



Integrationspolitik in Schweden

Bernd Parusel

Zum Mitnehmen

- Gemessen an der Bevölkerungsgröße nahm Schweden 2014 europaweit die meisten Asylbewerber auf. Wegen des großen Andrangs von Flüchtlingen wurde die jahrelang großzügige Asylpolitik teilweise revidiert und die Integrationspolitik intensiviert. Die Wirkungen sind offen.
- Integration ist eine Querschnittsaufgabe unter der Federführung des Arbeitsmarktministeriums. Die Durchführung liegt vornehmlich bei der Arbeitsagentur und den Kommunen.
- Der Erfolg wird an konkreten Parametern wie Erwerbstätigkeit, Wohnraum, Grad der Segregation, Spracherwerb und Bezug von Sozialleistungen gemessen, Bekenntnisse zur Wertegemeinschaft gehören nicht dazu.
- Um die schleppende Arbeitsmarktintegration zu verbessern, sollen Qualifikationen frühzeitig erfasst und „Schnellspuren“ in den Arbeitsmarkt eingerichtet werden.
- Die Konkurrenz um den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum birgt Risiken für die Akzeptanz der Zuwanderer bei der einheimischen Bevölkerung.
- Politische Partizipation und Einbürgerung sind großzügig geregelt.
- In der pragmatischen Integrationspolitik werden die Folgen einer unklaren Bleibeperspektive, die Infragestellung des Familiennachzugs und die schnelle Gewährung der Staatsbürgerschaft diskutiert.

INHALT

2 | Einleitung: Einwanderungsland Schweden

4 | Die Schwedische Integrationspolitik im Überblick

5 | Instrumente der Integrationspolitik

6 | Erfolge und Misserfolge

8 | Perspektiven der Migrations- und Integrationspolitik

9 | Mögliche Lehren für Deutschland

Traditionell offene Haltung gegenüber Flüchtlingen

Einleitung: Einwanderungsland Schweden

Seit einigen Jahren ist Schweden eines der wichtigsten Einwanderungsländer innerhalb der EU. Das gilt insbesondere für die Immigration von Schutzsuchenden und von Familienangehörigen bereits in Schweden lebender Einwanderer. 2014 war es das EU-Land, das gemessen an seiner Bevölkerungsgröße (9,8 Millionen) die meisten Asylbewerber aufnahm, rund 81.000. 2015 stiegen die Zahlen des Vorjahres im Zuge der massiven Flüchtlingskrise im Nahen und Mittleren Osten noch einmal deutlich an: Schweden registrierte knapp 163.000 Anträge auf Asyl.

Neben Schutzsuchenden und nachziehenden Familienangehörigen kommen viele Migranten auch als Arbeitskräfte im Rahmen des liberalen schwedischen Systems für Erwerbsmigration ins Land:¹ als internationale Studenten, Au-pairs oder auch selbständige Unternehmer (siehe dazu Tabelle 1). Insgesamt erhielten im Jahr 2014 über 103.000 Menschen aus Nicht-EU-Staaten einen rechtmäßigen Aufenthalt in Schweden: Im Jahr 2015 waren es über 106.000 – ein Rekordwert.² Aktuell sind 16,5 Prozent aller Einwohner Schwedens außerhalb des Landes geboren. Vor 15 Jahren waren es nur rund 11 Prozent.³

Tabelle 1: Zuwanderung nach Schweden 2010 - 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Familiäre Gründe	30.287	32.469	41.156	40.026	42.435	43.414
Flüchtlinge/Schutzbedürftige	11.821	12.334	16.943	28.438	35.020	36.462
Erwerbstätigkeit	16.373	17.877	19.936	19.292	15.872	16.975
Studium und Ausbildung	14.188	6.836	7.092	7.559	9.267	9.410
Andere Gründe	309	392	462	560	622	935
Insgesamt	72.978	69.908	85.589	95.875	103.216	106.444

Quelle: Schwedisches Migrationsamt (Migrationsverket). Zuwanderung berechnet anhand erteilter Aufenthaltserlaubnisse (ohne EU-Bürger und deren Angehörige).

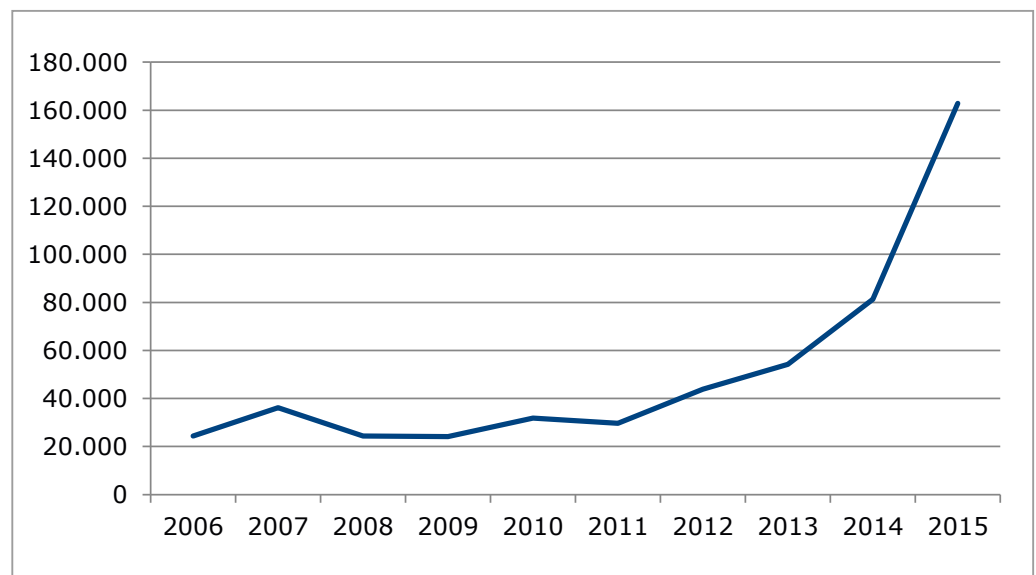
Die schwedische Migrations- und Integrationspolitik wird international oft als progressiv und ambitioniert wahrgenommen.⁴ Und obwohl die Herausforderungen groß sind – es mangelt an bezahlbaren Mietwohnungen und die Arbeitsmarktintegration neu zuziehender Flüchtlinge verläuft schleppend – bekennt sich die Regierung zu einer positiven Sicht auf Migration. Dies gilt nicht nur für die gegenwärtige Minderheitsregierung aus Sozialdemokraten und Grünen unter Ministerpräsident Stefan Löfven, sondern war auch schon unter der von vier bürgerlichen Parteien getragenen Regierung des früheren Premiers Fredrik Reinfeldt so. „Die grundlegende Vision der Regierung ist, dass Einwanderung hilft, die schwedische Gesellschaft, den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft zu revitalisieren. Einwanderer bringen neues Wissen und neue Erfahrungen aus ihren Herkunftsländern mit“, heißt es in einem „Fact Sheet“ der Regierung vom August 2014.⁵ Auf der Internetseite der Regierung ist außerdem zu lesen, man ziele darauf ab, eine „langfristige und nachhaltige Migrationspolitik“ aufrecht zu erhalten, mit der „das Recht auf Asyl gewahrt wird und im Rahmen einer gesteuerten Migration die grenzüberschreitende Mobilität erleichtert, bedarfsorientierte Arbeitsmigration gefördert, die positiven Effekte von Migration für Entwicklung verstärkt und die europäische und internationale Kooperation vertieft werden sollen.“⁶

Herbst 2015: Kehrtwende der offenen Asylpolitik

Nichtsdestotrotz vollzog Schweden im Herbst 2015 in der Asylpolitik eine drastische Kehrtwende. Angesichts massiver Engpässe bei der Registrierung, Unterbringung und Versorgung der immer zahlreicher ins Land kommenden Asylsuchenden kündigte die Regierung im Oktober und November 2015 in zwei Schritten einen Katalog von Maßnahmen an, mit dem der Asylbewerberzufluss drastisch gesenkt werden soll. Seit Juli 2016 erhalten Schutzberechtigte statt unbefristeter künftig nur noch befristete Aufenthaltserlaubnisse, und der Nachzug von Familienangehörigen wird erschwert.⁷ Diese Praxis soll drei Jahre lang gelten, danach will Schweden zu den früheren Regelungen zurückkehren.

Des Weiteren haben abgelehnte Asylbewerber, die nicht freiwillig ausreisen, seit Juni 2016 keinen Anspruch mehr auf soziale Versorgung und eine von der Migrationsbehörde gestellte Unterkunft. Bereits seit Januar 2016 dürfen Fähr-, Bus- und Bahnunternehmen keine Passagiere mehr aus Deutschland oder Dänemark nach Schweden bringen, die keine Identitätsnachweise haben. Zudem wurden vorübergehende Grenzkontrollen durch Zoll und Polizei eingeführt und seither mehrfach verlängert.⁸

Grafik 1: Asylanträge in Schweden, 2006 - 2015



Quelle: Schwedisches Migrationsamt (Migrationsverket)

Im Folgenden soll dargelegt werden, wie die zuständigen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure in Schweden die zahlreichen Neuankömmlinge versuchen zu integrieren, welche Integrationsangebote sich bewährt haben und welche Herausforderungen es gibt.

Die schwedische Integrationspolitik im Überblick

Im Jahr 2010 wurde mit dem sogenannten „Etablierungsgesetz“⁹ die grundsätzliche Zuständigkeit für die Integration von Neuzuwanderern von den schwedischen Kommunen an eine zentrale Behörde, die Arbeitsmarktagentur *Arbetsförmedlingen*, überführt und damit reformiert. Die übergreifende politische Zuständigkeit für Integrationsfragen liegt seither bei der Regierung in Stockholm. Seit dem Amtsantritt der gegenwärtigen Minderheitsregierung von Sozialdemokraten und Umweltpartei (Grüne) hat Schweden keinen Minister für Integration mehr, vielmehr werden Integrationsfragen als eine Querschnittsaufgabe verstanden, zu der alle Ressorts beitragen sollen. Die Federführung liegt beim Arbeitsmarktministerium. Vor Ort leisten die 290 schwedischen Kommunen (Gemeinden) einen Großteil der Integrationsarbeit, unterstützt von privaten Akteuren und nichtstaatlichen Organisationen wie dem Roten Kreuz. Die in Deutschland wichtige Rolle von Wohlfahrtsverbänden fehlt in Schweden weitgehend.

Integration als Querschnittsaufgabe

Bekennnisse zur Wertegemeinschaft werden nicht erwartet

Im öffentlichen Diskurs wird die Integration von Zuwanderern zumeist anhand konkreter, messbarer Erfolge und Misserfolge abgehandelt. Die Zustimmung zu bestimmten Werten der schwedischen Gesellschaft, wie sie in anderen Ländern in Integrationsverträgen oder symbolischen Bekenntnissen zur Nationszugehörigkeit im Rahmen von Einbürgerungszeremonien zum Ausdruck kommen, wird in Schweden bislang nicht vorausgesetzt. Vielmehr stehen Fragen der Beschäftigung (Erwerbstätigkeitsquoten von im Ausland geborenen Einwohnern, verglichen mit in Schweden geborenen Personen), der Zugang zu Wohnraum, Segregation, Spracherwerb oder auch der Bezug von Sozialleistungen im Vordergrund der politischen und medialen Diskussion. Obgleich der schwedische Wohlfahrtsstaat heute stark dereguliert ist und freien Handel, Marktwirtschaft und Konkurrenz zwischen staatlichen und privaten Akteuren befürwortet und dabei – anders als früher – auch eine wachsende Einkommensungleichheit in Kauf nimmt, verfügt Schweden immer noch über einen vergleichsweise großen öffentlichen Sektor, der auch umfassende soziale Sicherungssysteme und, für bestimmte Bedarfsgruppen, staatlich subventionierte Beschäftigungen bietet. Sozialstaatliche Leistungen stehen bislang allen registrierten Einwohnern offen, unabhängig von ihrer Nationalität. Gleichberechtigung, Solidarität, Kooperation und Konsens sind Kernbestandteile dieses Systems. Ein Grundprinzip der Sozialstaatlichkeit ist auch, dass jeder, der sich ein Jahr oder länger legal im Land aufhält, oder von dem angenommen wird, dass er sich so lange aufhalten wird, über die gleichen sozialen Rechte und Ansprüche verfügt, wie alle anderen Einwohner. Dies bedeutet, dass nur Migranten mit Kurzaufhalten (etwa ausländische Studierende, Besucher mit Kurzzeitvisa, Saisonarbeitskräfte oder auch Asylbewerber, so lange ihr Anspruch auf Schutz nicht geprüft ist) aus der wohlfahrtsstaatlichen Gemeinschaft ausgeschlossen sind.

Gleichberechtigung, Kooperation und Konsens als Teil des Sozialstaatsprinzips

Zielgruppen von Integrationsmaßnahmen

Das 2010 beschlossene Etablierungsgesetz umfasst Integrationsmaßnahmen für Neuzuwanderer im Erwerbsalter (20 bis 64 Jahre), die nach einem Asylverfahren eine Aufenthaltserlaubnis als Schutzberechtigte (Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte) bekommen haben. Daneben sind auch allein einreisende junge Erwachsene ohne Eltern, die 18 oder 19 Jahre alt sind, nach Erhalt eines Schutzstatus, inbegriffen. Eine weitere Gruppe sind Familienmitglieder, die innerhalb von zwei Jahren den Nachzug zu einem nach Schweden eingewanderten Migranten beantragt haben.

Instrumente der Integrationspolitik

Kernelement des Etablierungsgesetzes ist der sogenannte „Etablierungs-“ oder „Integrationsplan“, eine individuell angepasste Vereinbarung, auf den die Zielgruppe Anspruch hat. Anerkannte Asylbewerber bekommen so schnell wie möglich nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis einen Termin bei der nächstgelegenen Zweigstelle der Arbeitsagentur für ein Integrationsgespräch. Dabei wird anhand der persönlichen Fähigkeiten und Wünsche der Betroffenen ein individueller Integrationsplan erarbeitet. Dieser Plan sieht normalerweise Aktivitäten im Umfang von 40 Wochenstunden (Vollzeit) vor, verteilt auf zwei Jahre. Kernbestandteile sind der Besuch des Sprachkurses „Schwedisch für Einwanderer“ (SFI), kürzere Kurse in Gesellschaftskunde, arbeitsvorbereitende Maßnahmen wie beispielsweise Praktika und Probeanstellungen, oder auch die Teilnahme an staatlich subventionierten, arbeitsmarktpolitischen Programmen. Daneben kann die Arbeitsagentur auch Beratung hinsichtlich der Anerkennung ausländischer Qualifikationen oder Zeugnisse leisten und Neuzuwanderer an die je nach Berufszweig dafür zuständigen Stellen verweisen. Für die Validierung sind verschiedene Stellen verantwortlich – für Gesundheits- und Pflegeberufe etwa das Zentralamt für Gesundheits- und Sozialwesen *Socialstyrelsen*.

Der Integrationsplan:
Individuell, jeder hat
Anspruch

Die SFI-Kurse werden von den Gemeinden angeboten und sollen grundlegende sprachliche Voraussetzungen für den Alltag in Schweden sowie für eine aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und in der Arbeitswelt vermitteln. Bei erfolgreicher Absolvierung des Kurses wird ein Zeugnis ausgestellt. Die Kurse sind wenn möglich so flexibel gestaltet, dass Teilnehmer nebenbei in Teilzeit arbeiten oder parallel andere Kurse oder Lehrgänge besuchen können. Zudem werden sie sowohl tagsüber als auch in den Abendstunden angeboten.¹⁰ Tageskurse umfassen zumeist 15 bis 20 Unterrichtsstunden pro Woche; Abendkurse sechs Wochenstunden.

Neben allgemeinen
Sprachkursen auch
berufsvorbereitende
Angebote

Neben allgemeinen Sprachkursen gibt es mancherorts auch SFI-Kurse für spezielle Zielgruppen, etwa für Akademiker oder in Kombination mit einer berufspraktischen Ausbildung. In der Region Stockholm gibt es beispielsweise berufspraktische Kurse für medizinische Berufe, Ausbildungsberufe, Busfahrer, LKW-Fahrer, Handwerksberufe, IT-Berufe, Ökonomen, Rechtsanwälte, Sozialwissenschaftler und selbständige Unternehmer. Neben der Sprache werden Informationen über die Organisation und Funktionsweise von Berufsfeldern in Schweden und deren Arbeitsmarktpotentiale vermittelt. Bei akademisch ausgerichteten SFI-Kursen geht es darum, die Teilnehmer auf ein späteres Hochschulstudium vorzubereiten. Die anderen Kernbestandteile des Integrationsplans, insbesondere die Gesellschaftskunde und arbeitsvorbereitende Maßnahmen, werden von der Arbeitsagentur meist über Ausschreibungen eingekauft und den Neuzuwanderern angeboten.

An SFI-Kursen, Gesellschaftskunde und an arbeitsvorbereitenden Maßnahmen können auch Migranten teilnehmen, die keinen Anspruch auf einen Integrationsplan haben, sofern sie als arbeitssuchend gemeldet sind. Dies können beispielsweise Personen sein, die im Rahmen des Familien- oder Ehegattennachzugs nach Schweden kommen, wenn die Person, zu der sie ziehen, schon länger als zwei Jahre in Schweden lebt.

Teilnahme am
Integrationsplan:
Anspruch auf
Versorgung

Während der Dauer eines Vollzeit-Integrationsplans haben die Teilnehmer Anspruch auf soziale Versorgung in Höhe von rund 300 Schwedischen Kronen (rund 33 Euro) pro Tag (Montag bis Freitag). Ergänzende Leistungen für Mietzahlungen können gewährt werden, wenn Einwanderer ungewöhnlich hohe Mieten zahlen müssen. Außerdem gibt es Sonderzahlungen für Familien mit Kindern. Die Integrations-

zahlung kann nicht mit anderen Sozialleistungen, etwa Krankengeld oder Elterngeld, kombiniert werden. Wenn Einwanderer nicht an allen Bestandteilen des Integrationsplans teilnehmen, werden die Leistungen entsprechend gekürzt. Viele Teilnehmer sprechen von der Integrationsleistung im Alltagssprachgebrauch als ihrem „Lohn“ oder „Gehalt“. Der Bezug von Integrationsleistungen ist attraktiv, da sie höher liegen als die Sozialhilfe. Insofern bestehen finanzielle Anreize für die Teilnahme. Sanktionen im Fall der Nichtteilnahme (etwa ein Entzug oder eine Befristung des Aufenthaltsrechts oder die Verweigerung einer späteren Einbürgerung) gibt es abgesehen von der Leistungskürzung bzw. dem Wegfall der Leistungen nicht.

Neben der Erstellung und Umsetzung der Integrationspläne hat die Arbeitsagentur den Auftrag, anerkannten Schutzberechtigten bei der Wohnungssuche zu helfen. So weit möglich wird versucht, die Schutzberechtigten in Regionen anzusiedeln, in denen ein Bedarf an ihren jeweiligen beruflichen Profilen besteht. Jeder Anerkannte hat ein Recht auf ein konkretes Ansiedlungsangebot. Wird es ausgeschlagen, endet die Zuständigkeit der Arbeitsagentur, und die betreffenden Personen müssen sich selbst Wohnraum suchen. Seit März 2016 gilt in Schweden ein obligatorischer Verteilungsmechanismus für anerkannte Schutzberechtigte, mit dem allzu große regionale Ungleichheiten bei der Ansiedlung von Neuzuwanderern vermieden werden sollen. Jede Gemeinde ist seither verpflichtet, anerkannte Schutzberechtigte anzusiedeln, wobei auf die Gegebenheiten des jeweiligen lokalen Arbeitsmarktes und die Größe der Gemeinde Rücksicht genommen wird. Auch fließt in die Berechnung der von jeder Kommune aufzunehmenden Zahl an Flüchtlingen ein, wie viele Neuzuwanderer dort bereits aufgenommen wurden und wie viele Asylbewerber im Gemeindegebiet leben. Vor dieser Gesetzesnovelle war die Aufnahme für die Gemeinden freiwillig. Nach wie vor können sich Schutzberechtigte nach dem Asylverfahren aber auch selbst eine Wohnung suchen.

Für die Ansiedlung und Integration von Schutzberechtigten, die nicht im Erwerbsalter sind, ist das schwedische Migrationsamt *Migrationsverket* zuständig. Dies sind Personen über 64, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Schutzberechtigte, die – etwa wegen dauerhafter Erkrankungen oder Behinderungen – nicht in der Lage sind, zu mindestens 25 Prozent an einem Integrationsplan teilzunehmen. Flüchtlingen, die im Rahmen des schwedischen Resettlement-Programms aufgenommen werden, bekommen schon bei ihrer Ankunft in Schweden eine bestimmte Aufnahmegemeinde und eine Wohnung vermittelt. Dafür ist die Migrationsbehörde in Zusammenarbeit mit den Gemeinden verantwortlich.

Erfolge und Misserfolge

Angesichts des hohen Zuwanderungsniveaus stehen die Integrationspolitik und echte oder vermeintliche Erfolge und Misserfolge häufig im Fokus der medialen und politischen Aufmerksamkeit. Genaue Kosten- und Nutzenrechnungen sind aufgrund ihrer Komplexität schwer zu erstellen, wohl aber gibt es öffentliche Evaluierungen und wissenschaftliche Studien.

Häufig wird dabei die schleppende Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern thematisiert. Wie ein Bericht der schwedischen Regierungskommission für Migrationsstudien (Delmi) kürzlich aufzeigte, hatten unter allen Einwanderern, die in den Jahren 1997 bis 1999 als Flüchtlinge gekommen waren, zwei Jahre nach ihrer Ankunft in Schweden nur rund 30 Prozent einen Job. Selbst zehn Jahre nach der Einreise waren es nur 65 Prozent.¹¹

Nach Anerkennung:
Recht auf Ansiedlungsangebot, Wohnraum und Berufsaussichten

Arbeitsmarktintegration häufig schleppend

Wegen Erfolglosigkeit wurde 2015 ein früher bestehendes System sogenannter „Integrationslotsen“ wieder abgeschafft. Diese Lotsen – Einzelpersonen oder Unternehmen –, wurden vom Staat bezahlt, Neuzuwanderern individuell bei der Jobsuche zu helfen. Sie waren aber wenig effektiv und halfen überwiegend bei Alltags- und Sprachproblemen. Auch buhlten sie mitunter mit übertriebenen Versprechungen oder Geschenken um neue Kunden unter Flüchtlingen, um an staatliche Fördergelder zu kommen. Die Aufgabe der Lotsen, bei der Arbeitssuche zu helfen, liegt nun wieder bei der Arbeitsagentur.

Für das Haushaltsjahr 2016 plant die Regierung zahlreiche Initiativen zur Verbesserung der Arbeitsmarktgliederung. So sollen die Qualifikationen von Zuwanderern künftig früher und genauer erhoben werden, möglichst schon während der Asylverfahren. Für Personen mit Qualifikationen, an denen in Schweden ein Mangel besteht, etwa Köche, Ärzte, Gesundheits- und Pflegekräfte, Hotellerie- und Gastronomieberufe, die Baubranche sowie land- und forstwirtschaftliche Tätigkeiten, soll es „Schnellspuren“ in den Arbeitsmarkt geben, u. a. durch Praktika, eine schnellere Anerkennung ausländischer Abschlüsse und die Möglichkeit, unvollständige Qualifikationen zu komplettieren. Hierzu sollen auch die Hochschulen und Universitäten beitragen. Im September 2015 startete die Regierung die Initiative „100-Club“. Größere Unternehmen, die sich bereit erklären, mindestens hundert Neuzuwanderer einzustellen, sollen demnach gezielte Vermittlungsdienstleistungen der Arbeitsagentur in Anspruch nehmen können. Je nach Bedarf des Unternehmens ermittelt die Behörde geeignete Neuzuwanderer, bildet sie berufsbezogen weiter, hilft bei der Validierung von Qualifikationen und bezahlt bis zu 80 Prozent ihres Gehalts (bei Vollzeitanstellung maximal zwölf Monate, bei Teilzeitanstellungen bis zu 24 Monate).

Außerdem hat man sich im Rahmen der Integrationspolitik das Ziel gesetzt, dass Schutzsuchende die aufgrund des hohen Andrangs immer länger werdende Zeit des Wartens auf die Entscheidung über ihren Asylantrag sinnvoller nutzen und schon vor einer eventuellen Anerkennung erste Integrationsschritte unternehmen können. Zivilgesellschaftliche Organisationen bekommen mehr Geld vom Staat, um frühzeitig Sprachkurse („Schwedisch ab dem ersten Tag“), Freizeitaktivitäten und Begegnungen zwischen Asylbewerbern und Einheimischen organisieren zu können. Auch die schwedischen Kommunen, die vor Ort die Integration der Neuankömmlinge bewerkstelligen müssen, sollen einen höheren Pauschalbetrag pro Neuankömmling vom Staat erhalten.

Hinzu kommen diverse Bemühungen und Initiativen auf lokaler Ebene. In manchen Orten engagieren sich beispielsweise die kommunalen Bibliotheken, die in Schweden, vor allem in kleineren Gemeinden, eine wichtige Rolle als soziale Treffpunkte und Weiterbildungsinstitutionen spielen. Unter dem Motto „Miete einen Schweden“ vermitteln sie Begegnungen zwischen Neuankömmlingen und Einheimischen, die neugierig sind und Flüchtlingen in Alltagsangelegenheiten, bei der Jobsuche und der Orientierung in der neuen Gesellschaft, helfen wollen. Daneben sind die Bibliotheken auch deshalb wichtig, weil sie Wörterbücher, Zeitungen und Bücher in den am meisten verbreiteten Einwanderersprachen anschaffen und Zugang zu Computern und kostenlosem Internet bieten.¹²

Ein drängendes Problem hat Schweden auf dem Wohnungsmarkt. Während der Mangel an günstigen Mietwohnungen in großen Städten schon lange ein Problem ist, fehlt es aufgrund der gestiegenen Zuwanderung inzwischen auch in weniger dynamischen Gemeinden in abgelegenen Regionen an Wohnraum. Diese Problematik wurde lange verschlafen und wird dadurch verschärft, dass die schwedische Migrationsbehörde normalerweise einfache Wohnungen als Unterkünfte für Asylsuchende

Frühzeitige Ermittlung
der Qualifikationen
zur Vermittlung in
Mangelberufe

Integrationsschritte
schon vor der Schutz-
zusage

Konkurrenz auf dem
Wohnungsmarkt

anmietet. Diejenigen, denen Schutz gewährt wird, sind verpflichtet, aus den von der Behörde zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten wieder auszuziehen. In der Praxis benötigen sie aber eine ähnliche Art von Unterkunft auch nach dem Asylverfahren. Asylbewerber, Flüchtlinge und andere Gruppen von Neuzuwanderern konkurrieren um ein immer stärker begrenztes Segment des Wohnungsmarktes.¹³ Im selben Segment suchen zudem andere Bevölkerungsgruppen mit begrenzten finanziellen Mitteln – wie Rentner, Studierende und junge Menschen, die nicht mehr im Haushalt ihrer Eltern leben. Diese Situation birgt Risiken hinsichtlich der Akzeptanz der einheimischen Bevölkerung für Zuwanderung.

Politische Partizipation und Einbürgerung: großzügig geregelt

Progressiv ist Schweden in Sachen politischer Partizipationsrechte und der Einbürgerung. 1975 erhielten in Schweden lebende Ausländer das aktive und passive Wahlrecht bei kommunalen und regionalen Wahlen. Migranten aus Nicht-EU-Staaten dürfen nach dreijährigem legalen Aufenthalt im Land daran teilnehmen.¹⁴

Wer als Ausländer seinen Wohnsitz seit mindestens fünf Jahren in Schweden hat, volljährig ist, sich ausweisen kann, eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt und keine Straftaten begangen hat, kann sich einbürgern lassen. Sprachkenntnisse oder spezielle Kenntnisse der Staats- und Gesellschaftsordnung werden nicht verlangt. Mit Blick auf die Aufenthaltsdauer gibt es sogar Ausnahmen: Staatenlose Personen und anerkannte Flüchtlinge können eine Einbürgerung bereits nach drei beziehungsweise vier Jahren Aufenthalt beantragen. Doppelte und mehrfache Staatsangehörigkeiten sind zugelassen.¹⁵

Perspektiven der Migrations- und Integrationspolitik

Überlastung ange- sichts steigender Asylzuwanderung

Im Zuge der stark angestiegenen Asylzuwanderung der letzten Zeit zeigen die schwedische Gesellschaft, und insbesondere Behörden wie *Migrationsverket*, *Arbetsförmedlingen*, die Polizei und die Gemeinden deutliche Überlastungs- und Ermüdungserscheinungen. So sind die Laufzeiten der Asylverfahren sehr viel länger geworden.¹⁶ Auch der Arbeitsagentur fällt es immer schwerer, anerkannten Schutzberechtigten zeitnah eine dauerhafte Wohnung zu vermitteln, und für die individuelle Integrations- und Jobberatung fehlen Zeit und Personal. Gleichzeitig kommt die Polizei nicht mit der Durchsetzung der Ausreisepflicht derjenigen, deren Asylersuchen abgelehnt wurde, nach. Die Gemeinden klagen über einen Mangel an Lehrern, Kindergärtnern und Sozialarbeitern.

Härtere Linie seit Herbst 2015

Mit der im Herbst 2015 eingeleiteten härteren Linie in der Flüchtlingspolitik versucht die Regierung, sich selbst und den genannten Akteuren eine „Atempause“ zu verschaffen. Die Zahl der neu registrierten Asylbewerber ging seither drastisch zurück. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Analyse ist jedoch nicht absehbar, was der Umschwung für die Integrationspolitik bedeutet. Möglicherweise werden die Gemeinden mittelfristig entlastet, auch wenn sie einstweilen genug damit zu tun haben, die Neuankömmlinge der vergangenen Jahre zu integrieren. Die Arbeitsbelastung der Migrationsbehörde dürfte eher zunehmen, schließlich kommen aufgrund der Befristung der Aufenthaltserlaubnisse für Schutzberechtigte zahlreiche Verlängerungsanträge auf sie zu. Unsicher ist auch, wie mit Personen verfahren wird, die künftig anstatt eines Daueraufenthalts nur noch ein befristetes Aufenthaltsrecht für dreizehn Monate bekommen, während die Integrationskurse und die begleitenden Maßnahmen der Eingliederung in den Arbeitsmarkt regelmäßig zwei Jahre lang laufen. Zudem gibt es Anzeichen dafür, dass Migranten mit unsicheren Aufenthaltsrechten weniger geneigt sind, gezielt an ihrer Eingliederung mitzuwirken, als Zuwanderer mit dauerhafter Bleibeperspektive. Die öffentliche Auseinandersetzung

um die Reform der Integrationspolitik wird eher zu- als abnehmen, und Schweden könnten zahlreiche Kursänderungen bevorstehen, die zum jetzigen Zeitpunkt, im Sommer 2016, noch nicht absehbar sind.

Mögliche Lehren für Deutschland

Das schwedische Beispiel macht deutlich, dass eine schnelle Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern auch dann nicht garantiert ist, wenn lang erprobte und verlässliche Regelangebote für Integrationsaktivitäten bestehen und vergleichsweise viele Ressourcen für die Sprachvermittlung aufgewendet werden.

Neu: „Schnellspuren“
– für Flüchtlingen mit
Schlüsselqualifikationen

Gewisse Hoffnungen ruhen daher auf der erst kürzlich beschlossenen Einführung sogenannter „Schnellspuren“ für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen mit Schlüsselqualifikationen. In Deutschland wurden mit einem ähnlichen Angebot, dem Projekt „Early Intervention“, positive Erfahrungen gemacht.¹⁷

Verschiedentlich wird in Schweden beobachtet, dass das deutsche Ausbildungs- bzw. Lehrlingssystem bei der Integration, insbesondere für junge Flüchtlinge, positive Wirkungen haben kann. In Schweden fehlen entsprechende Strukturen. Berufspraxis muss im Rahmen der gymnasialen Schulbildung (an berufspraktisch ausgerichteten Gymnasien) sowie über Praktika, Probeanstellungen und staatlich subventionierte „Einstiegsjobs“ gesammelt werden. Es zeichnet sich ab, dass man künftig mehr Energie auf lokale und regionale Partnerschaften von Verwaltungen und privatem Sektor verwenden wird, die darauf zielen, das Potential der Asylzuwanderung für den Arbeitsmarkt zu erschließen. Wenn so dem Fachkräftemangel, etwa im Gesundheits- und Pflegebereich, entgegengewirkt würde, und Schutzberechtigte gleichzeitig schneller eine Arbeitsstelle bekämen, wäre allen Beteiligten gedient. Verschiedentlich wurde in Schweden auch thematisiert, dass in anderen Ländern aufgrund niedrigerer Mindest- oder Einstiegslohne mehr „einfache Jobs“ für Neuzuwanderer bereitstünden, und dass Schweden daher einen Niedriglohnsektor schaffen müsse. Dies ist jedoch politisch stark umstritten. Linke Parteien und die Gewerkschaften fürchten Lohndumping und Verdrängungseffekte.

Mehr Integrations-
angebote schon wäh-
rend des Verfahrens

Aufgrund der Zunahme der Dauer von Asylverfahren wird in Schweden verstärkt an der Bereitstellung von sozialen, sprachlichen und arbeitspraktischen Angeboten während des Asylverfahrens gearbeitet. Damit ist die Hoffnung verbunden, dass sich Asylbewerber nach der Anerkennung schneller integrieren und dass von Wartezeiten und notgedrungener Passivität verursachte psychische Belastungen der Betroffenen reduziert werden können. Eine wichtige Rolle spielen auch kostenlose öffentliche Bildungs- und Freizeitangebote, etwa die Nutzung kommunaler Bibliotheken.

Schwedische Integra-
tionspolitik: pragma-
tisch

Insgesamt ist festzustellen, dass Schweden in der Integrationspolitik auch durch Pragmatismus auffällt. Es wurden über die Jahre eine Vielzahl von Maßnahmen und Initiativen ausprobiert – und mitunter auch wieder verworfen, wenn sie sich nicht bewährten. Dies gilt unter anderem für die genannten Integrationslotsen.

Wie sich die im Herbst 2015 von der Regierung eingeleitete restriktivere Flüchtlingspolitik auf die Integration von Neuzuwanderern auswirken wird, ist noch nicht sicher. Für eine gelingende Integration ist es wichtig, dass Migranten nicht über längere Zeiträume hinweg über ihre Bleibeperspektive im Unklaren gelassen werden. Die neu eingeführte Befristung von Aufenthaltstiteln dürfte daher integrationspolitisch kontraproduktiv sein. Auch die Auswirkungen einer Einschränkung des Familiennach-

zugsrechts sind kritisch zu beurteilen. Familien, die auf unbestimmte Zeit gegen ihren Willen auseinandergerissen sind, dürfte die Eingliederung schwerer fallen als Personen, deren Familieneinheit gewährleistet ist. Emotional ist auch die Perspektive eines baldigen Erwerbs der Staatsbürgerschaft wichtig – hier hat Schweden eine außergewöhnlich liberale Herangehensweise, wenngleich sich die Stimmen mehren, die nach Einschränkungen rufen.

- 1| Für eine nähere Beschreibung dieses Systems, siehe z.B. OECD, *Recruiting Immigrant Workers – SWEDEN 2011*, OECD Publishing, 2011; Bernd Parusel, *Lessons from Sweden*, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.), *A Fair Deal on Talent – Fostering Just Migration Governance*, Gütersloh 2015, S. 145-152.
- 2| *Asylbewerber sind in diesen Zahlen nicht enthalten, sondern lediglich Personen, deren Asylanträge positiv entschieden wurden, denen also ein Schutzstatus zuerkannt wurde. Einschließlich EU-Bürger betrug die Zuwanderung rund 127.000 Personen im Jahr 2014.*
- 3| *Quelle: Statistics Sweden (Statistiska Centralbyrån).*
- 4| *In der 2015er Ausgabe des „Migrant Integration Policy Index“ (MIPEX), der die Migrations- und Integrationspolitik in 38 Ländern synthetisiert, wurde Schweden am besten bewertet und erreichte Platz 1 im Ländervergleich, siehe <http://www.mipex.eu/>.*
- 5| *Government Offices of Sweden, Migration policy, Factsheet Ju 14.04e, Stockholm 2014 [Zitat übersetzt durch den Verfasser].*
- 6| *<http://www.government.se/government-policy/migration/migration-policy-objectives/>, 27. November 2014, aktualisiert 12. Februar 2015 [Zitat übersetzt durch den Verfasser].*
- 7| *Anerkannte Flüchtlinge erhalten künftig eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre, die verlängert werden kann, wenn die Schutzgründe weiterhin vorliegen. „Subsidiär Schutzberechtigte“, also beispielsweise Kriegsflüchtlinge, bekommen einen Aufenthalt für 13 Monate, ebenfalls mit Verlängerungsmöglichkeit. Bis Juli 2016 wurden in beiden Fällen regelmäßig unbefristete Aufenthaltsrechte verliehen.*
- 8| *Siehe dazu Bernd Parusel, Flüchtlingspolitik in Schweden – vom Klassenbesten zum Rüpel in der letzten Bank? Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Länderbericht, Dezember 2015.*
- 9| *Gesetz Nr. 2010:197 („Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare“).*
- 10| *Kleinere Gemeinden haben indes oft nicht die Möglichkeit, verschiedene Kurstypen zu verschiedenen Tageszeiten anzubieten.*
- 11| *Patrick Joyce, Integrationspolitik och arbetsmarknad, Kunskapsöversikt 2015:3, Stockholm, Delegationen för migrationsstudier, Stockholm 2015, S. 29.*
- 12| *Vgl. Bernd Parusel (2015), Fokus Migration – Länderprofil Schweden, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien/Bundeszentrale für politische Bildung, Osnabrück/Bonn, S. 8.*
- 13| *Boverket, Nyanländas boendesituation – delrapport, rapport: 2015:10. Karlskrona.*
- 14| *EU-Staatsangehörige, Norweger und Isländer dürfen dies bereits nach 30 Tagen, wenn sie die Gemeinde, in der sie leben, über ihren Wunsch zur Wahlteilnahme informieren.*
- 15| *Für ausführlichere Informationen zum schwedischen Staatsangehörigkeitsrecht siehe Hedvig Bernitz, EUDO Citizenship Observatory, Country Report Sweden. European University Institute, San Domenico di Fiesole 2012; Mikael Spång, Svenskt medborgarskap – Reglering och förändring i ett skandinaviskt perspektiv, Rapport 2015:5, Delegationen för migrationsstudier (DELMi), Stockholm 2015, S. 6.*
- 16| *Während Personen, die im Januar 2014 eine Entscheidung über ihren Asylantrag bekamen, durchschnittlich 113 Tage im Asylverfahren waren, lagen die Wartezeiten im Dezember 2015 schon bei durchschnittlich 247 Tagen. Die Tendenz geht zu noch längeren Wartezeiten.*
- 17| *Siehe Volker Daumann, Martin Dietz, Barbara Knapp, Karsten Strien, Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung, IAB-Forschungsbericht 3/2015, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf>.*

Der Autor

Dr. Bernd Parusel

Politikwissenschaftler, Experte für den nationalen Kontaktpunkt Schweden im Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN) und Forschungssekretär bei der Schwedischen Delegation für Migrationsstudien (DELMi), Stockholm.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Ansprechpartner:

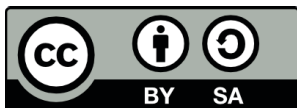
Benedict Göbel

*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

ISBN 978-3-95721-228-3

www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

*Bildvermerk Titelseite
© [petervesti, fotolia.com](http://petervesti.fotolia.com)*