge hat Belgien bei der Integration vorzuweisen? Abschließend wird dargestellt, wie sich die Integration auf die belgische Innenpolitik ausgewirkt hat. Zur Beantwortung dieser Fragen wird eingangs die Geschichte der Einwanderung nach Belgien und die derzeitige demographische Lage des Landes skizziert. Anschließend werden sowohl regionale Ansätze zur Integration von Migranten und deren Entwicklung als auch die Integrationspolitik der Städte und die politischen Instrumente, die in Flandern, Wallonien und Brüssel eingesetzt werden, untersucht. Eine Analyse der Integrationspolitik zeigt mögliche Erklärungen für die regionalen Unterschiede bei der Integration und führt abschließend zur Erörterung von Ergebnissen und Zukunftsherausforderungen der Integrationspolitik in Belgien.

Einwanderung nach Belgien: ein kurzer Abriss

Belgien wurde mit Beginn seiner Einwanderungsgeschichte in den 1920ern durch unterschiedliche Einwanderungswellen geprägt.

Verglichen mit anderen europäischen Ländern setzten die Einwanderungsströme nach Belgien erst in den 1920ern ein. Trotz dieses späten Beginns wurde Belgien seitdem von mehreren aufeinanderfolgenden Einwanderungswellen ähnlich anderen westeuropäischen Ländern geprägt (Eggerickx et al., 1991). In der Nachkriegszeit warb Belgien, wie auch die Niederlande oder Deutschland, Arbeitsmigranten als sogenannte Gastarbeiter für Tätigkeiten in der Schwerindustrie (Bergbau und Stahl) in Wallonien und der Provinz Limburg in Flandern an. Während nach dem Zweiten Weltkrieg die Einwanderung nach Belgien je nach Bedarf an kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen fluktuierte, stabilisierte sich der Zustrom an ausländischen Arbeitskräften seit den 1960ern wieder. Im selben Zeitraum veränderten sich auch die Migrationsströme. Bis in die 1960er kamen die Zuwanderer hauptsächlich aus Nachbarländern sowie aus Mittel- und Südeuropa, vorwiegend Polen und Italien. Nach den 1960ern jedoch wurden Arbeitsmigranten auch in anderen südeuropäischen Ländern wie Spanien, Portugal und Griechenland; sowie aus nicht-europäischen Ländern, insbesondere Marokko und der Türkei, mit der 1964 ein Abkommen geschlossen wurde, angeworben. Neben der Schwerindustrie nahmen seit den 1960ern Migranten auch Tätigkeiten im Baugewerbe und in Haushalten auf und ließen sich in anderen Gebieten Belgiens nieder, hauptsächlich den flämischen Städten Antwerpen und Gent sowie in Brüssel (Timmerman et al., 2003: 1065–1066; Phalet und Swyngedouw, 2003: 2–3; Eggerickx et al., 1991). Im Gegensatz zu anderen früheren Kolonialmächten warb Belgien keine Arbeitsmigranten aus seinen ehemaligen Kolonien Kongo, Ruanda und Burundi an. Die Einwanderung aus früheren Kolonien war bis in die 1990er eingeschränkt (Demart et al., 2017).

Auch nach dem Anwerbestopp von 1974 blieb die Einwanderungsrate in Belgien konstant.

In den 1970ern und 1980ern ging der Arbeitskräftebedarf in der Schwerindustrie rasch zurück, was zu hohen Arbeitslosenzahlen führte. Folgerichtig stoppte die belgische Regierung 1974 die aktive Arbeitsmigration. Dennoch blieb die Einwanderungsrate relativ stabil. Statt Arbeitsmigration wurde die Familienzusammenführung nun zum Haupttypus der Zuwanderung. Familienmitglieder aus dem Ausland konnten von in Belgien lebenden Migranten (oder belgischen Staatsbürgern) nachgeholt werden. Zudem stieg seit 1989 die Zahl der Asylanträge in Belgien an, wobei die meisten Antragsteller aus Subsahara-Afrika kamen. Zusätzlich zu Familienzusammenführung und Asylbewerbern wuchs in den 1980ern die Zahl von EU-Migranten stetig, vor allem im Zuge der EU-Erweiterungen in Mittel- und Osteuropa sowie im Falle Zyperns und Maltas in den 2000ern (Vause, 2013: 32; Eggerickx et al., 1991). Heute machen EU-Bürger den größten Anteil der Zuwanderung nach Belgien aus. Die Zahl der Zuwanderer aus den neueren EU-Mitgliedsstaaten steigt zwar an, doch der Großteil der Einwanderer kommt weiterhin aus Mitgliedsstaaten vor der Ost-Erweiterung 2004. Die Zuwanderung von außerhalb der EU geht hauptsächlich auf Familienzusammenführung und Asylbewerber zurück (Myria Federaal Migratiecentrum, 2017).

Aktuelle demographische Lage

Fast 30 Prozent der belgischen Bevölkerung ist ausländischer Herkunft.

Als Ergebnis seiner Einwanderungsgeschichte ist Belgien heute von einer heterogenen Bevölkerung gekennzeichnet. Am 1. Januar 2017 wurden im belgischen Einwohnerverzeichnis 1.327.776 Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft geführt. Dies entspricht was etwa 12 Prozent der belgischen Gesamtbevölkerung (Statistik Belgien, 2017). Diese Zahl sagt jedoch wenig über die tatsächliche Größe des ausländischen Bevölkerungsanteils in Belgien aus, da sie nicht erfasste Migranten oder Menschen mit Migrationshintergrund, die die belgische Staatsbürgerschaft be-

sitzen (wie es bei den meisten Angehörigen der zweiten und dritten Generation der Fall ist), nicht einrechnet. Aufgrund des Widerstands vor allem des französischsprachigen Landesteils gegen eine nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselte Datenerfassung (Rea und Jacobs, 2005) tauchte die zweite Generation lange Zeit in der Bevölkerungsstatistik nicht auf. 2013 führte die Zentralregierung jedoch ein Instrument namens „sozioökonomisches Monitoring“ ein, um Personen mit Migrationshintergrund auf dem belgischen Arbeitsmarkt zu erfassen. Mit der Einführung dieses Monitoring-Instruments wurden nähere Informationen über die Zusammensetzung und Größe des Bevölkerungsanteils der Menschen mit Migrationshintergrund in Belgien verfügbar. Nach dem jüngsten sozioökonomischen Monitoring 2012 waren 29,3 Prozent der belgischen Bevölkerung zwischen 18 und 60 Jahren ausländischer Herkunft, das heißt sie waren ausländische Staatsbürger oder mit einer ausländischen Staatsbürgerschaft geboren oder hatten ein oder zwei Elternteile, die mit ausländischer Staatsbürgerschaft geboren waren (FOD WASO und IGKC, 2015: 15). In der Gruppe belgischer Staatsangehöriger dieser Altersgruppe gehörten 6,3 Prozent der ersten Migrantengeneration an (d.h. eingebürgert) und 17 Prozent der zweiten (d.h. als Belgier geboren mit einem oder zwei mit ausländischer Staatsangehörigkeit geborenen Elternteilen) (FOD WASO and IGKC, 2015: 21).

Beim Blick auf die Verbreitung der Menschen mit Migrationshintergrund in den Regionen Belgiens sticht die Region Brüssel-Hauptstadt besonders hervor. Während 2012 in Flandern und Wallonien je 90,9 Prozent bzw. 88,3 Prozent der Bevölkerung zwischen 18 und 60 Jahren die belgische Staatsangehörigkeit hatten, betrug der Prozentsatz in der Region Brüssel-Hauptstadt 59,6 Prozent (FOD WASO und IGKC, 2015: 26). Zudem lag 2012 der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund (sowohl erste und zweite Generation) bei den belgischen Staatsbürgern (wiederum im Alter zwischen 18 und 60) in der Region Brüssel deutlich höher (52,3 Prozent) im Vergleich zu den beiden anderen Regionen Belgiens (Flandern: 18,4 Prozent; Wallonien: 27,8 Prozent) (FOD WASO and IGKC, 2015: 27). Neben der geographischen Verteilung von Migranten und deren Nachkommen in Belgien sollten auch die Herkunftsländer in der Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund beachtet werden. Daten von 2016 zeigen, dass in der Gruppe der Menschen, die mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit geboren wurden, mehr als die Hälfte (52 Prozent) die Staatsbürgerschaft eines der 28 Mitgliedsländer der Europäischen Union (EU) besitzt. Die hauptsächlichen Herkunftsländer der Migranten, die nach Belgien kommen, sind innerhalb der EU Rumänien, Frankreich, die Niederlande, Polen, Italien, Spanien und Bulgarien. Nach den EU-Ländern ist die Türkei das Hauptherkunftsland von Migranten in Belgien. Außerhalb Europas sind Asien und Afrika die wichtigsten Herkunftsregionen. Der Migrationsstrom aus Asien geht hauptsächlich auf Inder, Syrer, Afghanen und Pakistaner zurück. Migranten aus Afrika kommen hauptsächlich aus Marokko, der Demokratischen Republik Kongo und Kamerun (Myria Federaal Migratiecentrum, 2017: 27, 31).

Die Hälfte der Bevölkerung mit Migrationshintergrund kommt aus Staaten der Europäischen Union.

Integrationspolitische Ansätze der Regionen: Von Divergenz zur Konvergenz

In Belgien liegt die Einwanderungspolitik nach wie vor in der Zuständigkeit des Zentralstaats (Zulassungen, Ausweisungen und Aufenthaltsrechte), während die Förderung der Integration von Migranten in die Zuständigkeit der Regionen fällt² (Aufnahme und Gleichstellung sowie Empowerment für Migranten und ethnische Minderheiten) (Adam und Jacobs, 2014: 67). Zentralstaat und Regionen haben alleinige Gesetzgebungs- und Exekutivbefugnisse für die ihnen übertragenen Angelegenheiten.

Kurz gesagt entscheidet der Zentralstaat, wer einreisen und bleiben darf, während den Regionen die Politik der Integration von Migranten obliegt.

Die politische Zuständigkeit im Bereich der Aufnahme und Integration von Migranten wurde während des Föderalisierungsprozesses in Belgien mehrmals verlagert (Adam, 2013a: 11–17). Ursprünglich, als Belgien noch ein Einheitsstaat war, lag die gesamte politische Entscheidungsgewalt bei der Zentralregierung. Die Zuständigkeit für „Aufnahme und Integration von Migranten“ wurde jedoch Zug um Zug an die Regionen übertragen. Als Ergebnis dieser Verschiebungen sind die Zuständigkeiten bei der Integration von Migranten in Belgien wie folgt aufgeteilt: In Flandern, dem Nordteil des Landes, liegt die gesetzgeberische und administrative politische Entscheidungsgewalt bei der Flämischen Gemeinschaft. Im Südteil des Landes, also der französischsprachigen Region, ist die Region Wallonien für die Integration von Migranten zuständig. Im deutschsprachigen Gebiet ist die deutschsprachige Gemeinschaft zuständig. Obwohl sie formal für die Aufnahme von Migranten und die Integrationspolitik zuständig ist, hat sie bislang kein Integrationsprogramm eingeführt. Das liegt daran, dass das deutschsprachige Gebiet in Belgien klein (rund 100.000 Einwohner) und vorwiegend ländlich geprägt ist und dort nur wenige Migranten leben. In Brüssel wiederum werden zwei unterschiedliche Politikansätze entwickelt, einer durch die Flämische Gemeinschaft und einer durch die Kommission der Französischen Gemeinschaft. Während die Kommission der Französischen Gemeinschaft Gesetzgebungskompetenz hat und andere politische Ansätze als in Wallonien entwickelt, hat die Kommission der Flämischen Gemeinschaft in Brüssel lediglich administrative Befugnisse und setzt, wenn auch mit ein paar Ausnahmen, die Politik um, über die im flämischen Parlament entschieden wird. Schließlich haben auch die zentralstaatlichen Behörden, obwohl nicht ausdrücklich für die Entwicklung von Integrationsprogrammen zuständig, noch immer viele Befugnisse, die eine starke Auswirkung auf die Integration von Migranten haben. Dazu zählen der Erwerb der Staatsbürgerschaft, der Zugang zum Arbeitsmarkt, die Einräumung sozialer Rechte und die Antidiskriminierungspolitik.

Nach der Dezentralisierung der Integrationspolitik 1980 nahm sie in den einzelnen Regionen verschiedene Wege. Es gibt daher kein einheitliches „belgisches Modell“ für die Integration von Migranten (Martiniello, 1995; Adam, 2013a; Adam, 2013b). Die integrationspolitischen Praktiken in Belgien waren lange Zeit hindurch geprägt von dem Gegensatz zwischen assimilationistischem Integrationsansatz einerseits und multikulturalistischem Ansatz andererseits (Martiniello und Rea, 2004; Martiniello 1995; Rea und Jacobs, 2005). Vereinfacht gesagt war der Ansatz des französischsprachigen Landesteils sehr stark vom französischen Modell republikanischer Anpassung inspiriert. So lag in Wallonien der Nachdruck auf einer wirtschaftlichen und sozialen Einbindung aller, bei gleichzeitiger Anpassung an die französischsprachige Leitkultur der Region. Den wallonischen Integrationsansatz könnte man als Symbiose zwischen „Laissez-faire“ und assimilationistischem Ansatz bezeichnen (Adam, 2013a). Egalitäre sozialpolitische Praktiken wurden lange Zeit als die beste Strategie betrachtet, da man befürchtete, eine multikulturalistisch ausgerichtete Politik könnte Unterschiede verfestigen. Solange sie nicht zum Multikulturalismus führte, wurde die Zuwanderung im französischsprachigen Teil Belgiens auch nicht als Bedrohung empfunden (Adam und Jacobs, 2014: 73).

Demgegenüber wurde in Flandern die Bedeutung der ethnisch-kulturellen Identitäten betont und der Umgang mit der kulturellen Vielfalt entwickelte sich zu einem dominierenden Thema. Die flämische Regierung verfolgte eine eher multikulturelle, zielgerichtete Minderheitenpolitik in der Region (Loobuyck und Jacobs, 2010). Insgesamt hat die Flämische Gemeinschaft für die Integration mehr politische Instru-

Die Zuständigkeiten für die Integration wurde in den 1980er Jahren progressiv vom Zentralstaat auf die Regionen übertragen.

Es gibt kein einheitliches, belgisches Integrationsmodell.

mente entwickelt, stellte für die Integrationspolitik mehr Haushaltsmittel bereit und besaß auch eine stärker vereinheitlichte Politik als ihre Pendanten in Wallonien und Brüssel.

Jenseits dieser ideologischen Unterschiede gab es in der Integrationspolitik des französischsprachigen und des flämischen Landesteils auch eine wichtige Gemeinsamkeit. In beiden Regionen waren die subregionalen Integrationszentren die Hauptakteure der regionalen Integrationspolitik. Diese Zentren wurden als nicht-staatliche Organisationen (NGO) mit eigenen Leitungsgremien errichtet, aber von den Regionalregierungen anerkannt und voll bezuschusst. Während in Wallonien die subregionalen Integrationszentren nach wie vor die politischen Hauptakteure sind, gehören sie in Flandern seit 2015 zu einer zentralen Regierungsbehörde, dem Flämischen Amt für (staatsbürgerliche) Integration. In diesem Amt wurden zahlreiche Institutionen mit den früheren Integrationszentren zusammengelegt. Dazu zählten die sogenannten „Aufnahmebüros“, die die Integrationskurse einrichten, die sogenannten „Häuser des Niederländischen“, die die Sprachkurse organisieren, sowie die sozialen Übersetzungsdienste (Adam, 2013). Hier zeigt sich ein weiterer wichtiger Unterschied zwischen der flämischen und der französischen Integrationspolitik. In Flandern wurde die Integration von Migranten in allgemeine Politikbereiche wie Bildungswesen, Beschäftigung, Wohnungsbau, Kultur und Jugendarbeit eingegliedert, was in Wallonien oder dem französischsprachigen Brüssel nicht der Fall war.

Zu Beginn der 2000er Jahre vollzog Flandern mit der Einführung verpflichtender Integrationspläne für Migranten einen größeren Politikwandel. Dieser verkompliziert die vereinfachende Gegenüberstellung eines „multikulturellen“ Politikansatzes in Flandern und eines assimilationistischen Ansatzes in der Region Wallonien. Schließlich kann die neue Zielsetzung der Flämischen Politik, Migranten „flämische Normen und Werte“ nahezubringen, ebenso als assimilierend bezeichnet werden (Adam, 2013a; Adam, 2013b). Ungeachtet der Einführung verpflichtender Integrationskurse wurden frühere multikulturalistische Politikansätze (wie Programme zur Finanzierung von Migrantenverbänden oder eines „Minderheitenforums“) nicht zurückgenommen, sondern ebenfalls verstärkt. Flandern betreibt so gesehen eine gemischte Politik hinsichtlich der Eingliederung von Migranten, die sich als Kombination vormaliger multikulturalistischer Maßnahmen und einer interventionistischen Anpassungspolitik gegenüber (meist) Neuzuwanderern durch verpflichtende Integrationspläne beschreiben lässt. Dadurch wurde das vormalige binäre Bild eines flämischen multikulturalistischen gegenüber einem französischsprachigen Anpassungsmodell komplexer. Zudem haben neuere politische Entwicklungen im französischsprachigen Belgien zu einem zunehmenden politischen Auseinanderdriften geführt. Nach mehr als zehnjährigen heftigen Debatten haben Wallonien und (das französischsprachige) Brüssel jüngst eine ähnlich bindende Integrationspolitik eingeführt (Xhardez, 2014).

Die Integrationspolitik in Flandern, Wallonien und Brüssel

Seit 2004 hat Flandern eine Politik (*inburgering*) eingeführt, die auf eine Förderung der bürgerschaftlichen Integration von Neuzuwanderern abzielt. Wie in vielen anderen EU-Staaten wurde die Entwicklung der flämischen Politik von dem niederländischen Integrationsmodell beeinflusst. Die flämische Integrationspolitik sieht seither ein Integrationsprogramm (*inburgeringstraject*) auf der Grundlage eines Integrationsvertrages vor. Das Programm umfasst Sprachunterricht in Niederländisch (90 bis 600 Stunden), berufliche Aus- und Weiterbildung, Beratung durch persönliche Betreuer und einen Kurs zur gesellschaftlichen Orientierung (*maatschappelijke oriëntatie*), der mit flämischen Regeln, gesellschaftlichen Normen und Werten vertraut

Subregionale Integrationszentren sind regionenübergreifend wesentliche Akteure der Integration.

Die Region Flandern betreibt eine Integrationspolitik, die multikulturelle mit assimilativen Elementen verbindet

Die 2004 eingeführte Einbürgerungspolitik ist stark an dem niederländischen Integrationsmodell angelehnt.

machen soll (60 Stunden). Eine hohe Anzahl von Nicht-Staatsbürgern oder belgischen Staatsangehörigen mit Migrationshintergrund sind zur Teilnahme an diesem kostenlosen Integrationsprogramm berechtigt. Die Integrationsprogramme sind für die meisten Neuzuwanderer verpflichtend. Ausgenommen sind jene aus anderen EU-Mitgliedsstaaten, dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und der Schweiz entsprechend der Freizügigkeitsabkommen mit diesen Ländern, sowie gewisse Gruppen früher Zugewanderter, je nach deren Inanspruchnahme von Sozialleistungen, Arbeitslosengeld bzw. sozialem Wohnungsbau (Somers, 2016; Xhardez, 2015). Nimmt eine Person, die zum Integrationsprogramm verpflichtet ist, nicht regelmäßig daran teil, wird sie mit einer Verwaltungsstrafe belegt. Die Entscheidung eine administrative Strafe zu verhängen, statt etwa mit einer Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu drohen, erfolgte nicht nur aufgrund der Präferenzen bestimmter politischer Akteure. Grund waren auch konkrete institutionelle Einschränkungen, bedingt durch den Grad der Befugnisse der Region Flandern. Diese ist nicht ermächtigt, beispielsweise über eine Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu entscheiden und verfügt nur über geringe Befugnisse bei der Vergabe von Sozialleistungen und Arbeitslosengeld³ (Xhardez, 2015; Somers, 2010: 203).

Die Erlasse (regionale Gesetze) zur Regelung der Integration in Flandern wurden seitdem mehrmals erweitert. Der ursprüngliche Erlass datiert von 2003⁴ und wurde 2006, 2008, 2009 und 2013 abgeändert. Der Erlass von 2013 (*Integratie- en Inburgeringsdecreet*⁵) verband die „Politik zur gesellschaftlichen Integration“, mit der die Integrationspläne organisiert werden, mit der früheren Integrationspolitik. Diese regelte unter anderem die Organisation subregionaler Integrationszentren, die Einbindung des Themenfeldes Integration in allgemeine Politikbereiche und die Vertretung von Minderheitenorganisationen in einem „Minderheitenforum“ (Minderhedenforum). Der neue Erlass umfasst auch eine Verpflichtung zur erfolgreichen Teilnahme an Sprach- und Staatsbürgerkudetests (Ganty und Delgrange, 2015). Bemessungsgrundlage ist das Erreichen des Niveaus A2 in Niederländisch, eine regelmäßige Anwesenheit und Teilnahme am Unterricht, die Entwicklung eines „persönlichen Tätigkeitsplans“ und die Umsetzung gewisser Schritte dieses Plans. Seit 2012 bildet diese Bescheinigung einen der möglichen Prüfsteine der „sozialen Integration“, die in bestimmten Fällen zum Erwerb der Staatsbürgerschaft notwendig ist. Seit 2017 ist auch die Integrationswilligkeit neuerdings Bedingung für die Niederlassung in Belgien⁶.

1993, zur Zeit der Übertragung der Zuständigkeit für die Integration von der französischsprachigen Gemeinschaft auf die Region Wallonien, war die Integration von Migranten kein Thema (Adam, 2013a; Adam 2013b). Und noch heute spielt sie dort keine große politische Rolle. Dennoch hat sich die wallonische Integrationspolitik 2016 mit der Einführung verpflichtender Integrationsprogramme für Neuzuwanderer grundlegend gewandelt. Dieser Wandel weist eine Entwicklung in der wallonischen Integrationsphilosophie auf (Martiniello, 1995). Bis dahin bestand die wallonische Integrationspolitik aus einem eher allgemeinen Ansatz gesellschaftlicher Integration, bei dem Maßnahmen für Migranten nur eine Randerscheinung darstellten. Die getroffenen Maßnahmen beruhten auf allgemeinen sozialen statt auf ethnischen Kriterien (Rea, 2007: 136). Rund 20 Jahre lang war die Integrationspolitik durch den Erlass vom 4. Juli 1996 zur „Integration von Ausländern und Personen ausländischer Herkunft“ geregelt, der 2009 geringfügig geändert wurde.⁷ Diese Politik beinhaltete Aufbau und Unterhalt von sieben regionalen Integrationszentren (Adam, 2013b), was auch dem bis 2003 vorherrschenden politischen Ansatz in Flandern entsprach. Diese Zentren wurden durch öffentliche Gelder unterhalten und waren für die Bereitstellung von Leistungen zuständig, die vorwiegend den Unterricht von Französisch als Fremdsprache und Hilfen bei Verwaltungsvorgängen umfassten. Im Ge-

Die Teilnahme an Sprach- und Staatsbürgerschaftstest in Flandern seit 2013 verpflichtend.

In Wallonien entwickelten sich in den sieben regionalen Integrationszentren unterschiedliche Integrationsphilosophien

gensatz zur Flämischen Gemeinschaft jedoch legte die Region Wallonien keinen politischen Rahmen fest, innerhalb dessen diese Integrationszentren arbeiteten. Die diversen Integrationszentren entwickelten daher sehr unterschiedliche Tätigkeiten und es gab große Unterschiede in der Integrationsphilosophie. Während in Lüttich ein französisch-republikanisch geprägter, universalistischer Integrationsansatz vorherrschte, fußte die Integrationsarbeit in Namur eher auf multikulturellen Ansätzen (Adam, 2013a: 58–62). In Wallonien wurde, im Gegensatz zu Flandern, keine Koordinationsstruktur geschaffen, um die Politik subregionaler oder örtlicher Integrationszentren zu vereinheitlichen (Adam und Jacobs, 2014: 75). Die Mittel für diese Politik flossen in Wallonien im Vergleich zu Flandern auch überaus spärlich (Adam, 2013a; Adam, 2013b).

2014 wurden durch einen neuen Erlass Integrationspläne für Neuzuwanderer in Wallonien eingeführt. Dies stellt im Vergleich zur oben erwähnten *Laissez-faire*-Haltung einen grundlegenden Politikwechsel zu einer stärker interventionistischen Integrationspolitik dar (Adam, 2013a; Adam 2013b). 2016 schloss sich Wallonien sogar dem politischen Trend der meisten Nachbarländer an, indem eine Teilnahme an einem vollwertigen, vierteiligen Integrationsprogramm für Nicht-EU-Bürger verbindlich wurde. Zu dem Programm gehören ein persönliches Treffen mit einem Serviceberater zur Beurteilung von Kompetenzen, Unterricht auf Französisch, ein Integrationskurs sowie bei Bedarf Berufsberatung und/oder -ausbildung.⁸ Eine Nichterfüllung wird, ähnlich wie in Flandern, mit einer Verwaltungsstrafe belegt. In gewisser Hinsicht kommt das einer Ko-pernikanischen Wende gleich, denn das verbindliche Integrationsprogramm in Flandern (*inburgering*) war vorher von diversen französischsprachigen Politikern und Eliten als stigmatisierend kritisiert worden.

In Brüssel ist die Integration wegen des zweisprachigen Status und des komplizierten institutionellen Aufbaus der Stadt ein besonders komplexes Thema (Xhardez, 2016). Brüssel hat einen tiefgreifenden demographischen Wandel erlebt; über 33 Prozent der Einwohner sind ausländische Staatsbürger⁹ – dreimal so viele wie im Rest des Landes – und es verzeichnet die höchste Anzahl an Neuzuwanderern (10,2 Prozent seiner Einwohner¹⁰, gegenüber 2 Prozent in Flandern und 1,9 Prozent in Wallonien¹¹). Hinsichtlich der speziellen institutionellen Lage sind die Flämische und Französische Gemeinschaft in Brüssel nicht direkt für Personen zuständig. Dies bedeutet konkret, dass sie niemanden zur Teilnahme an einem einsprachigen Integrationsprogramm verpflichten können. Dies würde eine Anerkennung von Subnationalitäten in Brüssel implizieren, was politisch nicht akzeptabel ist (Peeters, 2007: 34; Dumont und Van Drooghenbroeck, 2011: 201–227). Die Flämische und die Französische Gemeinschaft haben daher in Brüssel nur Befugnisse für diejenigen Einrichtungen, die ausdrücklich zu ihrer Gemeinschaft gehören.

In Brüssel wurden, wie oben ausgeführt, auf ein und demselben Gebiet zwei verschiedene Politikansätze zur Integration von Migranten umgesetzt: einen flämischen und einen französischsprachigen (Xhardez, 2016). Seit 2004 betreibt die Flämische Gemeinschaft in Brüssel eine Integrationspolitik in niederländischer Sprache, die dem Integrationsprogramm in Flandern ähnelt. Der Hauptunterschied zwischen der Umsetzung des flämischen Programms in Flandern und dem in Brüssel liegt darin, dass die Politik im zweisprachigen Brüssel nicht verbindlich sein kann, da einsprachige flämische Integrationskurse per Verfassung nicht verpflichtend sein dürfen. Im französischsprachigen Teil Brüssels hat die Kommission der Französischsprachigen Gemeinschaft seit 1993 die gesetzgeberischen und administrativen Befugnisse eine französischsprachige Integrationspolitik in Brüssel zu betreiben. Diese Politik unterscheidet sich von jener, die im französischsprachigen Süden des Landes durchgeführt wird, folgte aber lange Zeit einer egalitären Assimilierungspolitik nach fran-

Vor wenigen Jahren hat auch Wallonien Integrationspläne und verpflichtende Integrationsprogramme eingeführt.

Die Integrationspolitik ist in Brüssel aufgrund administrativer Besonderheiten ungleich komplexer.

In Brüssel werden zwei verschiedene Politikansätze umgesetzt.

zösischem Muster. Die Integrationspolitik wird als „Politik der gesellschaftlichen Kohäsion“ bezeichnet, die ein friedliches Zusammenleben fördern und einer gesellschaftlichen Ausgrenzung entgegenwirken soll. Sie unterstützt zahlreiche Brüsseler NGOs und organisiert Aktivitäten gegen Ausgrenzung, darunter Hilfe in der Schule und Hausaufgabenhilfe für Jugendliche in sozial benachteiligten Vierteln (Adam, 2013a; Adam 2013b: 65–89).

Allerdings hat sich auch im französischsprachigen Teil Brüssels die Integrationspolitik seit 2013 gewandelt. Ähnlich wie in den beiden anderen Regionen hat die Kommission der Französischsprachigen Gemeinschaft ein französischsprachiges Integrationsprogramm eingeführt¹², das erst 2016 teilweise in Kraft trat. Während das französischsprachige Programm in Brüssel der wallonischen Integrationspolitik inhaltlich relativ ähnlich ist, versucht es sich in der Namensgebung von dieser zu unterscheiden. Politische Entscheidungsträger verweisen regelmäßig darauf, dass das Programm nicht als „Integrations-“, sondern als „Willkommensprogramm“ (*parcours d'accueil des primo-arrivants*) anzusehen ist. Es sieht eine Beurteilung von Kompetenzen sowie bei Bedarf Französischunterricht, einen Integrationskurs und Berufsberatung oder -ausbildung vor. Der Plan wird durch Aufnahmeeinrichtungen für Neuzuwanderer (sogenannte BAPAs - *Bureaux d'Accueil pour Primo-Arrivants*) organisiert. Ähnlich wie mit der flämischen Politik kann die einsprachig ausgelegte französischsprachige Integrationspolitik im zweisprachigen Brüssel nicht verbindlich sein. Hierzu müssen die flämischen und französischsprachigen Behörden dahingehend zusammenarbeiten, eine Entscheidung der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission (COCOM) für die Region Brüssel¹³ auf den Weg zu bringen und ein Kooperationsabkommen zu schließen. Auf beiden Seiten hat die politische Führung in Brüssel den Willen bekundet, eine verbindliche Integrationspolitik zu organisieren¹⁴. Niederländischsprachige Eliten sind von Beginn an dafür eingetreten, das Integrationsprogramm in Brüssel zur Pflicht zu machen. Auf französischsprachiger Seite ist diese Forderung hingegen neu, weil - wie in Wallonien - die meisten politischen Parteien den verbindlichen flämischen Integrationsprogrammen bislang kritisch gegenüberstanden. Im April 2017 konnte die Gemeinsame Gemeinschaftskommission schließlich ein entsprechendes Gesetz verabschieden, das Integrationskurse in Brüssel verpflichtend macht.

Zusammengefasst haben sich die integrationspolitischen Ansätze mit der Dezentralisierung der Integrationspolitik in den 80er Jahren auseinanderentwickelt. Sie bewegen sich jedoch heute, gerade durch die Einführung verbindlicher Integrationsprogramme wieder aufeinander zu. Dennoch bestehen zwischen den bundesstaatlichen Einheiten Belgiens nach wie vor Unterschiede hinsichtlich der Inhalte, den ausführenden Akteuren, der Zielgruppen und der eingesetzten Haushaltsmittel. Die verschiedenen integrationspolitischen Ansätze haben daher Auswirkungen auf Rechte und Pflichten von Migranten und unterscheiden sich je nachdem, ob die Migranten in Brüssel, Flandern oder Wallonien leben.

Analyse der Integrationspolitik

Für ein besseres Verständnis der Unterschiede in der Integrationspolitik der belgischen Regionen Flandern, Brüssel und Wallonien, bedarf es eines Blicks auf die unterschiedlichen Parteienlandschaften in den Regionen. Das belgische Parteiensystem ist entlang der Sprachgrenzen organisiert und in ein flämisches und ein französischsprachiges Parteiensystem aufgeteilt. Zwar gibt es keine landesweiten Parteien, doch sind Parteien durch ihre Präsenz auf der gesamtstaatlichen Ebene über die Regionen hinaus präsent. Zudem kann mit Ausnahme Brüssels eine Sprach-

Erst seit 2017 sind Integrationskurse in Brüssel verpflichtend.

Ab den 1990er Jahren sind Einwanderung und Integration zu Wahlkampfthemen geworden

gemeinschaft keine Parteien aus einer anderen Region wählen, obwohl der Zentralregierung Parteien aus beiden Gemeinschaften angehören. Im flämischen Parteiensystem wurde die Einwanderung ab den 1990ern durch die Wahlerfolge des ultrarechten *Vlaams Belang* stark politisiert (Coffé, 2005). Seitdem sind Zuwanderung und die Integration von Migranten bestimmende Elemente bei Wahlkämpfen in Flandern geworden, mehr als im französischsprachigen Teil Belgiens (Coffé, 2005: 120). Da das Thema Zuwanderung in Flandern eine größere Rolle spielt als im französischsprachigen Teil Belgiens, besteht dort eine Tendenz zu stärkerer politischer Aufmerksamkeit (Baumgartner und Jones, 1993: 20) und restriktiveren Positionen der etablierten Parteien (Bale, 2003; Bale et al., 2010).

Dass in Flandern viel früher als im französischsprachigen Belgien verbindliche Integrationskurse organisiert wurden, ist zumindest teilweise eine Folge des unterschiedlichen Politisierungsgrads der Zuwanderung in den beiden Regionen. Die Besonderheiten des politischen Parketts in Brüssel erlauben zudem Einblicke in einige Merkmale der französischsprachigen Integrationspolitik. Die politischen Führer des französischsprachigen Brüssel haben lange Zeit einen verbindlichen Integrationsplan als „stigmatisierend“ abgelehnt. Auch jetzt noch, nachdem ein verbindlicher Integrationsplan für Wallonien und das französischsprachige Brüssel verabschiedet wurde, versuchen sie dieser Politik den „restriktiven Anstrich“ zu nehmen, indem sie sie als „Willkommens-“ statt als „Aufnahmepolitik“ bezeichnen. Diese eher migrantenfreundliche Haltung der politischen Führung des französischsprachigen Brüssel lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass die Wählerschaft mit Migrationshintergrund in Brüssel stärker vertreten ist als in anderen Regionen sowie zum anderen, dass eine erfolgreiche radikal rechte und migrationsfeindliche Partei sich in Brüssel nicht etabliert hat.

Migrations- und Einwanderungsfragen sind in Flandern stärker politisiert als in Wallonien.

Ergebnisse der Integration: welche Herausforderungen?

Obwohl in allen Landesteilen Belgiens integrationspolitische Maßnahmen eingeführt wurden, haben sich daraus nicht unbedingt Erfolge bei der Integration ergeben. Unabhängig davon, wie Integration gemessen wird (z.B. im Hinblick auf Bildungsleistungen, Eingliederung in den Arbeitsmarkt, politische Teilhabe, interkulturelle Vernetzung usw.) waren die eingeführten politischen Instrumente nicht immer darin erfolgreich, die gesteckten Ziele zu erreichen. Zwar rangiert Belgien unter den fünf EU-Mitgliedsstaaten mit der umfassendsten Integrationspolitik¹⁵ im Europäischen Migrant Integration Policy Index (MIPEX)¹⁶, doch großangelegte empirische Studien zeigen, dass diese Politik bislang nicht sehr wirkungsvoll darin war, die Ungleichheit zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu verringern. Studien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) konnten auf Grundlage verschiedener Integrationsindikatoren feststellen, dass es im belgischen Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt große Leistungsunterschiede zwischen diesen beiden Gruppen gibt. Diese „ethnische Kluft“ bildet die wesentliche Herausforderung im Bereich der Integration und der Antidiskriminierungspolitik in Belgien.

Trotz eines hohen MIPEX-Rankings war die belgische Integrationspolitik nur bedingt wirkungsvoll.

Belgien ist eines der Länder mit dem größten Leistungsunterschied zwischen Schülern mit und ohne Migrationshintergrund.

Wie die sogenannten PISA-Studien (OECD, 2006; OECD, 2009; OECD, 2012; OECD, 2016; OECD, 2003) gezeigt haben, ist Belgien eines der Länder mit dem größten Leistungsunterschied zwischen Schülern mit und ohne Migrationshintergrund. Die jüngste PISA-Studie zeigt für Belgien im naturwissenschaftlichen Bereich einen Unterschied von 66 Punkten zwischen einheimischen Schülern und jenen mit Migrationshintergrund (OECD, 2016: 250). Zudem stellte die Europäische Kommission fest, dass an belgischen Schulen die Rate der Schulabbrecher bei Schülern, die nicht

in Belgien geboren wurden, wesentlich höher ist (18,2 Prozent) als bei Schülern die in Belgien geboren wurden (9 Prozent) (Europäische Kommission, 2016: 3). Dieser Leistungsunterschied ist in beiden Sprachgemeinschaften zu beobachten. Er ist jedoch in der Flämischen Gemeinschaft höher (einer der höchsten unter allen EU-Ländern) als in der Französischsprachigen, in der auch Schüler ohne Migrationshintergrund deutlich schlechter abschneiden als ihre Mitschüler in Flandern (Danhier et al., 2014: 38). Zwar verringert sich der Abstand, wenn man den sozioökonomischen Hintergrund der Eltern und die Sprache berücksichtigt, die zuhause in den Familien gesprochen wird, aber für den großen Abstand gibt es keine Erklärung (Danhier et al., 2014: 44–45). Zu-dem besteht die „ethnische Kluft“ im Bildungswesen nicht nur für die erste Migrantengeneration, sondern auch für Schüler, die der zweiten Generation angehören (d.h. im Aufnahmeland geborene Kinder von Migranten).

Andere OECD-Studien und das bereits erwähnte sozioökonomische Monitoring zeigen auch, dass es zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund eine große Kluft hinsichtlich der Teilnahme am Arbeitsmarkt gibt. So lag beispielsweise die Beschäftigungsrate¹⁷ von Belgiern ohne Migrationshintergrund im Jahr 2012 mit 73,3 Prozent deutlich höher als die von Personen ausländischer Herkunft (rund 45,7 Prozent, jedoch mit großen Unterschieden nach Herkunftsland) (FOD WASO und IGKC, 2015: 50). Dieser Differenz bei der Beschäftigungsquote entsprechen auch die Zahlen der letzten OECD-Studie von 2015, die einen Unterschied von 11 Prozent bei der Arbeitslosenquote¹⁸ zwischen in Belgien und im Ausland Geborenen Menschen aufdeckt (OECD, 2015: 89). Diese „ethnische Kluft“ bei der Beschäftigung ist in Belgien zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund wesentlich größer als in anderen EU-Ländern; sie ist die viertgrößte nach den Niederlanden, Schweden und Dänemark (OECD, 2015: 83). Sie existiert in allen Regionen Belgiens, ist aber am stärksten in der Region Flandern ausgeprägt (FOD WASO and IGKC, 2015: 70–71). Bei der Größe dieser Kluft gibt es jedoch innerhalb der Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund wesentliche Unterschiede, unter anderem je nach Herkunftsland, Geschlecht (die Kluft ist bei Frauen unabhängig vom Herkunftsland größer) und Bildungsniveau (die Kluft ist für Geringqualifizierte größer¹⁹). Zudem finden sich auch deutliche Unterschiede hinsichtlich der Teilnahme am Arbeitsmarkt zwischen der ersten Generation von Migranten, die nach Belgien kommen, und der zweiten, die in Belgien geboren ist (OECD, 2015; Torrekens and Adam, 2015).

Zusätzlich zur ethnischen Kluft bei der Teilnahme am Arbeitsmarkt gibt es am belgischen Arbeitsmarkt eine deutliche ethnische Schichtung; Menschen mit Migrationshintergrund sind in den weniger geschätzten Beschäftigungsbereichen überrepräsentiert und haben die ungünstigsten Arbeitsbedingungen (Pina et al., 2015: 8). So haben etwa Menschen mit Migrationshintergrund eher einen befristeten Arbeits- oder einen Teilzeitvertrag als Belgier ohne Migrationshintergrund²⁰ (OECD, 2015: 111–113). Ebenso sind sie im Allgemeinen überproportional in unterbewerteten Beschäftigungsbereichen wie der Lebensmittelbranche, im Einzelhandel und in der Reinigungsbranche und unterproportional im öffentlichen Dienst und dem Bildungswesen vertreten²¹ (FOD WASO and IGKC, 2015: 68). Außerdem sind Menschen mit Migrationshintergrund häufiger als Arbeiter beschäftigt und wesentlich seltener als Angestellte im öffentlichen Dienst (FOD WASO and IGKC, 2015: 90–91). Darüber hinaus ist Zeitarbeit unter Menschen mit Migrationshintergrund verbreiteter als unter jenen ohne Migrationshintergrund (FOD WASO and IGKC, 2015: 98). Schließlich besteht, Nordamerikaner ausgenommen, in Belgien ein starkes Lohngefälle zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund (FOD WASO and IGKC, 2015: 116–118).

Die Teilnahme am Arbeitsmarkt ist zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund sehr unterschiedlich.

Es gibt ein starkes Lohngefälle zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund.

Herkunftsland und Geschlecht scheinen die wichtigsten Einflussfaktoren zu sein. In den meisten Fällen haben Menschen von außerhalb der EU und Frauen die schwächste Stellung auf dem belgischen Arbeitsmarkt.

Zusammenfassend zeigt die große ethnische Kluft bei Bildung und Beschäftigung, dass die Einführung einer Integrationspolitik nicht notwendigerweise zu positiven Ergebnissen bei der Integration führt. Die Unterschiede bei Bildungsleistung, Teilnahme und Stellung am Arbeitsmarkt zwischen der einheimischen und eingewanderten Bevölkerung in Belgien haben klare Konsequenzen für die sozioökonomische Lage von Menschen mit Migrationshintergrund. Für Haushalte von Menschen mit Migrationshintergrund ist etwa das Armutsrisiko dreimal so hoch wie für die einheimische Bevölkerung (OECD, 2015: 165, 167). Um diese Unterschiede zu verringern ist es wichtig den verschiedenen möglichen Erklärungen für diese Unterschiede auf die Spur zu kommen²². Gleichzeitig gilt es im Auge zu behalten, dass je nach Untergruppe verschiedene Faktoren eine Rolle spielen. Statt einer Integrationspolitik, die sich ausschließlich an Migranten richtet, könnte eine allgemeine Politik (im Bereich Bildung, Beschäftigung und andere) für die belgische Gesamtbevölkerung ebenso bedeutend dafür sein, Menschen mit Migrationshintergrund in die Gesellschaft zu integrieren und einzubinden.

Schluss

Ähnlich wie in anderen europäischen Ländern ist Belgien durch eine lange Einwanderungsgeschichte und eine heterogene Bevölkerung geprägt. Aufbauend auf den politischen Besonderheiten des Landes haben sich zwischen den beiden belgischen Hauptregionen zwei unterschiedliche politische Modelle zur Integration von Migranten entwickelt: ein eher multikulturelles Modell im flämischen Teil des Landes und ein auf Anpassung ausgerichtetes „Laissez-faire-Modell“ im französischsprachigen Teil. Diese konvergieren in jüngerer Zeit in Richtung einer verbindlicheren, fordernderen Integrationspolitik, mit der die drei belgischen Regionen, Flandern, Wallonien und Brüssel, Migranten zu Integrationsprogrammen verpflichten. Unterschiedliche Ansätze bei der Integration sind auf einen abweichenden Grad der Politisierung hinsichtlich der Themen Einwanderung und Integration in den unterschiedlichen Regionen zurückzuführen. Gleichzeitig ist die Integrationspolitik regionenübergreifend nicht unbedingt von Erfolg gekrönt, wie die Unterschiede bei Bildungsleistungen sowie der Teilnahme am Arbeitsmarkt zeigen.

Angesichts ähnlicher Zuwanderungswellen, ähnlicher Entwicklungen im Bereich der Integration und ähnlicher Probleme (z.B. Ungleichheiten bei der Bildung, Eingliederung in den Arbeitsmarkt) ist der Fall Belgiens in vielerlei Hinsicht mit anderen nordwesteuropäischen Einwanderungsländern wie Deutschland und den Niederlanden vergleichbar. Einmalig sind allerdings die besondere Form des Föderalismus und der multinationale Charakter Belgiens, der ganz eigene politische und institutionelle Möglichkeiten und Sachzwänge schafft.

Allgemeine politische Ansätze sind vielleicht zielführender als ausschließlich auf Migranten zugeschnittene Politik.

Der Föderalismus und multinationaler Charakter Belgiens schafft ganz eigene politische und institutionelle Sachzwänge.

- 1] Vgl. die Landkarte des belgischen Bundesstaats – sie zeigt die Gebiete nach Gemeinschaften und Regionen aufgliedert: http://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federale_staat_map/, Abgerufen am 24. April 2017).
- 2] Um einer nicht-belgischen Leserschaft die Lektüre zu vereinfachen, wird in dem Papier der Begriff „Regionen“ zusammenfassend für beide belgischen subnationalen Einheiten, „Regionen“ und „Gemeinschaften“, verwendet.
- 3] So hängt etwa die Zuteilung einer Sozialwohnung in gewissen Fällen von der Teilnahme an einem Integrationskurs ab. Ähnliches gilt auch für eine Streichung des Arbeitslosengeldes.
- 4] Die Integrationspolitik beruht auf dem Gesetz (Erlass) zur Flämischen Integrationspolitik vom 28. Februar 2003 (Decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid).
- 5] Dekr. VI. 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid (unten: Integratie- en Inburgeringsdecreet). Zur Einführung dieses Erlasses am 29. Februar 2016 siehe: B.VI.Reg. 29 januari 2016 houdende de uitvoering van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid.
- 6] Quelle : Article 1er/2 de la Loi sur les étrangers (modifiée par l'article 4 de la Loi du 18 décembre 2016 insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).
- 7] Erlass der Region Wallonien vom 4. Juli 1996 bezüglich der Integration ausländischer Personen oder von Personen ausländischer Herkunft.
- 8] Ursprünglich war nur der erste Teil (persönliches Gespräch) verbindlich, mittlerweile sind aber auch die übrigen drei Module Pflicht (Sprache, Bürgerrechte und berufliche Ausbildung).
- 9] SPF Economie, B e S t a t (raw data: <http://bestat.economie.fgov.be/BeStat/BeStatMultidimensionalAnalysi s?loadDefaultId=2911>). Abgerufen am 24. April 2016).
- 10] Laut der CBAI-UCL-Studie (Ansay et al., 2012) verzeichnete die Region am 1. Januar 2013 120.000 Neuzuwanderer. Als Neuzuwanderer erfasst werden Personen fremder Staatsbürgerschaft, die weniger als drei Jahre legal im Land gelebt und eine Aufenthaltserlaubnis für mehr als drei Monate hatten.
- 11] Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique. Rapport statistique et démographique 2013, Brüssel 2014.
- 12] Décret du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 18. September 2013.
- 13] Die Gemeinsame Gemeinschaftskommission (Common Community Commission, COCOM) ist in Brüssel für zweisprachige Institutionen und in gewissen Fällen für Einzelpersonen zuständig.
- 14] Seit 2003 fordert die rechtsgerichtete Partei Mouvement réformateur ein verbindliches Programm zur staatsbürgerlichen Eingliederung. Im Oktober 2015 hat die Chefin der linksgerichteten Sozialisten in Brüssel, Laurette Onkelinx, ebenfalls gefordert, dass eine staatsbürgerliche Eingliederung in Brüssel zur Pflicht wird (Interview, La Libre Belgique, 2. Oktober 2015, 5).
- 15] MIPEX setzt Belgien mit 67 Punkten auf den 7. Rang von 38 Ländern und bescheinigt dem Land damit eine ‚eher positive‘ Integrationspolitik (Daten von 2014, siehe: <http://www.mipex.eu/belgium>, abgerufen am 21. Oktober 2017).
- 16] Der Migrant Integration Policy Index ist ein Instrument für Bewertung und Vergleich politischer Maßnahmen zur Integration in 38 Ländern (darunter alle EU-Länder), das anhand von 167 Indikatoren das integrationspotential der Politik misst (Huddleston et al., 2015).
- 17] Gemessen als Prozentsatz der arbeitenden Bevölkerung zwischen 18 und 60 Jahren.
- 18] Gemessen als Prozentsatz des Erwerbslosenanteils in der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren.
- 19] In den meisten anderen EU-Ländern ist es umgekehrt. Dort sind die Unterschiede bei der Teilnahme am Arbeitsmarkt im Allgemeinen für Höherqualifizierte größer als für Geringqualifizierte.
- 20] Dieser Unterschied zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund hinsichtlich Teilzeitbeschäftigung trifft für Frauen nicht zu. Frauen mit und ohne Migrationshintergrund sind allesamt häufiger in Teilzeit beschäftigt.
- 21] Ausgenommen sind Menschen nordamerikanischer Herkunft, die im Bildungswesen überrepräsentiert sind.
- 22] Eine Übersicht liefern: Danhier et al., 2014; Westerveen und Thys, 2016.

Literaturverzeichnis

- Adam, I. (2011) *Des Approches Différenciées de la Diversité. Les Politiques d'Intégration des Personnes Issues de l'Immigration en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles*. In: Ringelheim J. (Hrsg.) *Le Droit et la Diversité Culturelle*. Brüssel: Academia-Bruylant, S. 251–300.
- Adam, I. und Jacobs D. (2014) *Divided on Immigration, Two Models for Integration. The Multilevel Governance of Immigration and Integration in Belgium*. In: Hepburn, E. und Zapata-Barrero, R. (Hrsg.) *The Politics of Immigration in Multi-Level States. Governance and Political Parties*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, S. 65–85.
- Adam, I. (2013a) *Les Entités Fédérées Belges et l'Intégration des Immigrés*. Brüssel: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Adam, I. (2013b) *Immigration Integration Policies of the Belgian Regions: Sub-state Nationalism and Policy Divergence after Devolution*. *Regional and Federal Studies* 23(5): S. 547–569.
- Bale, T. (2003) *Cinderella and Her Ugly Sisters: the Mainstream and Extreme Right in Europe's Bipolarising Party Systems*. *West European Politics*, 26(3): S. 67–90.
- Bale, T., Green-Pedersen, C., Frouwel, A., Luther, K. und Sitter, N. (2010) *If You Can't Beat Them, Join Them? Explaining Social Democratic Responses to the Challenge from the Populist Radical Right in Western Europe*. *Political Studies*, 58(3): S. 410–426.
- Baumgartner, F. und Jones, B. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Coffe', H. (2005) *Do Individual Factors Explain the Different Success of the Two Belgian Extreme Right Parties*. *Acta Politica*, 40(1): S. 74–93.
- Danhier J., Jacobs D., Devleeshouwer P., et al. (2014) *Naar Kwaliteitsscholen voor Iedereen?* Brüssel: König-Baudouin-Stiftung.
- Demart S., Schoumaker B., Godin, M. und Adam, I. (2017) *Belgo-Congolais, Belgo-Rwandais et Belgo-Burundais. Un Portrait de Nos Con-Citoyens*. Brüssel: König-Baudouin-Stiftung.
- Dumont H and Van Drooghenbroeck S. (2011) *L'Interdiction des Sous-Nationalités à Bruxelles*. *Administration Publique* 3(3): S. 201–27.
- Eggerickx T., Kesteloot C., Poulain, M. et al. (1991) *De Allochtone Bevolking in België. Algemene Volks- en Wonintelling op 1 maart 1991*. Brüssel: Nationales Statistiek Instituut.
- Europäische Kommission. (2016) *Education and Training Monitor 2016 – Belgium*. Brüssel: Europäische Kommission

- *FOD WASO und IGKC. (2015) Socio-Economische Monitoring 2015. Arbeidsmarkt en Origine. Brüssel: Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid Arbeid en Sociaal Overleg & Interfederaal Gelijke Kansen Centrum.*
- *Ganty, S. und Delgrange, P. (2015) Heurs et Malheurs des Parcours d'Accueil et d'Intégration des Étrangers en Belgique. Revue du Droit des Étrangers 185: S. 511–528.*
- *Huddleston, T., Bilgili, O., Joki, A.-L. et al. (2015) Migrant Integration Policy Index 2015. Barcelona/Brüssel: CIDOB, MPG.*
- *Myria Federaal Migratiecentrum. (2017) Migratie in Cijfers en in Rechten 2017. Brüssel: Myria Federaal Migratiecentrum.*
- *OECD. (2003) Programme for International Students Assessment - Learning for Tomorrow's World - First Results from PISA 2003. Paris: OECD Publishing.*
- *OECD. (2006) PISA 2006 - Science Competencies for Tomorrow's World - Band 1: Analysis. Paris: OECD Publishing.*
- *OECD. (2009) PISA 2009 Results: Overcoming Social Background. Paris: OECD Publishing.*
- *OECD. (2012) PISA 2012 Results (Volume II): Excellence through Equity. Paris: OECD Publishing.*
- *OECD. (2015) Indicators of Immigrant Integration 2015. Paris: OECD Publishing.*
- *OECD. (2016) PISA 2015 Results (Band I): Excellence and Equity in Education. Paris: OECD Publishing.*
- *Loobuyck P. und Jacobs, D. (2010) Nationalism, Multiculturalism and Integration Policy in Belgium and Flanders. Canadian Journal for Social Research 3(1): S. 29–0.*
- *Martiniello, M. (1995) Philosophies de l'Intégration en Belgique. Hommes et Migrations 1193(1): S. 24–29.*
- *Martiniello, M. und Rea, A. (2004) Affirmative Action: des Discours, des Politiques et des Pratiques en Débat. Brüssel: Bruylant-Academia.*
- *Peeters, P. (2007) Reflections on the Belgian Federal State. In: Burgess M. and Pinder J. (Hrsg.) Multinational Federations. London: Routledge, S. 31–49.*
- *Phalet, K. und Swyngedouw, M. (2003) Measuring Immigrant Integration: the Case of Belgium. Migration Studies XL(152): S. 773–803.*
- *Pina, Á., Corluy, V. und Verbist, G. (2015) Improving the Labour Market Integration of Immigrants in Belgium. OECD Economics Department Working Papers 1195, Paris: OECD Publishing.*
- *Rea, A. (2007) L'Étude des Politiques d'Immigration et d'Intégration. In: Martiniello M, Rea A and Dassetto F. (Hrsg.) Immigration et Intégration en Belgique Francophone: État des Savoirs. Neu-Löwen: Bruylant-Academia, S. 103–140.*

- Rea, A. und Jacobs, D. (2005) *Construction et Importation des Classements Ethniques. Allochtones et Immigrés aux Pays-Bas et en Belgique*. *Revue Européenne des Migrations Internationales* 21(2): S. 35–59.
- Somer, E. (2010) *De Juridische Afbakening van de Meerderjarige Doelgroep van Inburgering en de Tenuitvoerlegging van de Verplichte Inburgering: 'So Far, So Good?'*. In: Foblets, M. und Van Heule, D. (Hrsg.) *Migratie- en Migrantenrecht Deel 13. Brügge: die Keure*, S. 201–240.
- Somers E. (2016) *De Juridische Afbakening van de Doelgroep van Inburgering in Vlaanderen en Brussel*. Brüssel: Agentschap Integratie en Inburgering.
- Timmerman, C., Vanderwaeren, E. und Crul, M. (2003) *The Second Generation in Belgium*. *International Migration Review* 37(4): S. 1065–1090.
- Torrekens, C. und Adam, I. (2015) *Belgo-Marocains, Belgo-Turcs: (Auto)portrait de Nos Concitoyens*. Brüssel: König-Baudouin-Stiftung.
- Vause, S. (2013) *Migrations and Migrantenpopulaties in België*. *Statistisch en Demografisch Verslag 2013*. Brüssel: DEMO & Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding.
- Westerveen, L. und Thys, R. (2016) *De Integratie van Personen met een Migratieachtergrond op de Belgische Arbeidsmarkt*. In: Pannecoucke, I., Lahaye, W., Vranken, J. et al. (Hrsg.) *Armoede in België: Jaarboek 2016*. Gent: Academia Press, S. 271–295.
- Xhardez, C. (2014) *Les Différentes Routes de l'Intégration sur une Nouvelle Terre d'Immigration*. *Outre-Terre* 3(40): S. 333–343.
- Xhardez, C. (2015) *Volonté d'Apprendre le Néerlandais et Suivi du Parcours d'Intégration: le Point sur les Conditions d'Admission des Locataires Sociaux en Flandre*. *Administration Publique* 3: S. 436–446.
- Xhardez, C. (2016) *L'Intégration des Nouveaux Arrivants à Bruxelles: Un Puzzle Institutionnel et Politique/The Integration of New Immigrants in Brussels: An Institutional and Political Puzzle*. *Brussels Studies* 105: S. 1–20.

Die Autorinnen

Prof. Dr. Ilke Adam ist Professorin für Politikwissenschaften am Institute for European Studies (IES) [Institut für Europäische Studien] der Vrije Universiteit Brussel [Freie Universität Brüssel] (Hauptlehrauftrag) und Teilzeit-Dozentin an der Université Libre de Bruxelles [Freie Universität Brüssel]. Sie koordiniert das Forschungscluster „Migration, Diversität und Recht“ am IES.

Laura Westerveen ist Doktorandin im Forschungscluster „Migration, Diversität und Recht“ am Institut für Europäische Studien an der Freien Universität Brüssel. Ihre Doktorarbeit befasst sich mit europapolitischen Trends bezüglich Ungleichheiten zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund im Bereich Bildung und Beschäftigung, mit besonderem Schwerpunkt auf Belgien und Deutschland.

Catherine Xhardez ist Politikwissenschaftlerin und Forschungsstipendiatin in Vollzeit an der F.R.S.-FNRS (Nationaler Fonds für wissenschaftliche Forschung in Belgien). Sie ist derzeit Gaststipendiatin (OXPO) an der Oxford University (DPIR – Department of Politics and International Relations) [Abteilung Politik und Internationale Beziehungen]. Sie hat an der Sciences Po Paris sowie der Université Saint-Louis in Brüssel in Politikwissenschaften promoviert (dual PhD).

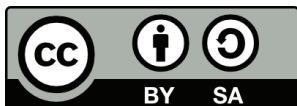
Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Ansprechpartner:

Benedict Göbel

Koordinator für Integrationspolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30/26996-3457
E-Mail: benedict.goebel@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

978-3-95721-408-9

Bildvermerk Titelseite
© Ziutograf, iStock

www.kas.de