

*Migrations- und Integrationspolitik in Dänemark und Finnland –  
ein nordischer Sonderweg?*

Dissertation  
zur  
Erlangung des akademischen Grades  
doctor rerum politicarum (Dr. rer. pol.)  
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät  
der Universität Rostock

vorgelegt von  
Jenny Bonin, geb. am 25.07.1978 in Rostock

Rostock, 20. Mai 2010

Gutachter:

Erstgutachter: Prof. Dr. Nikolaus Werz

Zweitgutachter: Prof. Dr. Jakob Rösel

Datum der Abgabe: 04.09.2009

Datum der Verteidigung: 15.04.2010

# INHALTSVERZEICHNIS

TABELLEN .....	4
ABBILDUNGEN .....	5
ABKÜRZUNGEN .....	6
DANKSAGUNG .....	7
1. EINLEITUNG .....	9
1.1 Gegenstand und Fragestellung .....	12
1.2 Forschungsstand und Literatur .....	14
1.3 Methodik und Aufbau der Studie .....	21
<b>THEORETISCH-KONZEPTIONELLE GRUNDLEGUNG .....</b>	<b>24</b>
2. MIGRATIONSSPEZIFISCHE BEGRIFFE UND KLASSIFIKATIONEN .....	25
2.1 Migration: Definition, Umfang und Formen .....	25
2.2 Einwanderungsländer .....	29
2.2.1 Klassische Einwanderungsländer .....	30
2.2.2 Nicht-klassische Einwanderungsländer .....	31
2.3 Das Konzept der Integration .....	37
2.3.1 Der Begriff <i>Integration</i> .....	37
2.3.2 Dimensionen der Integration .....	39
2.3.3 Integrationsmodelle .....	46
3. DIE NORDISCHEN LÄNDER .....	51
3.1 Eine Begriffsbestimmung .....	51
3.2 Staat und Gesellschaft .....	52
<b>LÄNDERSTUDIEN .....</b>	<b>59</b>
4. DÄNEMARK: ABSCHOTTUNG IM NAMEN DER INTEGRATION? .....	60
4.1 Entstehung und Grundpfeiler der dänischen Identität und Nation .....	60
4.2 Traditionen der Emigration und Immigration .....	67
4.3 Die aktuelle Migrationssituation: Umfang und Struktur der Einwanderung ...	70
4.4 Staatliche Migrations- und Integrationspolitik und ihre Gesetzgebung .....	74
4.4.1 Eckpunkte und aktuelle Ausrichtung .....	74
4.4.2 Akteure .....	79
4.4.3 Einwanderung und Asyl .....	81
4.4.4 Integration .....	85
4.4.5 Staatsbürgerschaft und Einbürgerung .....	89
4.5 Migration und Integration im politischen und öffentlichen Diskurs .....	91
4.6 Einstellungen der dänischen Bevölkerung gegenüber Zuwanderern .....	99

5. FINNLAND AUF DEM WEG ZUM EINWANDERUNGSLAND .....	103
5.1 Entstehung und Grundpfeiler der finnischen Identität und Nation .....	103
5.2 Traditionen der Emigration und Immigration .....	108
5.3 Die aktuelle Migrationssituation: Umfang und Struktur der Einwanderung ...	114
5.4 Staatliche Migrations- und Integrationspolitik und ihre Gesetzgebung .....	119
5.4.1 Eckpunkte und aktuelle Ausrichtung .....	119
5.4.2 Akteure .....	123
5.4.3 Einwanderung und Asyl .....	126
5.4.4 Integration .....	130
5.4.5 Staatsbürgerschaft und Einbürgerung .....	133
5.5 Migration und Integration im politischen und öffentlichen Diskurs .....	134
5.6 Einstellungen der finnischen Bevölkerung gegenüber Zuwanderern .....	140
<b>DÄNEMARK UND FINNLAND – EINE KOMPARATIVE UNTERSUCHUNG</b>	<b>145</b>
6. NORDISCHE EINWANDERUNGSLÄNDER? .....	146
6.1 Migration .....	146
6.1.1 Migrationstraditionen .....	146
6.1.2 Migrationssituationen .....	148
6.1.3 Migrationspolitik .....	158
6.1.3.1 Entwicklung und gegenwärtige Ausrichtung .....	158
6.1.3.2 Rechtliche Regelungen und Maßnahmen .....	164
6.1.4 Einordnung in den Diskurs um Einwanderungsländer .....	169
6.2 Integration .....	174
6.2.1 Offizielle Verwendung und Verständnis des Integrationsbegriffs .....	174
6.2.2 Integrationspolitik .....	177
6.2.2.1 Entwicklung und gegenwärtige Ausrichtung .....	177
6.2.2.2 Rechtliche Regelungen und Maßnahmen .....	180
6.2.3 Einordnung in den Diskurs um Integrationsmodelle .....	200
7. ANALYSE DER INTEGRATIONSPOLITIKEN UND IHRER WIRKUNGEN ANHAND DER INTEGRATION IN DEN ARBEITSMARKT .....	203
7.1 Wirtschaftsstrukturen und Arbeitsmärkte .....	204
7.2 Die Teilhabe von Zuwanderern am Erwerbsleben .....	208
7.2.1 Hauptindikatoren für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungslage .....	209
7.2.2 Wirtschaftszweige und Einkommensverteilung .....	219
7.2.3 Arbeitsmarktstatus einzelner Zuwanderergruppen .....	223
7.2.4 Selbstständige Beschäftigung .....	225
7.2.5 Integrationshemmende Faktoren .....	229
7.3 Staatliche Maßnahmen .....	239
7.4 Umsetzung und Wirkung staatlicher Maßnahmen .....	252
7.5 Vergleich und Schlussfolgerung .....	262
8. SCHLUSSTEIL .....	271
8.1 Migration und Integration in Dänemark und Finnland: Merkmale und Strategien	271
8.2 Fazit und Ausblick .....	281
9. LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS .....	294
10. INTERVIEWVERZEICHNIS .....	315

## TABELLEN

Tab. 1:	Ausländische Staatsangehörige in Dänemark, 1980-2007 .....	70
Tab. 2:	Ausländische Staatsangehörige in Dänemark nach Herkunftskontinenten, 2007 .....	71
Tab. 3:	Die zehn größten Gruppen ausländischer Staatsangehöriger in Dänemark nach Herkunftsländern, 2007 .....	72
Tab. 4:	Einwanderer und deren Nachkommen mit dänischer Staatsbürgerschaft, 1981-2007 .....	73
Tab. 5:	Ausländer in Finnland mit Herkunftsländern der Staatsangehörigkeit, 1990-2007 .....	114
Tab. 6:	Asylbewerber und Flüchtlinge in Finnland, 1992-2007 .....	116
Tab. 7:	Einbürgerungen in Dänemark und Finnland in Prozent und in Zahlen, 1996-2006 .....	152
Tab. 8:	Zuzüge von Ausländern nach Dänemark und Finnland nach Einwanderungskategorien, basierend auf Aufenthaltsgenehmigungen in Prozent, 2006 .....	154
Tab. 9:	Ausländische Bevölkerung in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten in Prozent, 1986, 1990 und 2004 .....	170
Tab. 10:	Ausländische Bevölkerung in Finnland und in neueren europäischen Einwanderungsländern in Prozent, 1990 und 2004 .....	172
Tab. 11:	Integrationsprogramme in Dänemark und Finnland im Vergleich .....	182
Tab. 12:	Ausgewählte rechtliche Grundlagen für die Einbürgerung in Dänemark und Finnland im Vergleich .....	188
Tab. 13:	Arbeitslosenquote von im Ausland und im Inland geborenen Personen in Dänemark und Finnland in Prozent, 1995-2007 .....	209
Tab. 14:	Erwerbstätigenquote von im Ausland und im Inland geborenen Personen in Dänemark und Finnland in Prozent, 1995-2007 .....	214

## ABBILDUNGEN

Abb. 1:	Inländische und ausländische Bevölkerung in Dänemark und Finnland, 2007 .....	150
Abb. 2:	Ausländische Bevölkerung in Finnland nach Herkunftsland in Prozent, 2007 .....	151
Abb. 3:	Ausländische Bevölkerung in Dänemark nach Herkunftsland in Prozent, 2007 .....	151
Abb. 4:	Zuzüge von Ausländern nach Dänemark und Finnland, 1996-2006 .....	153
Abb. 5:	Asylbewerberzugänge in Dänemark und Finnland, 1996-2006 .....	156
Abb. 6:	Arbeitslosenquote in Finnland nach ausgewählten Herkunftsländern in Prozent, 2005 .....	211
Abb. 7:	Arbeitslosenquote in Dänemark nach ausgewählten Herkunftsländern in Prozent, 2005 .....	212
Abb. 8:	Erwerbsquoten von im Ausland geborenen Personen in Dänemark und Finnland in Prozent, 1995-2006 .....	216
Abb. 9:	Anteil der befristeten Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung nach Geburtsstatus in Dänemark und Finnland in Prozent, 2007 .....	218
Abb. 10:	Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der Gesamtbevölkerung nach Geburtsstatus in Dänemark und Finnland in Prozent, 2007 .....	218

## ABKÜRZUNGEN

Abb.	Abbildung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DKK	Dänische Kronen
Ebd./ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUMC	EU-Beobachtungsstelle zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ( <i>European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia</i> )
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f., ff.	folgende
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
IOM	Internationale Organisation für Migration ( <i>International Organization for Migration</i> )
Mio.	Millionen
NGOs	Nichtregierungsorganisationen ( <i>Non-Governmental Organizations</i> )
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ( <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> )
Red.	Redaktion
Tab.	Tabelle
u.a.	unter anderem
UNHCR	Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge ( <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> )
UNO	Vereinte Nationen ( <i>United Nations Organization</i> )
v.a.	vor allem
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

## DANKSAGUNG

Die vorliegende Dissertation ist durch ein Stipendium entstanden, das mir nach dem Graduiertenförderungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern gewährt wurde. Die Förderung ermöglichte es mir nicht nur, mich auf die Arbeit an der Dissertation zu konzentrieren, sondern darüber hinaus mehrere Wochen in Dänemark und Finnland zu verbringen, um vor Ort Interviews zu führen sowie Forschungseinrichtungen und Fachbibliotheken aufzusuchen. Während der Auslandsaufenthalte gewann ich wertvolle Kenntnisse über die sozialstaatlich orientierten Integrationsmaßnahmen und ihre Wirkungen und konnte erfahren, wie die einheimischen Bevölkerungen Einwanderern und Flüchtlingen gegenüber eingestellt sind. Durch die Interviews mit Politikern und Wissenschaftlern konnte ich eigene Forschungsbeiträge zur Migrations- und Integrationspolitik in Dänemark und Finnland leisten. Daher möchte ich mich für das Stipendium der Landesgraduiertenförderung herzlich bedanken.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Nikolaus Werz für die Betreuung. Er hat mich in vielfältiger Weise unterstützt, mir viele hilfreiche Anregungen gegeben und mich beim Fortgang der Arbeit jederzeit bestärkt. Für die sehr angenehme Zusammenarbeit möchte ich mich herzlich bedanken.

Für die Übernahme des Zweitgutachtens bin ich Herrn Prof. Dr. Jakob Rösel dankbar.

Des Weiteren gilt meiner großer Dank Frau Dr. Gudrun Heinrich. Die anregenden Fachgespräche, die wir im Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften führten, waren immer eine Quelle neuer Motivation.

Bei Prof. Dr. Peter Andersen (Strasbourg) bedanke ich mich für die Vermittlung des Interviewtermins mit der dänischen Ministerin a.D. Rikke Hvilshøj. Allen Politikern und Wissenschaftlern, die mir Interviews gewährt haben, gilt mein großer Dank.

Päivikki und Lauri Hokkinen danke ich für die herzliche Betreuung während meines Forschungsaufenthaltes in Finnland und für die Unterstützung bei Übersetzungen.

Meinen Vorgesetzten und Kollegen beim Paritätischen Gesamtverband danke ich für ihren Zuspruch und dafür, dass sie mir Freiheiten für die Bearbeitung der Dissertation einräumten.

Meinen Freundinnen Ute Fabricius und Marlene Seifert gilt mein besonderer Dank für die kritischen Anmerkungen und die Korrekturen beim Lesen des Manuskripts und meiner Freundin Cynthia Mora Izaguirre für den freundschaftlichen und fachlichen Austausch.

An dieser Stelle möchte ich meiner Familie meinen Dank aussprechen. Sie gab mir während der Bearbeitung der Dissertation Mut und Kraft, um den eingeschlagenen Weg zu gehen.

Der größte Dank gilt meinem Bruder Jan Bonin, der mir mit seiner konstruktiven Kritik immer wieder den nötigen Antrieb gegeben und mich bestärkt hat, wenn ich an mir gezweifelt habe, und meinem Freund Marco Hahs, der stets für mich da war und mir Rückhalt gab.



## 1. EINLEITUNG

The world is changing, and migration is contributing to that change. For instance, Ireland, traditionally a country of emigration, had one of the fastest growing immigrant populations in Europe in the early years of the 21st century. Germany, a country that until recently saw itself as a non-immigration country, has passed an Immigration Bill, to come into effect in 2005, and the UK recently elected its first local councillor of Somali origin.<sup>1</sup>

Diese Ausführungen der 1951 gegründeten Internationalen Organisation für Migration (IOM) beschreiben eine Welt im Wandel. Traditionelle Auswanderungsländer wie Irland oder Spanien haben sich in wenigen Jahren zu Einwanderungsländern entwickelt. Die Bundesrepublik Deutschland (BRD), die sich jahrzehntelang nicht als Einwanderungsland sah, hat seit 2005 ein Zuwanderungsgesetz und macht darin die Integration von Zuwanderern<sup>2</sup> zu einem zentralen Anliegen. Es finden sich viele Beispiele für traditionelle Auswanderungsländer, in denen Gesellschaft und Politik nun von Zuwanderung und damit zusammenhängenden Themen geprägt sind. Ganz Westeuropa hat sich im 20. Jahrhundert von einer Auswanderungs- zu einer Einwanderungsregion entwickelt.

Zwar kann mittlerweile von einem westeuropäischen Einwanderungsgebiet gesprochen werden, bei näherer Betrachtung werden jedoch signifikante Unterschiede zwischen einzelnen Ländern deutlich. Sie zeigen sich in Umfang der Einwanderung, Migrantenanteilen, Konzepten zur gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern sowie in der Migrations- und Integrationspolitik. Einige Länder Westeuropas wie Frankreich, Großbritannien und die Niederlande stellen heute faktisch ältere europäische Einwanderungsländer dar. Verglichen mit ihnen haben die nordischen Länder Dänemark und Finnland nur relativ geringe Migrantenanteile und wenig Erfahrung im Umgang mit Einwanderern und Flüchtlingen.

Für alle wohlhabenden europäischen Ziel- und Zufluchtsländer stellen die grenzüberschreitenden Bevölkerungsbewegungen politisch, gesellschaftlich und ökonomisch eine Herausforderung dar und werden auch als solche wahrgenommen. Durch den Zusammenbruch des Kommunismus, die Auflösung des Ostblocks und den Zerfall der Sowjetunion stiegen die Zuwanderungszahlen. Das hat Bedrohungsängste ausgelöst, die in den letzten Jahren noch stärker geworden zu sein scheinen. Zuwanderung wirft nicht nur Fragen zur finanziellen Belastung der Wohlfahrtssysteme auf, sondern auch zur eigenen staatlichen Definition: Was

---

<sup>1</sup> International Organization for Migration (2005): World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration, S. 13.

<sup>2</sup> Zur besseren Lesbarkeit wird in dieser Studie stets nur die männliche Form verwendet. Gemeint sind mit „Zuwanderern“ daher sowohl Zuwanderinnen als auch Zuwanderer. Zu den Begrifflichkeiten siehe auch Punkt 2.1 „Migration: Definition, Umfang und Formen“.

macht unsere Identität aus? Wer gehört zu uns? In welchem Maße integrieren wir Zuwanderer in die Gesellschaft? Der damit verbundene Klärungsbedarf stellt hohe Anforderungen an die Aufnahmegesellschaften und die Regierungen der Länder.

Im Fokus dieser Studie stehen Zuwanderungsprozesse und die staatliche Einwanderungs- und Integrationspolitik in den nordischen Ländern Dänemark und Finnland. Diesen Themen wurde lange wenig Beachtung geschenkt. Dabei lohnt sich ein genauere Blick, wie folgende Aspekte zeigen:

- Die Länder eignen sich als Untersuchungsgebiete, da sie hinsichtlich Immigration und Integration ein „in sich geschlossenes Laboratorium“ darstellen. Umfassende Immigrationsprozesse sind in diesen Ländern ein junges Phänomen, die Integration Zuwanderter ein neues Thema. Migrations- und Integrationsprozesse lassen sich an diesen Gesellschaften ideal beobachten. Die Abläufe und Wechselwirkungen von Immigration und Integration werden im Kontext spezifischer Gesellschaften besonders durch den Vergleich zugänglich. Durch den Kontrast kristallisieren sich alternative Handlungsoptionen heraus. So kann geprüft werden, welche Faktoren die Politik beeinflussen und entscheidend für die Berücksichtigung von Optionen sind. Zudem lassen sich Möglichkeiten und Grenzen der „Machbarkeit“ und Vorhersagbarkeit politischer Prozesse beschreiben.
- Länger als andere europäische Länder blieben Dänemark und Finnland von Zuwanderung nahezu unberührt. Dann verzeichneten sie in wenigen Jahren eine starke Zuwanderung. Vor diesem Hintergrund kann untersucht werden, ob sich die Staaten in ihrem Handeln an klassischen Einwanderungsländern oder europäischen Ländern mit längerer Zuwanderungstradition orientieren und möglicherweise innovative Ansätze finden.
- Einwanderungs- und Integrationsforschung hat sich bisher vorrangig an den klassischen Einwanderungsländern sowie den europäischen *de facto*-Einwanderungsgesellschaften orientiert. So liegen zahlreiche vergleichende Publikationen zu den USA und Australien oder europäischen Ländern wie Frankreich und den Niederlanden vor. Migrations- und Integrationsprozesse in Ländern mit kürzerer Einwanderungsgeschichte wie Finnland und Dänemark wurden hingegen bislang vernachlässigt. Die Untersuchung setzt daher hier ihren Schwerpunkt und zeigt besondere europäische Vergleichsmöglichkeiten auf. Relevant ist dieser Vergleich auch für andere Länder und Regionen mit kurzer Zuwanderungstradition, in denen Fragen der Immigration und Integration an Bedeutung gewonnen haben. Dies gilt bspw. für die neuen deutschen Bundesländer, die sich in Struktur und Umfang der Migration deutlich von den

alten Bundesländern unterscheiden und in Publikationen zu Zuwanderung und Integration in der BRD erst in jüngster Zeit stärker berücksichtigt werden.

- Die Methode des Vergleichs der Länder Dänemark und Finnland erlaubt eine nuancierte Betrachtungsweise der Prozesse der Immigration und Integration in diesen nordischen Ländern. Beide Länder weisen spezifische Merkmale der Region auf, bspw. ein ähnliches Staats- und Politikverständnis und vergleichbare wohlfahrtsstaatliche Konzeptionen. Sie unterscheiden sich aber u.a. in ihrer Migrationsgeschichte und in ihren integrationspolitischen Ansätzen. Sie verfügen zwar gesellschaftlich über eine ähnliche Ausgangslage, finden aber unterschiedliche Antworten auf die Zuwanderung. Die trotz „nordischer“ Gemeinsamkeiten divergierende staatliche „Handhabung“ und der unterschiedliche Diskurs um Zuwanderung und Integration machen sie für einen Vergleich so interessant. Die nordischen Länder konkurrieren um die besseren Konzepte und beobachten sich gegenseitig. Sie bringen ihre Vorstellungen auch auf EU-Ebene ein. Es kann geprüft werden, ob Dänemark und Finnland trotz einiger Unterschiede in den Bereichen Zuwanderung und Integration einen „nordischen Sonderweg“ verfolgen.
- Zwar blieben trotz des deutlichen Anstiegs der Zuwanderung die Migrantenanteile in diesen Ländern relativ gering, aber die Themen ethnische Minderheiten und Immigration sind an die Spitze der politischen Tagesordnungen gerückt. Auch mit dem Streit um die zunächst in einer dänischen Zeitung erschienenen Mohammed-Karikaturen Anfang 2006 wurden diese Themen verstärkt in den Zusammenhang gebracht.<sup>3</sup> Zuwanderung wird begleitet von kontroversen Debatten in Politik und Medien. Diskutiert wird, wie viele Einwanderer und Flüchtlinge aufgenommen werden sollten oder ob ihnen der volle Zugang zum Wohlfahrtssystem gewährt werden sollte. Zuwanderungsbewegungen sind ein neues Phänomen mit einer polarisierenden Wirkung im politischen Leben dieser nordischen Länder.

---

<sup>3</sup> Vgl. Werz, Nikolaus (2006): Migration and Migration Politics in Non-Classical Immigration Countries – Studies on the New German “Bundesländer” and the Baltic Sea Region, in: Bonin, Jenny/ders. (u.a.): Baltic Cities and Migration. Contributions of the UBC Workshop Baltic Cities and Migration. Problems – Potentials – Perspectives 05-07 October, 2006 in Rostock, Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung, Heft 26, S. 13.

## 1.1 Gegenstand und Fragestellung

Das forschungsleitende Interesse für diese Studie bildet die Frage, wie nordische Wohlfahrtsstaaten mit den Anforderungen globaler Migration umgehen, die bisher einen geringen Erfahrungsschatz auf diesem Gebiet aufweisen – sowohl im Umfang als auch als Thema politischen Handelns. Anhand des politischen Handelns staatlicher Akteure wird die bislang noch wenig in vergleichender Perspektive erforschte Immigration und Integration in diesen Ländern untersucht. Die zentrale Fragestellung der Studie lautet: Beschreiten Dänemark und Finnland im Hinblick auf Immigrationsprozesse sowie ihre Migrations- und Integrationspolitik einen „nordischen Sonderweg“?

Dass sich die vorliegende Studie vorwiegend auf das Handeln der staatlichen Akteure in diesen Ländern konzentriert, hat mehrere Gründe. Zwar wird in Literatur zu nordischen Ländern häufig die bedeutende Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure und des bürgerschaftlichen Engagements herausgestellt. Doch Staaten legen im Bereich der Integration wesentliche politische Rahmenbedingungen fest und schaffen verbindliche rechtliche Regeln. Sie gestalten und fördern Integration bzw. wirken ihr entgegen. Es stellt sich die Frage, wie es den ausgesuchten Staaten auf diesem recht neuen Gebiet gelingt, günstige Rahmenbedingungen für die Zuwandererintegration zu schaffen und auch eine Steuerungsfunktion zu übernehmen. Die Beschreibung gesellschaftlicher Akteure und Rahmenbedingungen wäre eine eigene Arbeit.

Die Studie konzentriert sich vorrangig auf den Zeitraum Mitte der 1990er Jahre bis 2007. Mehr als ein Jahrzehnt Migrations- und Integrationspolitik wird untersucht. Dieser Zeitraum wird gewählt, da die staatlichen Akteure sich in beiden Ländern etwa seit Mitte der 90er Jahre im Rahmen ihres strategischen politischen Handelns verstärkt um Integration bemühen; ein öffentlicher Diskurs um diese Thematik wird seither geführt. Soweit möglich werden in der Studie Daten bis 2007 berücksichtigt. Wichtige politische Ereignisse seit 2007 werden ebenfalls einbezogen.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht legt die Studie zunächst das Nationenverständnis, die Traditionen der Emigration und Immigration sowie die aktuelle Migrationssituation der Länder einzeln dar. Es folgen Betrachtungen zur für Einwanderer und Flüchtlinge relevanten staatlichen Politik und Gesetzgebung, zum Diskurs um Migration und Integration sowie zu den Einstellungen der einheimischen Bevölkerungen gegenüber Zuwanderern. Im direkten Ländervergleich werden anschließend Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich Immigration und Migrations- und Integrationspolitik herausgearbeitet. Dargelegt wird, wie beide Staaten effiziente Integrationspolitik definieren und welche Konzepte zur Integration von

Zuwanderern von Bedeutung sind. Am Beispiel der Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt als einem eminent wichtigen Gebiet gesellschaftlicher Teilhabe wird analysiert, wie sich der Stand der Integration und der Beitrag der Politik bislang bewerten lassen. Basierend auf der Darstellung der bisherigen staatlichen Anstrengungen sowie der Erfolge und Schwierigkeiten wird gefolgert, worauf es bei der Politik beider Staaten im Bereich der Arbeitsmarktintegration zukünftig ankommen wird.

Die zentrale Fragestellung der Studie nach einem „nordischen Sonderweg“ umfasst v.a. folgende drei Aspekte:

- Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen bei Zuwanderungsprozessen sowie der Migrations- und Integrationspolitik Dänemarks und Finnlands, und wie lassen sie sich erklären?
- Welchen Einfluss hat das nordische Wohlfahrtssystem und das Staats- und Politikverständnis auf die Migrations- und Integrationspolitik?
- Wie können Dänemark und Finnland in den Diskursen um Einwanderungsländer und Integrationsmodelle klassifiziert werden?

Dänemark und Finnland werden als nordische Länder häufig aus der Perspektive des international beachteten „nordischen Wohlfahrtsstaates“ betrachtet. Er basiert der Literatur zufolge auf einem „nordischen Egalitarismus“ und einer in den Gesellschaften verankerten „Leidenschaft für Gleichheit“.<sup>4</sup> Jahrzehntlang konnte sich das Wohlfahrtssystem nahezu ungestört von „äußeren“ Faktoren wie Zuwanderung entwickeln; „Gleichheit“ bezog sich nur auf die eigenen Bevölkerungen. Doch mit steigender Zuwanderung stellen sich neue Fragen, bspw. danach, ob das Wohlfahrtssystem auch funktioniert, wenn Fremde hinzukommen. Sind Staat und Gesellschaft überhaupt gewillt, andere aufzunehmen und zu integrieren? Und wie gelingt die Integration?

Angenommen wird, dass sich in Dänemark und Finnland das nordische Wohlfahrtssystem und die geringe Erfahrung mit Zuwanderung auf die Migrations- und Integrationspolitik auswirken. Es wird davon ausgegangen, dass diese Faktoren und die konsensorientierte Ausgestaltung von Entscheidungsprozessen auf die Integrationspolitik übertragen werden. Zudem wird aufgrund der Bedeutung des Wohlfahrtsstaates in den nordischen Ländern vermutet, dass beide Länder den Wunsch nach einer starken Reglementierung von Immigration und Integration haben. Zugleich wird eine große Zuversicht angenommen, was die Steuerbarkeit von

---

<sup>4</sup> Vgl. u.a. Andersen, Bent Rold (1988): Rationalität und Irrationalität des nordischen Wohlfahrtsstaates, in: Graubard, Stephen R. (Hrsg.): Die Leidenschaft für Gleichheit und Gerechtigkeit: Essays über den nordischen Wohlfahrtsstaat, S. 113.

Prozessen angeht. Die Auffassung, dass Immigration steuerbar und Integration machbar ist, könnte in einer konkreten und zielorientierten Politik ihren Ausdruck finden.

Eine weitere Hypothese der Studie lautet, dass auch in den Konsens orientierten nordischen Gesellschaften Zuwanderungs- und Integrationsprozesse nicht ohne Konflikte verlaufen – zumal sich die Länder innerhalb weniger Jahre mit massiver Zuwanderung konfrontiert sehen. Möglicherweise wird um Einigkeit in der Gesellschaft gerungen, wobei es zu Diskrepanzen zwischen dem politischen Diskurs um Zuwanderung und ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz kommt. Zu erwarten ist eine starke politische und gesellschaftliche Polarisierung als Folge dieser Auseinandersetzung, die die untersuchten Länder eventuell auch zu einem neuen Selbstverständnis als Einwanderungsländer führt.

Interessant dürften auch die Positionierung der politischen Lager (Neubildung von Koalitionen/parteiübergreifenden Initiativen) und die zu erwartende politische Instrumentalisierung der Thematik mit entsprechender Rückwirkung auf staatliches Handeln sein. Die Frage lautet: Inwieweit lassen sich Regierungen von Stimmungen und Einflussgruppen in ihrer Politik leiten?

Durch die mangelnde Routine im Umgang mit Zuwanderung wird davon ausgegangen, dass in der gesellschaftlichen Diskussion um das angemessene Vorgehen nach Vergleichspunkten mit anderen europäischen und besonders nordischen Ländern gerungen und so nach einem eigenen Standpunkt gesucht wird. Daher wird versucht, Hinweise für eine solche kontrastive Sichtweise zu finden und diese zu interpretieren.

## 1.2 Forschungsstand und Literatur

Migration ist als Gegenstand in zahlreichen Konferenzen und Diskussionsrunden allgegenwärtig und mittlerweile aus europäischen Parlamenten und Universitäten nicht mehr wegzudenken. Das Thema erfährt seit Jahren großes Interesse, was auch auf seine Vielseitigkeit zurückzuführen ist. Die Komplexität von Migrationsprozessen erschwert die übergreifende Forschung, die eine interdisziplinäre Herangehensweise und die Kombination verschiedener theoretischer Ansätze erfordert.<sup>5</sup> Daher beschäftigen sich Wissenschaftler verschiedener Disziplinen mit Migration und nähern sich dem Phänomen auf unterschiedliche Weise.

---

<sup>5</sup> Vgl. Hillmann, Felicitas (1997): „Neue Paradoxien“ einer alten Geschichte oder: „alte“ und „neue“ Migrationen in Europa, in: Lepp, Claudia/Danckwort, Barbara (Hrsg.): Von Grenzen und Ausgrenzung. Interdisziplinäre Beiträge zu den Themen Migration, Minderheiten und Fremdenfeindlichkeit, S. 20.

Die internationale sozialwissenschaftliche Migrationsforschung hat sich lange schwerpunktmäßig mit den Ursachen und Folgen transnationaler Migration beschäftigt. Einwanderung wurde dabei ebenso Bedeutung beigemessen wie Auswanderung, wobei das historische Interesse im Vordergrund stand. Nach D'Amato lassen sich entsprechend den Theorien und Entwicklungslinien drei wesentliche Perioden in der Migrationsforschung unterscheiden: Seit Anfang des 19. Jahrhunderts bis in die 1960er Jahre dominierten in der ersten, „klassischen“ Periode Push- und Pull- sowie Assimilationstheorien die – v.a. nordamerikanische – Auseinandersetzung über die Konsequenzen internationaler Wanderungsbewegungen. Die Migration von Europa nach Übersee und die Zuwanderung aus den amerikanischen Südstaaten waren zentrale Gegenstände. In der „modernen Periode“ ab Mitte der 60er Jahre wurde Migration als Phänomen einer sich weltweit entwickelnden ökonomischen und politischen Ordnung gesehen. Marxistische sowie Struktur- und Konflikttheorien zu einer möglichen Inkorporation von Migranten, u.a. in den segmentierten Arbeitsmarkt, wurden entwickelt und entsprechende Modelle erarbeitet. In den 80er und 90er Jahren dominierten Theorien des Multikulturalismus, der sozialen Bewegungen und der Staatsbürgerschaft. In den Fokus rückte nun stärker die Interaktion zwischen Migranten und Einheimischen, wobei in Europa letztere als Mitglieder einer „Gastgesellschaft“ verstanden wurden. Wissenschaftler etwa in Frankreich und Deutschland diskutierten im Zusammenhang mit der Einwanderung das Selbstverständnis der jeweiligen politischen Nation. In den Sozialwissenschaften wurden Einwanderer als soziale Akteure entdeckt, die im Zuge der Konsolidierung ihrer Position in der „Gastgesellschaft“ ihre individuelle und gruppenspezifische Zukunft zunehmend selbst bestimmen.<sup>6</sup>

Zu Beginn des 20. Jahrhundert hat sich die internationale Migrationsforschung einer Reihe neuer Themen geöffnet. Migrationstheorien bedienen sich seither vielfältiger disziplinärer Ansätze und Methoden. Qualitative Untersuchungen haben an Bedeutung gewonnen. Dabei sind nicht mehr der Migrationsvorgang als solcher, die Zahl der Migranten und die Migrationsgründe von großem wissenschaftlichem Interesse, sondern es geht v.a. um die Integration der Zuwanderer in den Aufnahmegesellschaften und um die damit verbundenen ethnischen Beziehungen.<sup>7</sup> Immigration wird nicht länger als ein vorübergehendes Phänomen angesehen. Dem gesellschaftlichen und politischen Umgang mit Migration und Integration nähern sich Sozialwissenschaftler mit verschiedenen Methoden an. Seit einigen Jahren hat die international vergleichende Migrationsforschung einen Aufschwung erfahren. Gemeinsamkeiten und

---

<sup>6</sup> Vgl. D'Amato, Gianni (2005): Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, S. 9ff.

<sup>7</sup> Vgl. Marschalck, Peter (2004): Zur Geschichte der Migrationsforschung in Deutschland, in Werz, Nikolaus/Nuthmann, Reinhard (Hrsg.): Abwanderung und Migration in Mecklenburg und Vorpommern, S. 33ff.

Unterschiede zwischen Ländern, bspw. im Hinblick auf Integrationsmuster und -politik, werden im Ländervergleich identifiziert und analysiert. Ländervergleiche werden angesichts der zunehmenden Bemühungen vieler europäischer Staaten um die Zuwandererintegration genutzt, um Erfolge und Misserfolge in diesem Bereich feststellen zu können. Dabei werden Ausgangssituationen und Strategien dargelegt, aus denen sie voneinander lernen können: Wie gehen andere Länder mit ähnlichen oder gleichen Problemen um? Wie lösen sie diese? Der Vergleich erlaubt durch Kontrastierung ein deutliches Bild der jeweiligen Situation. Auch kann durch eine länderübergreifende Betrachtung geprüft werden, ob eine Erklärung, die sich aus einer einzelnen Länderstudie ergibt, allgemeine Aussagekraft besitzt.<sup>8</sup> Für die Integrationsforschung ist der Ländervergleich auch von Bedeutung, da sich Bedingungen und Faktoren, bspw. für die Arbeitsmarktintegration, herausarbeiten lassen, von denen Integration wesentlich abhängt.

Der Vergleich stellt gerade in der Politikwissenschaft eine wichtige Form der Erkenntnisgewinnung dar. In dieser Disziplin hat der Vergleich eine lange Tradition und mit der vergleichenden Politikwissenschaft sogar einen eigenen Zweig. Verglichen werden politische Systeme verschiedener Staaten oder politische Phänomene in verschiedenen nationalstaatlich organisierten Gesellschaften.<sup>9</sup> Ländervergleiche sollen sich nicht zu einseitig auf strukturelle Faktoren konzentrieren. Denn die politische Wirklichkeit wird von vielen Aspekten beeinflusst, etwa von der Geschichte des *nation building*.<sup>10</sup> „Geschichte und Alltagskultur sind als Erklärungsmuster der vergleichenden Politikwissenschaft allgegenwärtig und unverzichtbar.“<sup>11</sup> Die ausgewählten Länder müssen sowohl Übereinstimmungen als auch Abweichungen aufweisen, um sinnvoll verglichen werden zu können. Die neuere Migrationsforschung konzentriert sich auf historische Vergleichsmomente und dabei u.a. auf die Diskussion, wie nationale Traditionen der Länder die Aufnahme und Integration von Migranten bestimmen. Auch werden in wachsenden Gemeinsamkeiten bei den mit Einwanderung zusammenhängenden sozialen Problemen Ansatzpunkte für den länderübergreifenden Vergleich von Konzepten und Politiken der Migration und Integration gesucht.

Die Analyse der Rolle der Politik bei der Gestaltung gesellschaftlicher Integrationsprozesse wurde in der Migrationsforschung empirisch und theoretisch lange vernachlässigt. Der Fokus lag in Europa vielmehr auf der Zuwanderungs-, Asyl- und Staatsangehörigkeitspolitik. Erst in

---

<sup>8</sup> Vgl. La Vecchia, Vanja (2006): Integration of Iraqi Refugees in Finland and Italy, Paper (4th Annual Forced Migration Post-graduate Student Conference), online im Internet: <http://www.uel.ac.uk/ssmcs/research/fmnc/papers/LaVecchia.pdf> (Stand: 20.01.2008), S. 4.

<sup>9</sup> Vgl. Hartmann, Jürgen (1995): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein Lehrbuch, S. 16.

<sup>10</sup> Vgl. Barrios, Harald/Stefes, Christoph H. (2006): Einführung in die Comparative Politics, S. 33.

<sup>11</sup> Hartmann, Jürgen (1995): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein Lehrbuch, S. 16.



den 90er Jahren wurde Integrationspolitik verstärkt behandelt. Auch das Interesse an den integrationspolitischen Ansätzen anderer europäischer Staaten wuchs. Mehrere Bände, die sich auf die Rolle der Staaten konzentrieren, erschienen seither, bspw. ein von Heckmann und Schnapper herausgegebener Band zu europäischen Integrationspolitiken.<sup>12</sup> Der 2008 erschienene und unter Federführung des *British Council* und der *Migration Policy Group* erarbeitete „Index Integration und Migration“<sup>13</sup> analysiert die Integrationsstrategien in 25 EU-Mitgliedsstaaten sowie in Kanada, Norwegen und der Schweiz anhand von über 140 Politikindikatoren in den Bereichen Arbeitsmarktzugang, Familienzusammenführung, langfristiges Aufenthaltsrecht und Einbürgerung, politische Partizipation und Antidiskriminierung. Durch die Gegenüberstellung der gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen soll ein transparenter Vergleich verschiedener Integrationsansätze möglich werden. Finnland erreicht mit Kanada in der Gesamtskala den 5. Platz, Dänemark mit Polen nur den 21. Allerdings spiegeln die Ergebnisse nicht die Wirkung der Integrationspolitik, also die konkreten Lebensbedingungen für Migranten, wider.

Noch konzentriert sich die europäische sozialwissenschaftliche Forschung zur Rolle der Politik auf dem Gebiet der Integration vorrangig auf die normative Debatte und weniger auf empirische Ergebnisse. Die Folge ist, dass wir „mehr über die (vor allem öffentlich deklarierten) Intentionen staatlicher Politik als über ihre tatsächlichen Wirkungen“<sup>14</sup> wissen. Allerdings stellen die jüngsten ländervergleichenden Recherchen zunehmend die Frage, wie sich die Politik auf den Integrationsprozess verschiedener Migrantengruppen auswirkt.

Die nordischen Länder Dänemark und Finnland spielten in der Migrations- und Integrationsforschung lange eine untergeordnete Rolle. Untersuchungen zu diesen Ländern konzentrierten sich insbesondere auf deren erfolgreiche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie Familien- und Bildungspolitik. In Migrationsbänden wurden sie allenfalls am Rande gestreift. Die neuere Forschungsliteratur widmet diesen Ländern nun aber auch im Zusammenhang mit Zuwanderung und Migrations- und Integrationspolitik mehr Aufmerksamkeit. Ein Beispiel ist der bereits erwähnte Band von Heckmann und Schnapper, der auch einen ausführlichen Bei-

---

<sup>12</sup> Heckmann, Friedrich/Schnapper, Dominique (Hrsg.): *The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence*.

<sup>13</sup> Niessen, Jan et al. (2007): *Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa*.

<sup>14</sup> Baringhorst, Sigrid et al. (2006): *Staat und Integration: Forschungsperspektiven zur politischen Intervention in Integrationsprozesse von MigrantInnen*, in: dies. et al. (Hrsg): *Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen*, S. 17.

trag zu Finnland enthält.<sup>15</sup> Häufig werden Dänemark und Finnland mit den anderen nordischen Ländern gemeinsam betrachtet, bspw. in der „Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart“, herausgegeben u.a. von Klaus J. Bade.<sup>16</sup>

In der finnischen Migrationsforschung und -literatur zeigt sich noch immer die besondere Tradition Finnlands als Auswanderungsland. In den 1960er Jahren beschäftigten sich Migrationsforscher vorrangig mit den in Nordamerika ansässigen Finnen, in den 70er und 80er Jahren mit Migration zwischen Finnland und Schweden. Das 1974 gegründete Institut für Migration (*Siirtolaisuusinstituutti*) in Turku gab mehrere Publikationen zu diesen Themen heraus. Ende der 80er Jahre erschienen in Finnland erste Studien zu Einstellungen der finnischen Bevölkerung gegenüber Zuwanderung und Migranten. Mittlerweile beschäftigen sich Migrationsforscher vermehrt mit den neuen Minderheiten in Finnland und damit verbundenen Fragestellungen. So untersuchen das Institut für Migration und das Finnische Institut für Bevölkerungsforschung (*Väesöliitto*) die Entwicklung Finnlands zu einem Einwanderungsland.<sup>17</sup>

Mehrere Wissenschaftler gehen in ihren Publikationen speziell auf die Situation der Zuwanderer in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wie dem Arbeitsmarkt ein.<sup>18</sup> Weitere Forschungsschwerpunkte sind Einstellungen der Finnen gegenüber Zuwanderern<sup>19</sup> und staatsbürgerrechtliche und nationale Fragestellungen<sup>20</sup>.

Ländervergleiche, die Finnland einbeziehen, sind bislang rar. In den wenigen vergleichenden Studien liegt der Fokus vorrangig auf einer Migrantengruppe. Zu ihnen gehören die Untersuchungen von Kathleen Valtonen zu vietnamesischen Flüchtlingen in Finnland und Kanada<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> Kyntäjä, Eve (2003): Towards the Development of an Integration Policy in Finland, in: Heckmann, Friedrich/Schnapper, Dominique (Hrsg.): The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence, S. 185-211.

<sup>16</sup> Kjeldstadli, Knut (2007): Nordeuropa: Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland, in: Bade, Klaus J./Emmer, Pieter C./Lucassen, Leo/Oltmer, Jochen (Hrsg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, S. 54-67.

<sup>17</sup> Mehrere Publikationen des Direktors des Instituts für Bevölkerungsforschung Ismo Söderling und des Direktors des Instituts für Migration Olavi Koivukangas befassen sich mit der neuen Einwanderungssituation und den Debatten um die finnische Identität und Zuwanderung.

Siehe hierzu u.a. Koivukangas, Olavi (2002): The Need for Multicultural Approach in Finland, in: ders. (Hrsg.): Entering Multiculturalism: Finnish Experience Abroad, Papers from FinnForum VI, S. 24-35 sowie Söderling, Ismo (Hrsg.) (1998): A Changing Pattern of Migration in Finland and Its Surroundings.

<sup>18</sup> Siehe Forsander, Annika (2001): Migranten auf dem finnischen Arbeitsmarkt – wer sind die Gewinner, wer die Verlierer?, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft: Demographie, Jg. 26, 3-4/2001, S. 413-431.

<sup>19</sup> Siehe Jaakkola, Magdalena (2000): Finnish Attitudes towards Immigrants in 1987-1999, in: Yearbook of Population Research in Finland, XXXVI 2000, S. 129-161.

<sup>20</sup> Siehe Harinen, Päivi et al. (2007): Multiple Citizenship as a Current Challenge for Finnish Citizenship Policy Today, in: Kalekin-Fishman, Devorah/Pitknen, Pirkko (Hrsg.): Multiple Citizenship as a Challenge to European Nation-States, S. 121-144.

<sup>21</sup> Valtonen, Kathleen (1999): The Societal Participation of Vietnamese Refugees: Case Studies in Finland and Canada, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 25, S. 469-491.

und von Vanja La Vecchia zu irakischen Flüchtlingen in Finnland und Italien<sup>22</sup>. Beide gehen von einem unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Umgang mit Migration und Integration in den ausgewählten Ländern und der Zugehörigkeit Finnlands zu den neuen Einwanderungsländern aus.

Auffällig ist der hohe Anteil über das Internet zugänglicher Studien und Artikel zu Immigration und Integration in Finnland. Über die Website des finnischen Innenministeriums<sup>23</sup> ist der Zugriff auf die vierteljährlich erscheinende Zeitschrift *Monitori* möglich, mit Hauptartikeln in Englisch, Schwedisch und Russisch, die u.a. über die Situation von Einwanderern und Flüchtlingen und aktuelle gesetzliche Regelungen berichtet. Angesichts der Tatsache, dass zu den Auswirkungen der Migrations- und Integrationspolitik noch wenig Literatur vorhanden ist, stellt diese Zeitschrift eine hervorragende Informationsquelle dar, auf die diese Studie zurückgreift.

Im Vergleich zu Finnland ist der Forschungsstand zu Immigration und Integration in Dänemark umfassender, es liegen mehr Publikationen dazu vor. Allerdings ist die dänische Migrationsforschung recht jung. Das 1995 an der Universität von Süddänemark eingerichtete Dänische Zentrum für Migration und ethnische Studien (*Dansk Center for Migration og Etniske Studier*) betrieb bis Anfang des 21. Jahrhunderts Forschung im Bereich ethnischer Beziehungen und Migration und koordinierte entsprechende Forschungsprojekte. Von den Wissenschaftlern des Zentrums stammten wesentliche Beiträge zu den Problemlagen der dänischen Migrations- und Integrationspolitik und Fragen der Gleichstellung am Arbeitsmarkt und im Bildungsbereich. Nach Beendigung der Förderung durch das dänische Wissenschaftsministerium übernahm die 2001 gegründete Akademie für Migrationsstudien in Dänemark (*Akademi for Migrationsstudier i Danmark*) der Universität Aalborg die Vorreiterrolle in der dänischen Migrationsforschung. Die Institutsreihe „AMID Working Paper Series“ beleuchtet in ihren Beiträgen verschiedene mit Migration zusammenhängende Fragestellungen, wie z.B. die Einstellungen der Dänen gegenüber Zuwanderern<sup>24</sup> und die Rolle des Wohlfahrtsstaates bei der Zuwanderung<sup>25</sup>. Wichtige Beiträge werden in der vorliegenden Dissertation berücksichtigt.

---

<sup>22</sup> La Vecchia, Vanja (2006): Integration of Iraqi Refugees in Finland and Italy, Paper (4th Annual Forced Migration Post-graduate Student Conference).

<sup>23</sup> <http://www.intermin.fi>.

<sup>24</sup> Vgl. u.a. Andersen, Jørgen Goul (2002): Danskernes holdninger til indvandrere. En oversigt, AMID Working Paper Series 17/2002.

<sup>25</sup> Andersen, Jørgen Goul (2006): Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare State: Some Preliminary Danish Findings, AMID Working Paper Series 53/2006.

Einen guten Überblick über den Stand der Integration bieten die vom *Think Tank* des Ministeriums für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration erstellten Berichte.<sup>26</sup> Sie kommen zu dem Schluss, dass sich die Situation der Migranten im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung in mehreren gesellschaftlichen Bereichen als nachteilig darstellt. Aus dem Handlungsbedarf werden Empfehlungen für die Politik abgeleitet. Die vom selben Ministerium erstellten Jahrbücher zu Ausländern in Dänemark bieten v.a. gut aufbereitetes Datenmaterial.<sup>27</sup> Schwerpunktmäßig befasst sich die dänische Migrationsforschung seit einigen Jahren mit dem Thema Arbeitsmarkt, da Beschäftigung als der wichtigste Integrationsfaktor angesehen wird.<sup>28</sup> Auch in mehreren Ländervergleichen wird die Arbeitsmarktintegration in Dänemark und anderen Ländern thematisiert. 2004 wurden die Ergebnisse eines vergleichenden Forschungsprojekts zur Arbeitsmarkteingliederung von Ausländern in Deutschland und Dänemark veröffentlicht. Basierend auf repräsentativen Migrantenbefragungen untersuchte eine Forschergruppe der dänischen *Rockwool Foundation* und des Bonner Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) u.a. Bildungs- und Ausbildungsniveaus der Zuwanderer und ihre Beschäftigungs- und Einkommensaussichten.<sup>29</sup> Es liegen zudem Studien vor, die die Stellung von Migranten in Dänemark und Schweden auf dem Arbeitsmarkt und ihre soziale Position vergleichen.<sup>30</sup> Die für Dänemark zentralen Ergebnisse fließen in das Arbeitsmarktkapitel dieser Studie ein. Mehrere Ländervergleiche beziehen Dänemark mit ein, etwa eine Studie von Erik Magnus Sund zu Schweden und Dänemark.<sup>31</sup> Eine vergleichende Studie zu Dänemark und Finnland liegt bislang nicht vor – einen solchen Vergleich liefert erstmalig die vorliegende Dissertation.

---

<sup>26</sup> Think Tank zu den Herausforderungen für den Integrationseinsatz in Dänemark (2006): Udviklingen i udlændinges integration i det danske samfund.

<sup>27</sup> Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (2005): Årbog om udlændinge i Danmark 2005. Status og udvikling (letzter Jahresbericht).

<sup>28</sup> Zur Arbeitsmarktintegration: Mogensen, Gunnar Viby/Matthiessen, Poul Chr. (Hrsg.) (2002): Indvandrene og arbejdsmarkedet: mødet med det danske velfærdssamfund sowie Jensen, Bent (2002): Hvordan har indvandrene det? Indvandreneres levevilkår og integration på det danske arbejdsmarked.

<sup>29</sup> Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2004): Zuwanderung und Arbeitsmarkt: Deutschland und Dänemark im Vergleich; Tranæs, Torben/Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.) (2004): Migrants, Work, and the Welfare State.

<sup>30</sup> Siehe hierzu u.a. Andersson, Pernilla/Wadensjö, Eskil (2004): Self-Employed Immigrants in Denmark and Sweden: A Way to Economic Self-Reliance? sowie Blume, Kræn/Gustafsson, Björn/Pedersen, Peder/Verner, Mette (2005): At the Lower End of the Table: Determinants of Poverty among Immigrants to Denmark and Sweden.

<sup>31</sup> Sund, Erik Magnus (2005): Eine komparative Analyse der Immigration und Einwanderungspolitik in Dänemark und Schweden.

### 1.3 Methodik und Aufbau der Studie

Es handelt sich bei der vorliegenden Studie um einen empirisch orientierten Ländervergleich. Nicht die Prüfung einer Migrations- oder Integrationstheorie wird angestrebt, sondern es geht darum, Charakteristika der Einwanderungs- und Integrationspolitiken der Beispielländer Dänemark und Finnland herauszustellen und zu vergleichen. Aus vorhandenen Materialien und Daten und der kritischen Aus- und Bewertung von Studien werden zentrale Fragestellungen und Hypothesen abgeleitet.

Die Studie berücksichtigt sowohl Übereinstimmungen als auch Abweichungen der ausgewählten Länder. Die Annäherung an das Handeln staatlicher Akteure im Bereich der Migration und Integration in Dänemark und Finnland erfolgt ausgehend von ihren gemeinsamen „nordischen“ Merkmalen wie dem spezifischen Staats- und Politikverständnis und der Zugehörigkeit zum universalistischen Wohlfahrtssystem. Daneben existieren signifikante Unterschiede der Länder, u.a. im Hinblick auf Migrationstraditionen und migrations- und integrationspolitische Konzepte und Ansätze. Zunächst werden markante Eigenheiten und Einflussfaktoren der Länder herausgearbeitet, beginnend mit ihren nation-building-Prozessen und den Grundpfeilern der Identität und Nation. Denn diese beeinflussen den Umgang mit bzw. die Diskussion um Zuwanderung. Fragen gesellschaftlicher Inklusion und Exklusion stehen dabei eng mit dem Selbstverständnis als Nation im Zusammenhang.

Die Studie basiert auf verschiedensten Dokumenten und Publikationen. Sie berücksichtigt Daten wie Zuwandererzahlen, aber auch qualitative Aspekte wie das Nationenverständnis und die Migrationsgeschichte der Länder. Aussagen beruhen auf vorhandenen zahlenmäßigen Untersuchungen und der Auswertung von Quellen. Ausführungen zu den Nationenkonzepten der Länder Finnland und Dänemark fußen v.a. auf Recherchen in der Forschungsliteratur. Der Überblick über die Traditionen der Emigration und Immigration sowie die aktuellen Migrationssituationen basiert u.a. auf statistischen Daten, die von Ministerien und Statistischen Ämtern der Länder erstellt wurden. Für die Darlegung der staatlichen Migrations- und Integrationspolitiken wurde Literatur gesichtet und ausgewertet, zudem wurde auf Quellenmaterialien (u.a. Regierungsberichte, Studien, Presstexte, Berichte und Konzeptionen, integrationsrelevante Stellungnahmen) zurückgegriffen. Grundlage des Kapitels zur Arbeitsmarktintegration sind quantitative Erhebungen und qualitative Untersuchungen zum Abschneiden von Migranten im Erwerbsleben.

Eine wesentliche Methode der Studie stellte die Einbeziehung von Experten und Akteuren der Migrations- und Integrationspolitik Dänemarks und Finnlands durch offene, leitfragenorien-

tierte Interviews dar. Diese Gespräche sollen das Verständnis der Politik der Länder verbessern und beleuchten, wie der Begriff *Integration* verwendet wird und worauf er sich bezieht. Auch eine kritische Auseinandersetzung mit den Einstellungen der Bevölkerungen gegenüber Zuwanderern ebenso wie mit den Wirkungen politischen Handelns wurde auf diese Weise möglich und für einen wissenschaftlichen Vergleich zugänglich.

Die Studie gliedert sich in drei Teile: „Theoretisch-konzeptionelle Grundlegung“, „Länderstudien“ und „Dänemark und Finnland – eine komparative Untersuchung“. Die theoretisch-konzeptionelle Grundlegung umfasst zunächst Begriffsbestimmungen und Klassifikationen, die für das Verständnis der Migrations- und Integrationsthematik bedeutend sind. Im Abschnitt 2.1 wird der Begriff *Migration* definiert und der Umfang weltweiter Wanderungen sowie die bedeutendsten Wanderungsformen erörtert. Die Klassifikationen der Einwanderungsländer sind Thema des Abschnitts 2.2. Signifikante Merkmale der Typen – *klassische* und *nicht-klassische Einwanderungsländer* – werden bestimmt und anhand von Länderbeispielen erläutert. Gegenstand der weiteren Ausführungen ist in Abschnitt 2.3 das Konzept der Integration. Neben der Klärung des Begriffs und des Integrationsverständnisses dieser Studie werden die Dimensionen der Integration und die idealtypischen Integrationsmodelle vorgestellt.

In Kapitel 3 („Die nordischen Länder“) wird die theoretisch-konzeptionelle Grundlegung entsprechend der Fragestellung der Studie nach einem „nordischen Sonderweg“ ergänzt: Der Begriff „nordische Länder“ wird bestimmt (3.1), und wesentliche Merkmale von Staat und Gesellschaft dieser Länder werden herausgearbeitet (3.2).

Die Länderkapitel 4 und 5 sind jeweils folgendermaßen gegliedert: Einführend werden Entstehung und grundlegende Merkmale der Identität und Nation der Länder behandelt (4.1/5.1). Es folgen Abschnitte zu den Traditionen der Emigration und Immigration (4.2/5.2) sowie zur aktuellen Migrationssituation (4.3/5.3). Anschließend werden unter 4.4/5.4 Eckpunkte, aktuelle Ausrichtung, zentrale Akteure der Migrations- und Integrationspolitik sowie wesentliche Inhalte der für Einwanderer und Flüchtlinge relevanten Gesetze vorgestellt. Im Abschnitt 4.5/5.5 werden Debatten um Immigration und Integration in Medien und Politik nachgezeichnet. Um die Einstellung der Aufnahmegesellschaften geht es in Punkt 4.6/5.6.

Der dritte Teil der Studie („Dänemark und Finnland – eine komparative Untersuchung“) setzt sich aus den Kapiteln 6 und 7 zusammen. Im Fokus des Kapitels 6 „Nordische Einwanderungsländer?“ stehen die Fragen nach der Stellung beider Länder in den Diskursen um Einwanderung und Integration sowie nach der Bereitstellung adäquater staatlicher Rahmenbedingungen in diesen Bereichen. In 6.1 („Migration“) werden zunächst die Migrationstraditionen,

-situationen und die Migrationspolitiken verglichen. So kann anschließend eine angemessene Klassifizierung Dänemarks und Finnlands als Einwanderungsländer erfolgen. In 6.2 („Integration“) werden die offizielle Verwendung und das Verständnis des Integrationsbegriffs sowie die Ausrichtung und Maßnahmen der Integrationspolitiken gegenübergestellt. Davon ausgehend wird erörtert, an welchen Modellen sich die Integrationspolitiken orientieren.

Das Kapitel 7 („Analyse der Integrationspolitiken und ihrer Wirkungen anhand der Integration in den Arbeitsmarkt“) bewertet u.a. den bisherigen Stand der Zuwandererintegration und die staatlichen Integrationspolitiken Finnlands und Dänemarks. Unter 7.1 werden die Wirtschaftsstrukturen und Arbeitsmärkte der Länder erläutert. Die Teilhabe von Zuwanderern am Erwerbsleben wird im Abschnitt 7.2 anhand mehrerer Faktoren dargelegt. Im Mittelpunkt von Abschnitt 7.3 stehen staatliche Maßnahmen, die das Ziel einer besseren Arbeitsmarktintegration der Zugewanderten verfolgen. Die Umsetzung und den Einfluss staatlicher Maßnahmen thematisiert Punkt 7.4. Im Abschnitt 7.5 („Vergleich und Schlussfolgerung“) wird erörtert, wo günstigere Bedingungen für die Arbeitsmarktintegration bestehen und welche Rolle sozialstaatliche Maßnahmen dabei spielen. Wesentliche Herausforderungen werden benannt.

Im Schlusskapitel 8 werden Merkmale und Strategien der Migrations- und Integrationspolitiken und Besonderheiten der Immigrationsprozesse zusammengefasst. Im letzten Punkt „Fazit und Ausblick“ werden die Hypothesen einer kritischen Revision unterzogen.

## *Theoretisch-konzeptionelle Grundlegung*



## 2. MIGRATIONSSPEZIFISCHE BEGRIFFE UND KLASSIFIKATIONEN

### 2.1 Migration: Definition, Umfang und Formen

Die Menschheitsgeschichte ist geprägt von Wanderungen über die Grenzen von Territorien und Staaten hinweg. Wanderungsbewegungen gab es zu allen Zeiten, sie waren stets Triebkräfte der Entwicklung. Das 20. Jahrhundert gilt aufgrund großer Bevölkerungsverschiebungen, die durch zwei Weltkriege und das Ende der Kolonialreiche verursacht wurden, als das Jahrhundert der Wanderungen.

Der Umfang der weltweiten Migration lässt sich nur schätzen. Die IOM geht in ihrem Bericht „World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy“ davon aus, dass 2005 ca. 190 Mio. Menschen befristet oder dauerhaft außerhalb ihres Herkunftslandes lebten und ihre Zahl bereits auf über 200 Mio. angewachsen ist. Das komplexe globale Phänomen „Migration“ betrifft mittlerweile nahezu alle Länder der Erde: Sie sind Herkunfts-, Transit- oder Zielländer der Migration; auf viele treffen sogar alle Bezeichnungen zu.<sup>32</sup>

Die Gründe für Wanderungsprozesse sind vielfältig. Waren es in der Neuzeit Landflucht und die zunehmende Verstädterung, so sind es nun v.a. Kriege, Hungersnöte und Naturkatastrophen, wirtschaftliche Not und die damit zusammenhängende Angst vor materieller Verarmung oder Arbeitslosigkeit, politische und religiöse Verfolgung, soziale Gründe wie Familienzusammenführung sowie individuelle Motive. Angesichts wachsender ökonomischer Ungleichheit, ökologischer Katastrophen, kriegerischer Konflikte und der Auflösung der alten politischen Weltordnung ist zu vermuten, dass Wanderungsbewegungen weiter zunehmen.<sup>33</sup>

Der soziologische Begriff „Migration“, lateinisch *Wanderung*, kann als „dauerhafter“ und „freiwilliger“ Wechsel einzelner Menschen oder Gruppen in eine andere Region oder Gesellschaft verstanden werden.<sup>34</sup> Wenn Menschen zwangsläufig für eine begrenzte Zeit oder dauerhaft ihren Lebensmittelpunkt verlagern, handelt es sich um „Flucht“. Es kann demnach zwischen der individuellen Suche nach der Verbesserung von Lebensbedingungen und der Flucht vor Unterdrückung und Verfolgung unterschieden werden.

---

<sup>32</sup> Vgl. International Organization for Migration (2008): World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy, S. 2.

<sup>33</sup> Vgl. Lepp, Claudia/Danckwort, Barbara (1997): Von Grenzen und Ausgrenzung, in: dies. (Hrsg.): Von Grenzen und Ausgrenzung. Interdisziplinäre Beiträge zu den Themen Migration, Minderheiten und Fremdenfeindlichkeit, S. 9.

<sup>34</sup> Vgl. Bizeul, Yves et al. (1997): Glossar, in: ders. et al. (Hrsg.): Vom Umgang mit dem Fremden. Hintergrund, Definitionen, Vorschläge, S. 238f.

In der Literatur werden demnach *Migranten* und *Flüchtlinge* unterschieden. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951, der mehr als 140 Staaten beigetreten sind, ist die Grundlage des internationalen Flüchtlingsrechts. Entsprechend der Definition der GFK sind Flüchtlinge im völkerrechtlichen Sinn Menschen, die ihr Heimatland aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer ethnischen Herkunft, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe verlassen haben. Wird ihnen durch das jeweilige nationalstaatliche Asylverfahren aufgrund der GFK der rechtliche Status eines Flüchtlings zuerkannt, sind sie als *Konventionsflüchtling* asylberechtigt. Flüchtlinge, die im Asylverfahren nicht als Asylberechtigte anerkannt werden, aber nach der GFK nicht abgeschoben werden dürfen, weil die Rückkehr in ihr Heimatland aus humanitären oder politischen Gründen nicht zumutbar ist, können den Status *De-facto-Flüchtling* erhalten. Bei *Kontingentsflüchtlingen* handelt es sich hingegen um Flüchtlinge, die von einem Staat im Rahmen internationaler humanitärer Hilfsaktionen aus Krisengebieten nach bestimmten Kontingenten aufgenommen werden.<sup>35</sup>

Die Politik gegenüber *Migranten* obliegt weitgehend den Nationalstaaten. Sie entscheiden darüber, wer sich dauerhaft auf ihrem Territorium aufhalten darf. Wenn Migranten von einem aufnehmenden Staat der Zuzug zur dauerhaften Niederlassung gestattet wird, handelt es sich um *Einwanderer* (auch: *Immigranten*, Gegenteil von *Emigranten*). Häufig wird Familienmitgliedern bereits ansässiger Einwanderer dieses Recht zugesprochen. In einigen Ländern ist die Einwanderung *Volkszugehöriger* gesetzlich erlaubt.<sup>36</sup>

Trotz der elementaren völkerrechtlichen Unterschiede sind Migranten und Flüchtlinge nicht immer voneinander zu unterscheiden, bspw. in ihren Eigenschaften als soziale Gruppe im Aufnahmeland. Im englischen Sprachgebrauch schließt der Begriff *immigrants* häufig Flüchtlinge mit ein, was in englischsprachigen Studien und Materialien die Unterscheidung dieser Gruppen erschwert. Auch berücksichtigt bspw. die dänische Statistik nicht den Flüchtlingshintergrund, sondern geht von „Einwanderern und ihren Nachkommen“ aus. In Studien und Materialien zu Dänemark ist daher i.d.R. nicht ersichtlich, welchen Status die ausländische oder eingebürgerte Bevölkerung hat. In dieser Studie werden, wenn möglich, „Einwanderer“ und „Flüchtlinge“ unterschieden. Ist eine solche Unterscheidung nicht möglich oder notwendig, werden sie zusammen vereinfacht „Migranten“ oder „Zuwanderer“ genannt. Das entspricht auch dem allgemeinen Sprachgebrauch. Die Bezeichnung „Ausländer“ würde zwar

---

<sup>35</sup> Vgl. ebd., S. 236f.

<sup>36</sup> Vgl. Angenendt, Steffen (2000): Eine Welt der Wanderungen, in: Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Weltpolitik im neuen Jahrhundert, S. 92.

den Teil der Bevölkerung, der eine andere Staatsangehörigkeit hat, korrekter beschreiben, aber diejenigen nicht berücksichtigen, die sich in diesen Ländern niedergelassen und die dänische bzw. finnische Staatsbürgerschaft erlangt haben. Wenn vorhanden, werden Statistiken zur „im Ausland geborenen Bevölkerung“ herangezogen.

Es können im Wesentlichen vier Wanderungsformen unterschieden werden. Bei der *Arbeitsmigration* dient die Einreise der Aufnahme einer befristeten oder dauerhaften Tätigkeit. Diese Form der Wanderung betrifft ungelernete Arbeitskräfte, die saisonal z.B. im Dienstleistungsgewerbe oder in der Landwirtschaft arbeiten, ebenso wie qualifizierte Facharbeiter, Wissenschaftler und Techniker. Entsprechend zählen dazu auch angeworbene Migranten wie die Gastarbeiter im Westeuropa der 1960er Jahre sowie ausländische Arbeiter und hoch qualifizierte Facharbeiter, die jetzt hier tätig sind. I.d.R. arbeiten Arbeitsmigranten auf Basis befristeter Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen und halten sich für den Zeitraum des Arbeitsverhältnisses in einem anderen Land auf. Die „klassischen Einwanderungsländer“ USA, Kanada und Australien sehen aufgrund wirtschaftlicher Interessen die Möglichkeit der dauerhaften Einwanderung zu Arbeitszwecken vor.<sup>37</sup> Die zweite Wanderungsform ist die *Flucht- und Asylnmigration*. Ihr lassen sich Verfolgte und Flüchtlinge zuordnen, die wegen ethnischer Konflikte in ihren Herkunftsländern, staatlicher Repressionen, Minderheitenverfolgungen und Bürgerkriege ihre Heimat verlassen. Dazu zählen auch diejenigen, die angesichts ökologischer Katastrophen, des Zusammenbruchs der regionalen Wirtschaft und damit einhergehender Massenarbeitslosigkeit auf der Flucht vor Verelendung sind. Die dritte Wanderungsform ist der *Familiennachzug*. Der Begriff bezieht sich auf nachziehende Familienangehörige von legal im Aufnahmeland lebenden Einwanderern und Flüchtlingen und beschränkt sich in den meisten Ländern auf Ehegatten und Kinder. Sie werden weder angeworben noch verlassen sie ihre Heimatländer vor dem Hintergrund von Not und Konflikten.<sup>38</sup> Die vierte Wanderungsform ist die *irreguläre Migration*, die sich statistisch nicht erfassen lässt. Sie wird auch als „undokumentierte Migration“ bezeichnet. Es wird angenommen, dass die Zahl der Migranten ohne gültige Aufenthaltspapiere in den vergangenen Jahren im Vergleich zu den drei anderen Wanderungsformen am stärksten gewachsen ist.

Weltweit ist zu beobachten, dass sich das Wanderungsgeschehen im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung verändert hat. Neue Wanderungsformen wie Pendelwanderungen oder „zirkuläre“ Migration haben sich herausgebildet und ergänzen die traditionellen Ein- und

---

<sup>37</sup> Vgl. Angenendt, Steffen (2005): Formen der Migration, online im Internet: [http://www.bpb.de/themen/1AW5S0,0,0,Formen\\_der\\_Migration.html](http://www.bpb.de/themen/1AW5S0,0,0,Formen_der_Migration.html) (Stand: 19.07.2009).

<sup>38</sup> Vgl. Fijalkowski, Jürgen (1993): Migration in Gesamteuropa – sechs Thesen zu Nationalismus und Ausländerpolitik, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.): Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, S. 98f.

Auswanderungsformen. Immer mehr Arbeitsmigranten mit kurzfristigem Aufenthalt pendeln zwischen ihrem Heimatland und einem oder mehreren Aufnahmeländern.<sup>39</sup>

Erklärt werden Migrationsbewegungen mit *Push*- und *Pull*-Faktoren, die einzeln oder in unterschiedlichen Kombinationen auftreten können. Zu den *Push*-Faktoren, die Menschen zur Auswanderung veranlassen, zählen bspw. schlechte sozioökonomische Bedingungen, ethnische Spannungen, politische Verfolgung und eine Verknappung der Ressourcen. Migrationsrelevante *Pull*-Faktoren ziehen Menschen hingegen an. „Anziehungsfaktoren“ sind v.a. wirtschaftliche Attraktivität, der Schutz vor politischer Verfolgung und ethnischer Diskriminierung, leichte Einreisemöglichkeiten und bestehende Netzwerke. Angesichts des anhaltend starken Wachstums der Weltbevölkerung und der zunehmenden Kluft zwischen armen und reichen Ländern wird davon ausgegangen, dass sich die Wirkung der migrationsrelevanten *Push*- und *Pull*-Faktoren in den kommenden Jahrzehnten nicht abschwächen wird.<sup>40</sup>

Europa wirkt sehr anziehend auf viele Einwanderer und Flüchtlinge – das Phänomen Migration ist hier allgegenwärtig. Der mit dem Ende des Ost-West-Konflikts einsetzende Zustrom von Migranten seit den 1990er Jahren und das Flüchtlingsdrama in Nordafrika zu Beginn des 21. Jahrhunderts haben deutlich gemacht, dass Europa eine der wichtigsten Zielregionen der Welt für Zuwanderung ist. Für die staatlichen Politiken der westeuropäischen Nationalstaaten, aber auch für das in der EU angestrebte einheitliche Asylrecht, stellen die Zuwanderungsbewegungen eine große Herausforderung dar. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang vergleichenden Aussagen zu Migration zu. Die Methode des Vergleichs mehrerer Länder kann Aufschluss darüber geben, wie Länder mit Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration umgehen und ähnliche Probleme lösen.

Vergleichende Aussagen zu Migration zu treffen, ist jedoch aus mehreren Gründen schwierig. Zum einen fehlt eine EU-, geschweige denn weltweite Definition, wer als Migrant gilt. Einige EU-Mitgliedstaaten erfassen Zugewanderte erst nach einem einjährigen Aufenthalt und stufen sie als Migranten ein. Die tatsächliche Aufenthaltsdauer ist Grundlage der Einstufung in anderen Ländern, wieder andere zählen beabsichtigte Länge und Zweck des Aufenthalts.<sup>41</sup> Es variieren zum anderen die existierenden Zuzugsformen: So konzentriert sich die Zuwanderung – und entsprechend die Migrationspolitik – in einigen Ländern auf die Immigration „ethnisch

---

<sup>39</sup> Vgl. Angenendt, Steffen (2005): Formen der Migration.

<sup>40</sup> Vgl. Wöhlcke, Manfred (2001): Grenzüberschreitende Migration als Gegenstand internationaler Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2001, S. 31.

<sup>41</sup> Vgl. Haase, Marianne/Jugl, Jan C. (2008): Migration im europäischen Vergleich – Zahlen, Daten, Fakten?, online im Internet: [http://www.bpb.de/themen/KAGJSA,0,0,Migration\\_im\\_europ%E4ischen\\_Vergleich\\_Zahlen\\_Daten\\_Fakten.html](http://www.bpb.de/themen/KAGJSA,0,0,Migration_im_europ%E4ischen_Vergleich_Zahlen_Daten_Fakten.html) (Stand: 17.01.2009).

Zugehöriger“ oder Personen, die über die Staatsbürgerschaft verfügen bzw. diese erlangen können. Woanders machen Asylbewerber, Konventionsflüchtlinge oder Familienangehörige bereits ansässiger Ausländer den Hauptanteil an der Zuwanderung aus.

Neben den nationalen Begriffsbestimmungen zählen die unterschiedlichen Erhebungsverfahren zu den methodologischen Problemen vergleichender politikwissenschaftlicher Untersuchungen. In der BRD werden in Statistiken häufig sowohl Ausländer als auch zugewanderte deutsche Staatsbürger summarisch zusammengefasst und dann unter dem Stichpunkt „Ausländeranteil“ mit anderen Ländern verglichen. Der Ausländeranteil und die tatsächliche Zahl der Migranten können jedoch nicht gleichgesetzt werden. In Frankreich ist die Zahl der Zugewanderten im Vergleich zur Ausländerquote außergewöhnlich hoch, da viele der aus den ehemaligen Kolonien und Überseegebieten stammenden Zugewanderten relativ problemlos die französische Staatsangehörigkeit erhalten können. Sie werden statistisch zwar als Franzosen mit Migrationshintergrund, aber nicht als Ausländer gezählt. Unberücksichtigt bleibt in den meisten Statistiken darüber hinaus der Wanderungssaldo – dieser gibt Auskunft über die tatsächliche Zuwanderung, da er die Auswanderung im gleichen Zeitraum berücksichtigt (Einwanderung minus Auswanderung).<sup>42</sup>

## 2.2 Einwanderungsländer

Im Wesentlichen können *klassische* und *nicht-klassische Einwanderungsländer* voneinander unterschieden werden. Die nicht-klassischen Einwanderungsländer, bei denen es sich um die Zuwanderungsländer Europas handelt, lassen sich wiederum untergliedern nach *älteren* und *neueren europäischen Einwanderungsländern*. Der Typus *Nichteinwanderungsländer* soll nur kurz erwähnt werden, da er für Europa nicht von Bedeutung ist.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. ebd.

<sup>43</sup> Ein Beispiel für solche Länder ist Japan, da das Land sowohl gegenüber Einwanderern als auch Flüchtlingen kaum Öffnungstendenzen erkennen lässt. Der Ausländeranteil ist äußerst gering, die Eingliederung größerer Ausländergruppen in die japanische Gesellschaft ist nicht vorgesehen. Das Land versteht sich selbst als ein Nichteinwanderungsland. Allerdings wurde mit der Einführung des Arbeitsrechts für Japanischstämmige eine Einwanderungskategorie geschaffen. Zu den Nichteinwanderungsländern können auch die Länder gezählt werden, die Immigration nicht begrenzen müssen, da aufgrund ihrer wirtschaftlichen Schwäche keine oder nur wenige Menschen ein Interesse an der Einwanderung dorthin haben.

Vgl. Thränhardt, Dietrich (1994): Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländern, in: Heinelt, Hubert (Hrsg.): Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken, Gemeinsamkeiten und Unterschiede, S. 44f.

## 2.2.1 Klassische Einwanderungsländer

Ursprünglich bezog sich der Begriff „Einwanderungsland“ nur auf „klassische Einwanderungsländer“, in denen Einwanderergruppen die Mehrheitsgesellschaft bilden und an der Konstitution des ökonomischen und politischen Systems beteiligt waren. Zu ihnen zählen neben den USA und Kanada auch Australien und Neuseeland. Einwanderung stellt in diesen Ländern ein wesentliches Element des nationalen Bewusstseins dar, Einwanderungslegenden und -mythen sind Teil ihrer Geschichte.

Als klassisches Einwanderungsland ist der gesellschaftliche Charakter der USA vom Faktor der Einwanderung geprägt.

Unlike the nation-states of Europe, the United States has historically been a country in which heterogeneity formed the basis of the state. While the history of European states centered on consolidating homogeneous ethnic nations, in the United States the state arose from a democratic-cosmopolitan nation shaped largely by immigration. Indeed, the United States is usually classified as the outstanding case of an “immigration country”, a state resting on a transplanted creole population of diverse and mixed ethnic ancestry.<sup>44</sup>

Die Nettoeinwanderung in den USA belief sich zwischen 1800 und 1917 schätzungsweise auf 38 Mio. Menschen. Besonders viele Einwanderer siedelten sich in der Zeit der Hochindustrialisierung um die Jahrhundertwende an. In dieser Zeit bestimmte die kontinuierlich wachsende Nachfrage nach Arbeitskräften in Bergbau, Stahlindustrie, Konservenfabriken und anderen Gewerbebranchen die amerikanische Industrie. Die Einwanderer stammten überwiegend aus Europa. Die amerikanische Bundesregierung bemühte sich frühzeitig, durch neue Gesetze und die Einrichtung einer speziellen Behörde die massive Zuwanderung zu koordinieren und durch Einwanderungsbeschränkungen zunächst eine ausschließlich europäische Einwanderung sicherzustellen.<sup>45</sup>

Im Zuge der Masseneinwanderung entstand das Bild des *Melting Pot*, das bis heute als bedeutendes amerikanisches Kulturgut angesehen wird. In seinem gleichnamigen Theaterstück verlieh der Dramatiker Israel Zangwill diesem Gedanken Ausdruck, in dem er Gott aus den europäischen Neuankömmlingen ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft Amerikaner machen ließ. Das populäre Bild spiegelt die traditionelle amerikanische Vorstellung der Assimilierung wi-

---

<sup>44</sup> Ueda, Reed (1997): An Immigration Country of Assimilative Pluralism: Immigration Reception and Absorption in American History, in: Bade, Klaus J./Weiner, Myron (Hrsg.): Migration Past, Migration Future: Germany and the United States, S. 39.

<sup>45</sup> Vgl. Avery, Donald H./Steinisch, Irmgard (1998): Industrialisierung und ihre sozialen und politischen Folgen, 1877-1914, in: Adams, Willi Paul/Lösche, Peter (Hrsg.): Länderbericht USA, S. 81f.

der: Europäische Einwanderer würden sich demnach im Laufe der Zeit mit der protestantischen Kultur der Angloamerikaner vollkommen identifizieren.<sup>46</sup>

In Kanada, das in den 1960er Jahren das Konzept des Multikulturalismus entwickelte und in die praktische Politik umsetzte, ist das Bild des „ethnischen Mosaiks“ wesentlicher Bestandteil der Multikulturalismus-Philosophie. Entgegen der Vorstellung der in einem Tiegel „eingeschmolzenen“ Kulturen steht das Mosaik für den Erhalt der Farben und Formen der ethnokulturellen Gruppen. Sie bilden mit ihren Besonderheiten ein vielgestaltiges Gesamtbild.<sup>47</sup>

### 2.2.2 Nicht-klassische Einwanderungsländer

Das 20. Jahrhundert war in Europa von umfassenden Migrationsprozessen gekennzeichnet. Einwanderung – ein lange nur in Zusammenhang mit Ländern wie den USA und Kanada verwendeter Begriff – wurde Bestandteil der Entwicklung der europäischen Nationalstaaten. Die große Anziehungskraft des europäischen Kontinents war im 19. Jahrhundert noch undenkbar. Europa war ein klassischer Auswanderungskontinent: Mehr als 60 Mio. Europäer strömten nach Nord- und Südamerika, nach Australien und Neuseeland, um sich weitab der schon damals stark bevölkerten Länder Europas niederzulassen. So ist die deutsche Geschichte geprägt von der grenzüberschreitenden Bewegung von Bevölkerungsteilen und dem Zusammenprall verschiedener Kulturen. Viele Deutsche haben Vorfahren, die als Ausländer nach Deutschland immigriert sind. Deutschland verfügt jedoch auch über eine lange Tradition der Auswanderung, die sich bis in die Mitte des 12. Jahrhunderts zurückverfolgen lässt. Damals emigrierten die so genannten Siebenbürger Sachsen aus den Gebieten des Rheins und der Mosel nach Ungarn. Im 19. Jahrhundert brachen in einer enormen transatlantischen Emigrationswelle Millionen Deutsche in der Hoffnung auf bessere Arbeitsmöglichkeiten und ein besseres soziales Umfeld nach Amerika auf.<sup>48</sup>

Die in klassischen Einwanderungsländern verankerten Konzepte des *Melting Pot* oder *Mosaic* haben in Europa keine Bedeutung. Das nationale Bewusstsein und der gesellschaftliche Charakter der Länder sind nicht von Einwanderung geformt, Einwanderungslegenden und -

---

<sup>46</sup> Vgl. ebd., S. 83.

<sup>47</sup> Vgl. Geißler, Rainer (2003): Multikulturalismus in Kanada – Modell für Deutschland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/2003, S. 20ff.

<sup>48</sup> Vgl. Bade, Klaus J. (1997): From Emigration to Immigration. The German Experience in the Nineteenth and Twentieth Centuries, in: ders./Weiner, Myron (Hrsg.): Migration Past, Migration Future: Germany and the United States, S. 3ff.

mythen spielten nie eine Rolle. Als mehr als 60 Mio. Europäer nach Übersee auswanderten, prägten die Angst vor Überbevölkerung und Hunger das Bewusstsein der Nationalstaaten.<sup>49</sup> Zwar gab es in der europäischen Geschichte viele Beispiele für Bevölkerungsbewegungen, doch die nationalen Vorstellungen im 19. Jahrhundert beruhten auf alten Traditionen der Völker. Einwanderung traf auf Argwohn und Zurückhaltung, insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Krisen nach dem Ersten Weltkrieg und der Weltwirtschaftskrise 1929.

Dietrich Thränhardt bezeichnet die europäischen Länder, die mittlerweile eine bedeutende Einwanderungsregion bilden, als „neue Einwanderungsländer“. Sie stehen mit ihrer Migrationspolitik zwischen den beiden anderen Reichtumszonen der Welt – Nordamerika und Japan. Während die klassischen Einwanderungsländer USA, Kanada und Australien eine Politik verfolgen, die auf die Stärkung eigener Ressourcen und die Rekrutierung von ökonomisch nützlichen und gut ausgebildeten Kräften ausgerichtet ist, geht Japan weiter davon aus, Nichteinwanderungsland zu sein.<sup>50</sup>

In dieser Studie werden die Zuwanderungsländer in Europa in Abgrenzung zu den „klassischen Einwanderungsländern“ als „nicht-klassische Einwanderungsländer“ bezeichnet. Zudem wird wegen der signifikanten Unterschiede der europäischen Länder in Bezug auf Zuwanderungstraditionen, Migrationssituationen und -politiken nach „älteren“ und „neueren“ europäischen Einwanderungsländern unterschieden.

Bereits ab Mitte des 20. Jahrhunderts wurden mehrere nord- und westeuropäische Länder zu Zielregionen der Einwanderung. Sie initiierten Anwerbeprogramme, um vor dem Hintergrund des einsetzenden wirtschaftlichen Wachstums den damit einhergehenden Arbeitskräftebedarf decken zu können. Die Programme waren jedoch temporär ausgerichtet und beinhalteten keine Überlegungen zu sozialen Kosten und politischen Folgen. Die ehemaligen Kolonialstaaten Frankreich und Belgien begannen in den 50er Jahren, an frühere Anwerbungen anzuknüpfen. Österreich, die Schweiz und die skandinavischen Staaten schlossen in den 60er Jahren mit verschiedenen Staaten Verträge über die Anwerbung von Arbeitskräften. Die größten Bewegungen ausländischer Arbeitnehmer vollzogen sich aus der Türkei nach Deutschland und aus Portugal nach Frankreich.<sup>51</sup> Die Bundesrepublik schloss 1955 ein erstes Anwerbeabkommen mit Italien, auf das weitere Abkommen mit Spanien, Griechenland, der Türkei, Marokko, Portugal, Tunesien, Jugoslawien und Südkorea folgten. 1973 erreichte die Zahl der angeworbe-

---

<sup>49</sup> Vgl. Thränhardt, Dietrich (1994): Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländern, S. 33ff.

<sup>50</sup> Vgl. ebd., S. 44f.

<sup>51</sup> Vgl. ebd., S. 51.



nen Arbeitskräfte den Höchststand: 2.691.700 Personen arbeiteten auf der Basis von Anwerbeabkommen in der deutschen Wirtschaft und Landwirtschaft.<sup>52</sup> Noch im selben Jahr beendeten der „Ölpreisschock“ und der daraufhin von den europäischen Regierungen verhängte Anwerbestopp die breite Zuwanderung von Arbeitskräften.

Die Geschichte der Migration ausländischer Arbeitnehmer auf Basis von Anwerbeverträgen basierte auf der Annahme, alle „Gastarbeiter“ würden nach einer gewissen Zeit wieder in ihre Heimatländer zurückkehren. Dies erwies sich bald als Illusion. So waren zwischen dem ersten Anwerbeabkommen 1955 und dem Anwerbestopp 1973 ca. 14 Mio. Menschen in die BRD gekommen – 11 Mio. von ihnen kehrten in ihre Herkunftsländer zurück. Die als „Gastarbeiter“ bezeichneten Arbeitsmigranten, die blieben, holten im Rahmen des Gesetzes zur Familienzusammenführung von 1974 ihre Ehefrauen und Kinder nach. Sie lebten fortan – so der Migrationsforscher Klaus J. Bade – in einer „Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland“<sup>53</sup>. Unumstritten ist, dass die in mehreren europäischen Ländern angeworbenen „Gastarbeiter“ einen wesentlichen Beitrag zum wirtschaftlichen Aufschwung Westeuropas leisteten. Des Weiteren legten die Anwerbeabkommen den Grundstein für spätere Zuwanderungen. Abgesehen von wenigen sozialen und ökonomischen Rechten erhielten sie jedoch zunächst keine Zugeständnisse im Hinblick auf ihren Aufenthaltsstatus. Innenpolitische Kontroversen und Kampagnen verzögerten die Entwicklung einer systematischen Integrations- und Einwanderungspolitik. Lediglich in Schweden wurden schon nach wenigen Jahren sozialstaatliche Regelungen entwickelt, die Aufnahmezahlen, Integrationsförderung, die Gewährung des kommunalen Wahlrechts nach drei Jahren und die Einbürgerung nach fünf Jahren beinhalteten.<sup>54</sup>

Die Länder, die „entweder aus ihrer kolonialen Vergangenheit heraus und/oder durch die Rekrutierung von ArbeitsmigrantInnen über eine Zuwanderungstradition verfügen, die zumindest einige Jahrzehnte zurückreicht“<sup>55</sup>, können als *ältere europäische Einwanderungsländer* bezeichnet werden. In der Literatur werden Großbritannien, Frankreich, Belgien, die Niederlande, Deutschland, Österreich sowie die Schweiz diesen Ländern zugeordnet. Auch Dänemark,

---

<sup>52</sup> Vgl. Thränhardt, Dietrich (2003): Ausländer und Asyl, in: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, S. 14.

<sup>53</sup> Bade, Klaus J. (2000): Migration und Integration in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg. Probleme – Erfolge – Perspektiven, online im Internet: [http://www.forum-interkultur.net/fileadmin/user\\_upload/pdf/17.pdf](http://www.forum-interkultur.net/fileadmin/user_upload/pdf/17.pdf) (Stand: 15.07.2009), S. 10.

<sup>54</sup> Vgl. Thränhardt, Dietrich (1994): Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländern, S. 51ff.

<sup>55</sup> Europaforum Wien (2002): Migration & Integration, Teil 1: Von Integration zu Diversität, online im Internet: [http://www.europaforum.or.at/data/media/med\\_binary/original/1074260863.pdf](http://www.europaforum.or.at/data/media/med_binary/original/1074260863.pdf) (Stand: 20.07.2009), S. 39.

Norwegen und Schweden werden in der Literatur häufig hinzugezählt. In Kapitel 6.1.4. („Einordnung in den Diskurs um Einwanderungsländer“) wird geprüft, ob die Zuordnung Dänemarks zu diesem Typ gerechtfertigt ist oder ob die Herausarbeitung eines dritten, intermediären Typs europäischer Einwanderungsländer sinnvoll ist.

Ein Kennzeichen der älteren europäischen Einwanderungsländer ist die seit Mitte der 1970er Jahre verstärkte Zuwanderung von Asylsuchenden aus politischen und wirtschaftlichen Krisenregionen. Frankreich reagierte auf diese Entwicklung mit strengeren Grenzkontrollen und Einreisebedingungen, die zu einer dramatischen Zunahme der illegalen Einwanderung führten.<sup>56</sup> In Deutschland stieg die Zahl der Flüchtlinge 1980 erstmals über 100.000, die meisten von ihnen stammten aus Entwicklungsländern. Während der 80er Jahre bemühte sich die Regierung unter Helmut Kohl, die Zahl der jährlichen Asylgesuche durch Abwehrmaßnahmen und einen Kampf gegen den „Missbrauch des Asylrechts“ zu drosseln.<sup>57</sup> Zu Beginn der 1990er Jahre stiegen die Asylbewerberzahlen in Westeuropa weiter dramatisch. Durch den Fall des „Eisernen Vorhangs“ und die Bürgerkriege und ethnischen Konflikte in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa nach dem Zusammenbruch der Ostblockstaaten entstanden Flüchtlingsströme, die in diesem Ausmaß in Westeuropa so bislang unvorstellbar waren.<sup>58</sup> Die Staaten reagierten mit einer verschärften Politik: Ein restriktiver Kurswechsel erschwerte es fortan, den Asylberechtigten-Status zu erlangen. Diese Politik führte jedoch zu einem Anstieg der illegalen Einwanderung.

Eine Gemeinsamkeit der älteren europäischen Einwanderungsländer besteht darin, dass sie – betrachtet man ihre Zuwanderungstradition, den hohen Anteil der im Ausland Geborenen und die Herausbildung einer zweiten und dritten Zuwanderergeneration – faktisch Einwanderungsländer sind, aber Schwierigkeiten haben, die Tatsache der Zuwanderung anzuerkennen. Es dauerte Jahrzehnte, bis die Regierungen die Frage der Integration auf die Agenda setzten. Ihre folgenden Maßnahmen und Strategien weisen Ähnlichkeiten auf: Gewährung des Aufenthaltsrechts, leichter Zugang zu Beschäftigung, Wohnraum, Bildung und politischen Entscheidungsprozessen, Anstrengungen im Kampf gegen Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Einige Staaten streben durch die Überarbeitung des Staatsangehörig-

---

<sup>56</sup> Die französische Regierung schätzte die Zahl der illegal in Frankreich lebenden Migranten zu Beginn der 80er Jahre auf 400.000 und initiierte ein Programm, das die Verbesserung der sozialen und finanziellen Situation „Illegaler“ zum Ziel hatte.

Vgl. Jouteux, Stéphanie-Aline (2000): *Fremdsein in Europa. Deutschland, Frankreich und Schweden im Vergleich*, S. 72f.

<sup>57</sup> Vgl. Bade, Klaus J. (2000): *Migration und Integration in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg. Probleme – Erfolge – Perspektiven*, S. 11.

<sup>58</sup> Vgl. Heinelt, Hubert (1994): *Einleitung*, in: ders. (Hrsg.): *Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*, S. 7.

keitsrechts die Integration von Zuwanderern und ihren Familien an. Die Integrationsmaßnahmen beruhen auf verschiedenen politischen Philosophien und Traditionen, die in Kapitel 2.3.3 genauer erläutert werden. Entsprechend den sich ändernden Situationen und Ansprüchen werden die Maßnahmen modifiziert. Kennzeichnend ist jedoch die beträchtliche Intervention durch die Staaten, um dauerhaft ansässigen Zuwanderern gleiche soziale, wirtschaftliche und zivile Rechte zu gewähren.<sup>59</sup>

Dem Typ der *neueren europäischen Einwanderungsländer* werden in dieser Studie Länder zugeordnet, deren Migrationsgeschichte sich von den klassischen als auch von den älteren europäischen Einwanderungsländern unterscheidet. Dazu zählen Länder, die erst in den 80er bzw. 90er Jahren des 20. Jahrhunderts einen dramatischen Wandel von Aus- zu Einwanderungsländern vollzogen haben. Sie haben weitaus weniger Erfahrung im Umgang mit Zuwanderung. Dazu gehören z.B. Irland, die südeuropäischen Länder Italien, Spanien, Portugal und Griechenland sowie die ostmitteleuropäischen Länder Polen, Tschechien und Ungarn. In einigen Merkmalen ähneln sie den neuen deutschen Bundesländern, weil Immigration dort ebenso ein neueres Phänomen darstellt und erst seit ca. zwei Jahrzehnten den öffentlichen Diskurs mitbestimmt. Auch Finnland wird mitunter in der Literatur als neueres europäisches Einwanderungsland bezeichnet. In dieser Studie wird auch geprüft, ob diese Zuordnung zutreffend ist.

Im Vergleich zu den älteren blieben die neueren europäischen Einwanderungsländer länger unberührt von Zuwanderungsbewegungen; ihre Einwanderungsgeschichte ist sehr jung. Enorme Zuwanderungsschübe, wie sie viele westeuropäische Länder seit der Nachkriegszeit erlebten, sind erst etwa 30 Jahre später zu verzeichnen. So war Irland zunächst ein klassisches Auswanderungsland; erst seit den 90er Jahren gehört es zu den Aufnahmeländern. Die südeuropäischen Länder verfügen als Teil des Mittelmeerraums über besondere Traditionen des Austausches von Menschen und Kulturen und eine spezifische Migrationsdynamik. Hervorzuheben ist ihre Bedeutung für viele Zuwanderer als Tor nach Westeuropa.<sup>60</sup> Seit Ende der 90er Jahre macht sich illegale Einwanderung v.a. in Spanien, Griechenland und Italien bemerkbar: Tausende afrikanische Flüchtlinge versuchen, vor Bürgerkriegen, Hungersnöten oder gewalttätigen und korrupten Regierungen aus ihren Herkunftsländern über das Mittelmeer nach Südeuropa zu gelangen. Die Gesellschaften Polens und der neuen Bundesländer durchlaufen einen tiefgreifenden Wandel: Waren Kontakte mit dem Ausland und Ausländern

---

<sup>59</sup> Vgl. Niessen, Jan (o.J.): Vielfalt und Zusammenhalt: Neue Herausforderungen für die Integration von Einwanderern und Minderheiten, S. 28.

<sup>60</sup> Vgl. ebd. S. 27.

in den kommunistischen Systemen erschwert, so werfen die neue Zuwanderungserfahrung und der Umgang der Bevölkerungen und der Politik mit Flüchtlingen und Einwanderern nach 1989/90 schwierige Fragen auf.<sup>61</sup>

Entsprechend ihrer deutlich jüngeren Immigrationsgeschichte haben die neueren europäischen Einwanderungsländer vergleichsweise wenig Erfahrung bei der Konzipierung und Umsetzung von Einwanderungspolitik. Koordinierungs- und Beschränkungsversuche der Einwanderung fanden bis vor wenigen Jahren noch nicht statt. Besondere Herausforderungen ergeben sich auch bei der Gestaltung der Integrationspolitik. Die süd- und ostmitteleuropäischen Länder verzeichnen einerseits einen hohen Anteil „illegaler“ Zuwanderer, andererseits weisen sie zirkuläre und mobile Migrationsmuster auf, die auf die Beschäftigung in der Landwirtschaft zurückgehen. Mittel der Aufenthaltsverfestigung der älteren europäischen Einwanderungsgesellschaften lassen sich kaum anwenden, weil illegale Aufenthalte gegenüber der legalen Arbeitskräfteanwerbung überwiegen. Die Integration neuer Bevölkerungsgruppen ist erschwert, weil die Zusammensetzung der Zuwanderer in den süd- und ostmitteleuropäischen Ländern sowie in Irland bezüglich ihrer Herkunftsländer sehr heterogen ist. Zudem stehen die Länder durch ihre sehr junge Einwanderungsgeschichte noch am Beginn der Erarbeitung einer Migrationspolitik und der Erprobung integrationspolitischer Konzepte.<sup>62</sup>

Mittlerweile wird Migrations- und Integrationsfragen in den älteren und neueren europäischen Einwanderungsländern gleichermaßen viel Bedeutung beigemessen. Auf den politischen Tagesordnungen stehen Regelungen zur Aufnahme von Einwanderern, Flüchtlingen und zurückkehrenden Staatsangehörigen sowie die Einleitung integrationspolitischer Schritte.<sup>63</sup> Für Teile der einheimischen Bevölkerungen sind Zuwanderung und Integration jedoch keinesfalls Normalität: Sie stehen Migrantengruppen argwöhnisch und ablehnend gegenüber. In den älteren Einwanderungsländern sind Kontakte zu „Fremden“ verbreiteter. Die jüngeren Einwanderungsländer verzeichnen hingegen besonders negative Einstellungen gegenüber Migranten. Diese Entwicklung hat seinen Ursprung in mangelnden Kontakten und fehlenden Erfahrungen der Einheimischen mit Migranten. Auch die Unwissenheit der Einheimischen über Herkunft, Kultur und Migrationsmotive der neuen Bevölkerungsgruppen spielt eine Rolle.

---

<sup>61</sup> Vgl. Prawda, Marek (1997): Der Umgang mit dem Fremden. Das Beispiel Polen – eine Gesellschaft im Wandel, in: Bizeul, Yves et al. (Hrsg.): Vom Umgang mit dem Fremden. Hintergrund, Definitionen, Vorschläge, S. 182.

<sup>62</sup> Vgl. Europaforum Wien (2002): Migration & Integration, Teil 1: Von Integration zu Diversität, S. 39f.

<sup>63</sup> Vgl. Niessen, Jan (o.J.): Vielfalt und Zusammenhalt: Neue Herausforderungen für die Integration von Einwanderern und Minderheiten, S. 27f.

## 2.3 Das Konzept der Integration

Immigrationsprozesse verändern Größe und Zusammensetzung der Bevölkerung eines Aufnahmelandes. Für die Neuankömmlinge besteht die Herausforderung, sich an ansässige Menschen und bestehende Institutionen zu gewöhnen und in gewissem Maße anzupassen.<sup>64</sup> Die Sozialwissenschaften nutzen verschiedene Konzepte, um diese Prozesse zu untersuchen, z.B. Assimilation und Adaption. Das bekannteste Konzept, das Politik und Medien am häufigsten diskutieren, ist das der Integration. Es findet auch in dieser Studie Anwendung und bildet einen wichtigen theoretischen Rahmen.

### 2.3.1 Der Begriff *Integration*

Kaum ein Begriff hat in den vergangenen Jahren so an Bedeutung gewonnen wie „Integration“. Er ist jedoch vage und mehrdeutig und wird unterschiedlich verwendet – so ist z.B. vom Prozess der Integration in der EU oder der sozialen Desintegration in großen Städten die Rede. Integration ist ein Dauerbrenner in der Diskussion und als politisches Instrument und Zielvorgabe immer mehr in den Mittelpunkt der Zuwanderungspolitik europäischer Staaten gerückt.

Der Begriff wurde bereits vom Soziologen Herbert Spencer (1820-1903) eingeführt. Spencer nutzte ihn, um den menschlichen Entwicklungsprozess zu beschreiben. Integration ist seiner Evolutionstheorie zufolge das Zusammenschließen ursprünglich vereinzelt auftretender Teile, wodurch neuartige, komplexere Strukturen mit differenzierteren Funktionen entstehen. Existierten laut Spencer zu Beginn der menschlichen Entwicklungsgeschichte zunächst kleine, relativ undifferenzierte Horden, so bildeten sich im Laufe der Zeit umfassendere, ausdifferenzierte Gruppen heraus, deren Mitglieder immer stärker aufeinander angewiesen waren.<sup>65</sup>

Friedrich Heckmanns Integrationsdefinition knüpft an die Spencersche an und erweitert diese im Hinblick auf das Phänomen der Zuwanderung:

Integration as a general and formal concept may be defined as a) forming a new structure out of single elements, or b) “improving” relations within a structure and c) adding single elements or partial structures to an existing structure and joining these to an

---

<sup>64</sup> Vgl. Heckmann, Friedrich (2001): Integration Research in a European Perspective, in: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt (Hrsg.): Demographic and Cultural Specificity and Integration of Migrants, 2001/Heft 103, S. 60.

<sup>65</sup> Vgl. Scherr, Albert/Peuckert, Rüdiger (2006): Integration, in: Schäfers, Bernhard/Kopp, Johannes (Hrsg): Grundbegriffe der Soziologie, S. 115.

interconnected “whole”. (...) In the context of immigration integration refers to the inclusion of new populations into existing social structures and the quality and manners in which these new populations are connected to the existing system of social-economic, legal and cultural relations.<sup>66</sup>

Integration betrifft nicht nur die Integration neuer Bevölkerungsgruppen in die Gesellschaft, sondern v.a. auch die Frage des gesellschaftlichen Zusammenlebens von Einheimischen und Zuwanderern. Diese Frage ist mit der Aufgabe verbunden, eine „gemeinsame Normalität“ zu schaffen. Die Komplexität dieser Aufgabe ergibt sich daraus, dass Integrationsprozesse einen umfassenden Charakter haben und sich auf verschiedenen Ebenen vollziehen. So lässt sich eine individuelle Dimension, die einzelne Menschen und Familien betrifft, von einer kollektiven Dimension abgrenzen, die gesellschaftliche, politische und kulturelle Initiativen, Gruppen, Organisationen und Institutionen einbezieht. Integrationsprozesse umfassen strukturelle und kulturelle Dimensionen. Sie implizieren zudem ein wechselseitiges Verhältnis, das auch die Angehörigen und Institutionen der Mehrheitsgesellschaft einschließt.<sup>67</sup>

Politik und Wissenschaft misst der Integration von Migranten gegenwärtig in vielen europäischen Ländern eine immense Bedeutung bei. Die Interpretation des Integrationsbegriffs divergiert aber häufig, zudem ist seine Verwendung mit politischen und emotionalen Assoziationen verbunden. Kaum ein Thema wird derart kontrovers diskutiert. Noch immer kommt es zu einseitigen Debatten, in denen Integration als ein nur die Migranten betreffender Prozess behandelt wird, und zu einer rein normativen Verengung auf Fragen der Kultur. So ist ein typischer Diskussionspunkt die Frage, ob Zuwanderer ihre eigene Religion und Kultur im Aufnahmeland ausüben sollten oder ob ihnen auch eine kulturelle Anpassung an das Aufnahmeland abverlangt werden kann. Wegen der Komplexität des Begriffs und des unterschiedlichen Verständnisses über eine „gelungene“ und eine „gescheiterte“ Integration existieren mehrere Gegenbegriffe, z.B. „Interkulturation“ und „Assimilation“. Der Begriff „Assimilation“ bezieht sich im allgemeinen Sprachgebrauch auf die individuelle kulturelle Anpassung von Zuwanderern. „Integration“ ist hingegen mit der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Teilhabe in der Aufnahmegesellschaft verknüpft. Wird Integration also als Besetzung struktureller Positionen verstanden, meint Assimilation die Angleichung der kulturellen Einstellungen und Verhaltensweisen (i.d.R. der zugewanderten Minderheit an die Mehrheit). Der Begriff „Interkulturation“ betont ebenso eher die kulturellen Aspekte der Eingliederung, imp-

---

<sup>66</sup> Heckmann, Friedrich (2003): From Ethnic Nation to Universalistic Immigrant Integration: Germany, in: ders./Schnapper, Dominique (Hrsg.): The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence, S. 46.

<sup>67</sup> Vgl. Schulte, Axel (2006): Integrationspolitik – ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?, in: Baringhorst, Sigrid et al. (Hrsg.): Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen, S. 29.

liziert aber, dass Individuen einen Teil ihres soziokulturellen Erbes behalten. Gleichzeitig gewinnen sie Neues hinzu und entwickeln eine gemischte Kultur.<sup>68</sup>

### 2.3.2 Dimensionen der Integration

Auf Integrationsprozesse und das Zusammenleben von Einheimischen und Zugewanderten wirken sich verschiedene Faktoren in hohem Maße aus. Sie betreffen strukturelle und kulturelle Ebenen sowie unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche und Fragen. Anhand dieser Faktoren lässt sich eine Einteilung der Integration in mehrere Dimensionen vornehmen. In der vorliegenden Studie wird zwischen sozialer, kultureller und rechtlich-politischer Dimension unterschieden.

#### *Soziale Dimension*

Die soziale Dimension der Integration bezieht sich einerseits auf die Lage der Zugewanderten in wichtigen Lebensbereichen wie Arbeit, Beruf, Bildung und Wohnung, andererseits auf Fragen der Konkurrenz zwischen Einheimischen und Zugewanderten, z.B. auf dem Arbeitsmarkt, im Wohnbereich und im Bildungssystem.<sup>69</sup> Indikatoren für Benachteiligungen und beeinträchtigte Lebenschancen sind u.a. die ungleiche Beteiligung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund an Bildung und Ausbildung, nachteilige Chancen von Migranten auf dem Wohnungsmarkt, Einkommensunterschiede und unterschiedliche Arbeitslosenquoten von einheimischen und zugewanderten Arbeitnehmern.<sup>70</sup>

Bezogen auf die gesellschaftlichen Kernbereiche lässt sich Integration folgendermaßen definieren:

Thus, integration means the acquisition of rights and the access to positions and statuses in the core institutions of the receiving society by the immigrants and their descendants (...).<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Vgl. Schulte, Axel (1993): Vielfalt und Integration. Zum Integrationsproblem in den multikulturellen Gesellschaften der westlichen Demokratien, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.): Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, S. 181.

<sup>69</sup> Vgl. Schulte, Axel (1998): Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften: Soziale Konflikte und Integrationspolitiken, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Ethnische Konflikte und Integrationsprozesse in Einwanderungsgesellschaften. Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 29. Oktober 1997 in Erfurt, S. 15.

<sup>70</sup> Vgl. Schulte, Axel (2006): Integrationspolitik – ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?, S. 46.

<sup>71</sup> Heckmann, Friedrich (2003): From Ethnic Nation to Universalistic Immigrant Integration: Germany, S. 46.

Wichtige Fragen, die soziale und ökonomische Rechte und Positionen betreffen, lauten z.B.: Haben Migranten beim Zugang zu Bildung und Beschäftigung die gleichen Rechte wie die einheimische Bevölkerung? Erhalten sie die gleichen Leistungen, z.B. Arbeitslosenversicherung, Wohngeld und Sozialleistungen? Stehen ihnen Gesundheitseinrichtungen offen? Einfach ausgedrückt geht es bei der sozialen Dimension der Integration um gleiche Chancen für Migranten.

Dem Arbeitsmarkt kommt im Integrationsprozess eine besondere Bedeutung zu: Erwerbstätigkeit erleichtert Kontakte zur Aufnahmebevölkerung und das Erlernen der neuen Sprache. Auch für die Erlangung eines Mitgliederstatus und die Einnahme gesellschaftlicher Positionen ist Arbeit bedeutsam. Ansehen und Toleranz gegenüber Migranten steigen in der Öffentlichkeit, wenn sie mit Arbeit statt mit Sozialhilfe in Verbindung gebracht werden.<sup>72</sup> Die berufliche Position determiniert entscheidende Ressourcen wie soziales Ansehen und Einkommen, die wiederum an die Entwicklungsmöglichkeiten in anderen Lebensbereichen gekoppelt sind. Als zentrale Ausgangspunkte setzen Bildungs- und Berufspositionen weitere Integrationswege in Gang – oder brechen diese ab.<sup>73</sup> Die Inklusion am Arbeitsmarkt wird häufig als Indikator für den Stand der Integration bezeichnet. Aufgrund der Bedeutung des Arbeitsmarktes für die gesamtgesellschaftliche Integration beschäftigt sich das Kapitel 7 dieser Studie speziell mit der Lage der Migranten in Dänemark und Finnland in diesem Lebensbereich und mit den zur Förderung der Arbeitsmarktintegration getroffenen staatlichen Maßnahmen.

Der sozialen Dimension der Integration liegen das Sozialstaatsprinzip und die Sozialpflichtigkeit des Staates zugrunde. Die staatlichen Organe sind nach Axel Schulte gehalten:

(...) die gesellschaftliche Entwicklung nicht ausschließlich dem freien Spiel der Marktkräfte zu überlassen, sondern Leistungen zur Verfügung zu stellen, die ein menschenwürdiges Leben ermöglichen, und für eine möglichst gerechte und ausgeglichene Entwicklung der gesellschaftlichen Verhältnisse zu sorgen.<sup>74</sup>

Nicht nur die formale Gleichstellung schwächerer Gesellschaftsmitglieder sollte berücksichtigt werden, sondern auch deren soziale Wirklichkeit. Gleiche Teilhaberechte und Entfaltungs- und Partizipationsmöglichkeiten schließen auch den materiellen Bereich mit ein. In der BRD zeigen sich an der grundsätzlichen Inklusion dauerhaft ansässiger Migranten in den So-

---

<sup>72</sup> Vgl. Martin, Phil (2005): Arbeit als Tor zur Integration, in: DGB Bildungswerk (Hrsg): Arbeit als Tor zur Integration. Tagung anlässlich des UN-Tag gegen Rassismus am 17.März 2005 in Düsseldorf, Schriftenreihe Migration und Arbeitswelt 33, S. 7.

<sup>73</sup> Vgl. Weiss, Hilde (2007): Wege zur Integration? Theoretischer Rahmen und Konzepte der empirischen Untersuchung, in: dies. (Hrsg.): Leben in zwei Welten. Zur sozialen Integration ausländischer Jugendlicher der zweiten Generation, S. 16.

<sup>74</sup> Schulte, Axel (2006): Integrationspolitik – ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?, S. 44.



zialstaat und das soziale Sicherungssystem die sozialstaatliche Verpflichtung und die Vergabe gleicher sozialer Rechte. Auch sozialstaatlich orientierte Integrationsmaßnahmen sind wichtig, da Ungleichheiten und Benachteiligungen von Migranten i.d.R. weder von selbst verschwinden noch von den Migranten allein beseitigt werden können. Die vom Staat „von oben“ konzipierten Maßnahmen sollten zum einen bei den auf der Seite der Migranten bestehenden Defiziten der Information und der sprachlichen und beruflichen Qualifikation anknüpfen und spezifische Beratungs-, Qualifizierungs- und Fördermaßnahmen enthalten. Zum anderen sollten Maßnahmen umgesetzt werden, die sich auf den Abbau von Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus in der Mehrheitsgesellschaft konzentrieren. Hierzu zählen insbesondere die Verabschiedung einer wirksamen Antidiskriminierungsgesetzgebung und die Sensibilisierung der Bevölkerung durch öffentliche Information und Aufklärung. Die Förderung der Einstellung von Migranten im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft ist eine weitere wichtige Maßnahme. Auch sollten Maßnahmen „von unten“ im Sinne der „Hilfe zur Selbsthilfe“ berücksichtigt werden, bspw. durch die Förderung der Selbstorganisation der Migranten.<sup>75</sup>

### ***Rechtlich-politische Dimension***

Neben der sozialen Integration ist die rechtlich-politische Integration entscheidend für den Prozess, „(...) in dem Zuwanderer einen Mitgliederstatus in der Aufnahmegesellschaft erwerben sowie Zugang zu gesellschaftlichen Positionen und einen Status auf der Basis gleichberechtigter Chancen erreichen (...).“<sup>76</sup> Die rechtlich-politische Dimension bezieht sich insbesondere auf Fragen, die den Status der Migranten betreffen, also insbesondere auf Fragen der Einreise, des Aufenthaltes, des Nachzugs von Familienangehörigen und des Erwerbs der Staatsangehörigkeit.<sup>77</sup> Auch die Frage der politischen Beteiligung ist wesentlich. Demokratische Gesellschaften gewährleisten sie über die Partizipation an politischen Machtprozessen, indem sie Mitglieder des Gesellschaftssystems durch das Wahlrecht in den politischen Entscheidungsprozess einbeziehen.

Neben der Verleihung von Bürgerrechten auf lokaler Ebene ist der erleichterte Erwerb der Staatsangehörigkeit ein wesentlicher Ansatz für Prozesse der demokratischen Partizipation und Integration dauerhaft im Inland lebender Migranten. Denn die Erlangung der Staatsange-

---

<sup>75</sup> Vgl. ebd., S. 44ff.

<sup>76</sup> Beger, Kai-Uwe (2000): Migration und Integration. Eine Einführung in das Wanderungsgeschehen und die Integration der Zugewanderten in Deutschland, S. 10.

<sup>77</sup> Vgl. Schulte, Axel (1998): Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften: Soziale Konflikte und Integrationspolitiken, S. 15.

hörigkeit hat für Migranten eine deutliche Verbesserung der Rahmenbedingungen der Integration zur Folge: Eine sichere Aufenthaltsperspektive sowie die völlige Gleichstellung im rechtlich-politischen Bereich.<sup>78</sup>

Die gesetzlichen Bestimmungen und politischen Rechte für Migranten in der Aufnahmegesellschaft beeinflussen ihre Integrationsbemühungen. So wirken sich bspw. lange Wartezeiten bis zum Erhalt unbefristeter Aufenthaltsgenehmigungen und bis zur Vergabe der Staatsbürgerschaft, aber auch der Ausschluss vom politischen System negativ aus.

Von grundsätzlicher Bedeutung sind daher die Anerkennung und Absicherung des Aufenthalts und der Zugehörigkeit der Einwanderungsminderheiten zu den jeweiligen Aufnahmegesellschaften, insbesondere durch konsequente Erleichterungen bei der Verfestigung des Aufenthalts und des Erwerbs der Staatsbürgerschaft.<sup>79</sup>

Die frühzeitige Gewährung eines gesicherten Aufenthalts und der Einbürgerung können demnach neben der Schaffung von politischen Partizipationsrechten als wesentliche Maßnahmen staatlicher Integrationspolitik angesehen werden.

### ***Kulturelle Dimension***

Die kulturelle Dimension der Integration bezieht sich auf „(...) Möglichkeiten und Formen der kulturellen Entfaltung der Angehörigen der Einwanderungsminderheiten und des gesellschaftlichen Umgangs mit kultureller Vielfalt.“<sup>80</sup>

Doch Migranten können nur von ihren Rechten Gebrauch machen und eine Position bzw. einen Status in der Aufnahmegesellschaft einnehmen, wenn sie aktiv an Lern- und Sozialisierungsprozessen partizipieren. Kulturelle Integration beinhaltet Prozesse des kognitiven, kulturellen, verhaltens- und einstellungsmäßigen Wandels von Individuen. Die auch als Akkulturation bezeichnete kulturelle Dimension bezieht sich überwiegend auf die Migranten – da es sich aber um einen Prozess der wechselseitigen Auseinandersetzung und Vermischung von Lebensgewohnheiten und Verständigungsmustern handelt, finden auch Änderungen in der Aufnahmegesellschaft statt.<sup>81</sup>

Der Sprache des Aufnahmelandes kommt eine hohe Bedeutung zu. Denn wenn Migranten die Sprache des Aufnahmelandes nicht erlernen, werden sie mit verschiedenen Integrationshindernissen konfrontiert sein. Nach Esser erfüllt sie mehrere Funktionen: Sie ist einerseits Me-

---

<sup>78</sup> Vgl. Schulte, Axel (2004): Migration und Integration, online im Internet: <http://www.bpb.de/themen/B8GMMY.html> (Stand: 04.01.2009).

<sup>79</sup> Schulte, Axel (2004): Migration und Integration.

<sup>80</sup> Vgl. Schulte, Axel (1998): Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften: Soziale Konflikte und Integrationspolitiken, S. 15.

<sup>81</sup> Vgl. Heckmann, Friedrich (2003): From Ethnic Nation to Universalistic Immigrant Integration: Germany, S. 46.

dium der alltäglichen Kommunikation, andererseits eine Ressource für Bildung und Arbeitsmarkt. Sprachliche Kompetenzen in der Landessprache üben einen maßgeblichen Einfluss auf den Zugang zu Bildung, Einkommen und den zentralen Institutionen aus. Auch im Hinblick auf gesellschaftliche Anerkennung und soziale Kontakte spielen sie eine wesentliche Rolle. Die Landessprache eröffnet soziale Kontakte mit der Aufnahmegesellschaft und ist oft Voraussetzung für die Ausübung eines Berufs und das Mitwirken an verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Sie wird daher als „Erfolgsschlüssel der Integration“ bezeichnet.<sup>82</sup>

Migranten sollten sich kulturell entfalten und partizipieren können, es sollten angemessene Formen des Umgangs mit ethnisch-kultureller Vielfalt entwickelt werden. Integrationspolitik sollte in diesem Sinne darauf ausgerichtet sein, Kulturen der Einwanderungsminderheiten als Bestandteil der Aufnahmegesellschaften wahrzunehmen, anzuerkennen und in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen stärker zu berücksichtigen. Migranten sollten Möglichkeiten eigener Entscheidungen über die Pflege und Weiterentwicklung ihrer Kultur und Traditionen eingeräumt werden. Formen des kulturellen Austausches und der interkulturellen Orientierung sollten gefördert werden, um Begegnung, Kommunikation und auch Kritik innerhalb und zwischen den verschiedenen Kulturen zu stärken. Im Hinblick auf die gemeinsame Sprache des Aufnahmelandes ist es wichtig, dass für Migranten ausreichende und differenzierte Angebote vorhanden sind, sprachliche Kompetenzen zu erwerben.<sup>83</sup> Kulturelle Integration meint – gemäß der Definition der Integration als wechselseitiger Prozess – nicht nur, dass Migranten die Sprache des Aufnahmelandes erlernen. Sie sollen z.B. durch die Förderung der Einwanderersprachen im öffentlichen Bildungssystem und in den Medien ihre Herkunftssprache und -kultur erhalten können, und die Aufnahmegesellschaft soll diese wahrnehmen.

Im religiösen Bereich geht es v.a. darum, Migranten eine gleichberechtigte Teilhabe am religiösen Leben des Aufnahmelandes zu ermöglichen. Sie sollten aber auch das Recht auf religiöse Entfaltung haben. Wichtige Voraussetzungen für die kulturelle Integration ist neben der wechselseitigen Akzeptanz kultureller Unterschiede auch die gemeinsame Anerkennung demokratischer Normen.

Die Erörterung der verschiedenen Dimensionen zeigt, wie komplex Integrationsprozesse sind. Alle Dimensionen müssen miteinander kombiniert werden, um eine umfassende Integration erreichen zu können. Die Förderung von Integrationsprozessen ist eine gesamtgesellschaftli-

---

<sup>82</sup> Vgl. Esser, Hartmut (2006): Migration, Sprache und Integration. AKI-Forschungsbilanz 4, S. i.

<sup>83</sup> Vgl. Schulte, Axel (2006): Integrationspolitik – ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?, S. 49f.

che Aufgabe. Integrationshindernisse können durch „bewusste und kontinuierliche Aktivitäten in verschiedener Form und auf verschiedenen Ebenen“<sup>84</sup> abgebaut werden, erforderlich sind „individuelles Engagement, gesellschaftliche Aktivitäten, politische Maßnahmen und pädagogische Prozesse“<sup>85</sup>. Integrationsprozesse können politisch gefördert werden, hängen aber auch von der Bürgergesellschaft, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen und v.a. von den Migranten selbst ab.<sup>86</sup> Dennoch hat Politik eine wichtige Rolle. Ihr kommen die Aufgaben der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse, der Bewältigung von Problemen und der Regulierung von Konflikten durch das Treffen von für alle Bürger verbindlichen Entscheidungen und Regeln zu. Integrationspolitik kann – wie alle anderen *policies* – verschiedene Instrumente und Methoden der Steuerung einsetzen, bspw. finanzielle Mittel, rechtliche Normen und Formen der Information und Aufklärung.<sup>87</sup>

Staatliche Integrationspolitik sollte Integration als umfassenden und wechselseitigen Prozess begreifen, also die verschiedenen Dimensionen und auch die Interessen der Migranten berücksichtigen. Integrationspolitik sollte diesem Verständnis folgend Akteure der Aufnahme- und der Zuwanderergesellschaft einbinden; sie sollte auf gemeinsamen Verhandlungen und Übereinstimmungen basieren. Dieses Verständnis impliziert auch, dass spezielle Integrationspolitiken, die sich auf die Migranten konzentrieren, verknüpft werden mit allgemeinen Integrationspolitiken, die ihr Augenmerk auf die Probleme und Konflikte innerhalb der Gesamtgesellschaft richten, also auch Benachteiligungen und Diskriminierungen entgegenwirken. Um dem umfassenden Charakter von Integrationsprozessen Rechnung zu tragen, sollte Integrationspolitik einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen. Für diese Politik sollten die gleichen normativen Prinzipien gelten wie für andere Politikbereiche. Gemeint sind insbesondere die zentralen Grundsätze der Freiheit und Gleichheit, die in den Menschenrechten und dem Prinzip der rechts- und sozialstaatlichen Demokratie verbindlich verankert sind.<sup>88</sup>

Den Erörterungen folgend bezieht sich das Integrationsverständnis dieser Studie auf einen offenen und dynamischen Prozess, der darauf ausgerichtet ist, „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen“<sup>89</sup>. Durch den Erhalt von Rechten, die

---

<sup>84</sup> Schulte, Axel (2004): Migration und Integration.

<sup>85</sup> Ebd.

<sup>86</sup> Vgl. Hammar, Tomas (2003): Einwanderung in einen skandinavischen Wohlfahrtsstaat: die schwedische Erfahrung, in: Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hrsg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Leviathan Sonderausgabe 22/2003, S. 233.

<sup>87</sup> Vgl. Schulte, Axel (2006): Integrationspolitik – ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?, S. 27f.

<sup>88</sup> Vgl. ebd., S. 28.

<sup>89</sup> Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern, S. 200.

Einnahme von Positionen und die Erlangung von Kompetenzen und Qualifikationen sollen sie zu einer aktiven Teilnahme befähigt werden. Der Begriff der Integration schließt auch die kulturelle Ebene im Sinne eines wechselseitigen Austausches zwischen einheimischer und zugewanderter Bevölkerung ein. Auch die Haltung der einheimischen Bevölkerung gegenüber neuen Gruppen ist für die Integration Zugewanderter von Bedeutung. Zusammengefasst sind die Voraussetzungen für eine gelingende Integration:

- Rechtssicherheit für Einwanderer und Flüchtlinge,
- gleichberechtigter Zugang zu Bildungssystem und Arbeitsmarkt und die gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben für Einwanderer und Flüchtlinge,
- Freiheit von Diskriminierung und
- Offenheit und gegenseitiges Verständnis zwischen Aufnahme- und Zuwanderergesellschaft.

Integration kann zusammengefasst als Prozess bezeichnet werden, in dem Migranten durch Rechte und Teilhabe in den gesellschaftlichen Bereichen sowie den Aufbau sozialer Beziehungen zu einem akzeptierten Teil der Gesellschaft werden. Angenommen wird, dass Migranten einen anerkannten Platz im Aufnahmeland einnehmen möchten. Sie möchten nicht langfristig als fremd- und andersartig wahrgenommen werden. Bei Integrationsprozessen geht es also nicht allein um den Erhalt bestimmter Rechte, sondern auch um Akzeptanz in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen.

Als erfolgreich kann Integration gewertet werden, wenn zwischen vergleichbaren Gruppen der Mehrheitsgesellschaft und der Migranten kaum mehr Benachteiligungen und Ungleichheiten in den Lebensbedingungen, Merkmalen und kulturellen Orientierungen im Sinne der Abnahme der ethnischen Schichtung bestehen. Integrationshindernisse existieren hingegen, wenn Migranten bspw. trotz eines langjährigen Aufenthalts im Aufnahmeland einem Ausländerstatus unterworfen bleiben. Eine erfolglose Integration liegt vor, wenn ihre soziale Lage in wichtigen Lebensbereichen wie Schule, Einkommen und Wohnverhältnisse durch soziale Ungleichheiten und Benachteiligungen gekennzeichnet ist, oder wenn sie sich trotz des dauerhaften Aufenthalts ausschließlich auf ihre Herkunftsländer fixieren.

Für alle Einwanderungsgesellschaften stellt Integration insofern eine Herausforderung dar, dass sie den dauerhaft im Inland lebenden Migranten die Zugehörigkeit zur Aufnahmegesellschaft nicht nur ermöglichen, sondern diesen Prozess auch gestalten. Die Regulierung und Gestaltung des gemeinsamen Zusammenlebens sind die entscheidenden Aufgaben, deren erfolgreiche Lösung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt von großer Bedeutung ist. Rainer

Bauböck bezeichnet die Integration daher als „key test for the openness and stability of civil societies“<sup>90</sup>.

Ausgehend vom geschilderten Integrationsverständnis wird im komparativen Teil dieser Studie geprüft, ob die Politik in Dänemark und Finnland auf die Förderung einer gleichberechtigten Teilhabe der Migranten ausgerichtet ist. Um darlegen zu können, an welchen Integrationsmodellen sich die Politik in diesen Ländern orientiert, werden zunächst die wichtigsten Modelle vorgestellt.

### 2.3.3 Integrationsmodelle

Europa- und weltweit existieren unterschiedliche Integrationspolitiken mit eigenen aufenthaltsrechtlichen, staatsbürgerschaftsrechtlichen, arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Instrumenten. Sie sind durch politische Kulturen beeinflusst, die in den jeweiligen Ländern spezifisch ausgeformt sind. Des Weiteren sind die historische Entwicklung und das vorherrschende Selbstverständnis von „Nation“, „Mitgliedschaft“ und „Zugehörigkeit“ von großer Bedeutung für die Entwicklung der Integrationspolitiken.<sup>91</sup>

Ausgehend von den verschiedenen Konzeptionen von Nationalstaatlichkeit, die spezifische Kriterien für den Erwerb der Staatsbürgerschaft und den Zugang zu staatlich vermittelten Statusverhältnissen beinhalten, lassen sich verschiedene Integrationsmodelle bestimmen. In dieser Studie wird die Unterteilung von Castles und Miller übernommen, die zwischen dem Modell der differenzierten Exklusion (*the differential exclusionary model*), dem Assimilationsmodell (*the assimilationist model*) und dem Modell des Multikulturalismus (*the multicultural model*) unterscheidet. Anhand dieser drei Modelle, denen Staaten in Westeuropa, Nordamerika und Ozeanien zugeordnet werden können, ist es möglich, unterschiedliche Integrationsstrategien herauszustellen und die verschiedenen Staaten einem der Modelle zuzuordnen. Allerdings können letztere keine Ausschließlichkeit beanspruchen – sie gelten vielmehr unter spezifischen Bedingungen.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Bauböck, Rainer (1996): Social and Cultural Integration in a Civil Society, in: ders./Heller, Agnes/ Zolberg, Aristide R. (Hrsg.): The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration, S. 113.

<sup>91</sup> Vgl. Schulte, Axel (2004): Migration und Integration.

<sup>92</sup> Vgl. Musch, Elisabeth (2005): Migrations- und Integrationspolitik in Dänemark und den Niederlanden im Vergleich, Master-Studienarbeit, S. 14.

### ***Das Modell der differenzierten Exklusion***

Dieses Modell ist für westeuropäische Länder wie Deutschland, Österreich und die Schweiz charakteristisch, die eine Geschichte der Anwerbung von „Gastarbeitern“ haben. Das Abstammungsprinzip *ius sanguinis* bildet in diesen Ländern die Grundlage für die Erlangung der Staatsbürgerschaft. Mitgliedschaft basiert auf gemeinsamen Wurzeln und geteiltem Schicksal. Im Sinne einer Abstammungsgemeinschaft verfügen Mitglieder über die gleiche Sprache und Kultur und gehören derselben ethnischen Gemeinschaft an. Die Begriffe „Ethnizität“ und „Volk“ spielen in Ländern, in denen das Modell der differenzierten Exklusion vorzufinden ist, eine zentrale Rolle.<sup>93</sup>

Die Länder, die sich diesem Modell zuordnen lassen, sind durch einen spezifischen Unwillen ihrer Aufnahmegesellschaften gekennzeichnet: Ungern akzeptieren sie Einwanderer, Flüchtlinge und ihre Kinder als Mitglieder der Nation. Das manifestiert sich in einer restriktiven Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik, strengen Einbürgerungsregeln und der Vorstellung, kein Einwanderungsland zu sein. Migranten werden in bestimmte gesellschaftliche Bereiche eingegliedert, z.B. Bildung und Arbeitsmarkt, aus anderen aber ausgeschlossen, bspw. aus Staatsbürgerschaft und politischer Teilhabe.

Immigrants become ethnic minorities, which are part of civil society (as workers, consumers and parents), but are excluded from full participation in economic, social, cultural and political relations.<sup>94</sup>

Das Modell der differenzierten Exklusion, das im Wesentlichen dem *ethnischen Modell* von Heckmann und Schnapper entspricht, war bis Ende der 1990er Jahre in Deutschland maßgeblich. Kennzeichnend für die vorherrschende Integrationsvorstellung war „Welfare State Integration without Citizenship“<sup>95</sup>. Die Inklusion durch Einbürgerung in die Nation, die sich als Gemeinschaft von Nachfahren versteht, war wegen der ethnischen Definition lange eher Ausnahme als Regel. In den 90er Jahren kam es jedoch als Reaktion auf die Wiedervereinigung beider deutscher Staaten zu politischen und gesellschaftlichen Debatten über die Bedingungen der Aufnahme und Integration von Migranten und über die Zugehörigkeit zur Nation und Gesellschaft. Ein Umdenken setzte ein. Ein neues Staatsbürgerschaftsrecht, das einen „Bruch mit noch in hohem Grade bewusstseinsbildenden ethnonationalen Traditionslinien“<sup>96</sup> darstellt, trat

---

<sup>93</sup> Vgl. ebd., S. 14.

<sup>94</sup> Castles, Stephen/Miller, Mark J. (2003): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, S. 250.

<sup>95</sup> Heckmann, Friedrich/Schnapper, Dominique 2003: Introduction, in: dies. (Hrsg.): *The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence*, S. 13.

<sup>96</sup> Bade, Klaus J./Münz, Rainer (2000): Einführung: Migration und Integration – Herausforderungen für Deutschland, in: dies. (Hrsg.): *Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven*, S. 7.

zu Beginn des Jahres 2000 in Kraft. Die Neudefinition des Nationenkonzepts vollzog sich vor dem Hintergrund der sich immer stärker durchsetzenden Erkenntnis, dass der lange vertretene und umgesetzte Anspruch, kein Einwanderungsland zu sein, keine Berechtigung mehr hatte. Die Abwendung vom traditionellen ethnischen Konzept schuf neue Möglichkeiten für die Inklusion von Migranten in Nation und Gesellschaft.

### ***Das Assimilationsmodell***

Das Assimilationsmodell akzeptiert keine ethnisch-kulturellen und sprachlichen Eigenarten von Migranten. Von ihnen wird erwartet, dass sie Herkunftssprache und -kultur aufgeben und sich komplett der Aufnahmegesellschaft anpassen. Ist das geschehen und leben sie entsprechend den politischen Regeln des Aufnahmelandes, können Zuwanderer durch die Einbürgerung „volle“ Mitglieder der Gesellschaft werden. Der gesellschaftlich-staatsbürgerschaftlichen Eingliederung steht das Modell also offen gegenüber. Der Staat schafft Voraussetzungen für die kulturelle Anpassung der Migranten und besteht bspw. darauf, dass ihre Kinder normale Schulen besuchen.<sup>97</sup>

Die eben skizzierten Merkmale finden sich v.a. in Frankreich. Integration wurde dort stets als eine Assimilation von Bevölkerungen betrachtet, die durch die Eingliederung in die politische Gemeinschaft einen Prozess der kulturellen Anpassung durchlaufen und zu französischen Staatsbürgern werden. Diese Vorstellung hat ihren Ursprung in der Geschichte der Integration und Formierung der nationalen Bevölkerung: Die Nation entstand durch die Assimilierung von Bevölkerungen aus verschiedenen Regionen, die über eigene kulturelle und teilweise auch religiöse Identitäten, Traditionen und Sprachen verfügten. Das Modell wurde im Zuge der Einwanderung erweitert: Entsprechend des *ius soli* („Geburtsorts- oder Territorialprinzip“) erhalten nicht nur Abkömmlinge von Franzosen die Staatsbürgerschaft, sondern auch in Frankreich geborene Kinder. Sie sind – zumindest per Gesetz – Mitglieder der „communauté des citoyens“.<sup>98</sup>

Das französische Modell, das als *republikanisches Modell* bezeichnet wird, ist in der klassischen französischen Staatsidee verkörpert. Entsprechend einer universalistischen Betrachtungsweise sind Mitglieder der nationalen Gesellschaft durch ihre individuelle Bürgerschaft integriert: Das Gesellschafts- und Integrationsmodell hat ein besonderes politisches Selbstver-

---

<sup>97</sup> Vgl. Castles, Stephen/Miller, Mark J. (2003): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, S. 250.

<sup>98</sup> Vgl. Schnapper, Dominique et al. (2003): *French Immigration and Integration Policy. A Complex Combination*, in: Heckmann, Friedrich/dies. (Hrsg.): *The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence*, S. 15.



ständnis, wonach sich Bürger als Individuen im „alltäglichen Plebiszit“ zu der in der Staatsnation verfassten politischen Gemeinschaft aller Franzosen bekennen.<sup>99</sup> Das Konzept der nationalen Mitgliedschaft – eine Errungenschaft der Französischen Revolution – basiert auf kultureller Zugehörigkeit und dem individuellen politischen Willen. Demnach können alle Teil der Nation werden, die ihre Werte und die Menschenrechte anerkennen. Nationale Identität ist also nicht biologisch, sondern politisch begründet.<sup>100</sup> Für sprachliche, kulturelle und religiöse Differenzen besteht in der Öffentlichkeit kein Raum – Gemeinschaftsbildung unter Zuwanderern ist daher Teil der Privatsphäre. Das republikanische Modell impliziert eine assimilatorische Integration und bildet einen Gegensatz zum Multikulturalismus, der kulturelle Differenzen im politischen und öffentlichen Bereich anerkennt.<sup>101</sup>

Bedacht werden muss allerdings, dass das französische Integrationsmodell in seiner idealtypischen Form nie bestand. Denn entgegen seiner ursprünglichen Intention hat die andere sprachliche, kulturelle und ethnische Herkunft von Einwanderern Phasen von Nationalismus und Rassismus hervorgerufen. Auch pflegten Einwanderer trotz der Politik der Assimilation weiterhin ihre kulturelle Herkunft und bildeten vorübergehend Gemeinschaften. Obwohl Kinder von Einwanderern die französische Staatsbürgerschaft besitzen, fühlen sie sich als Staatsbürger nicht gleichberechtigt. Die Unruhen in den *banlieues*, den Vorstädten, haben gezeigt, wie groß der Unmut tausender Jugendlicher mit einem Migrationshintergrund über fehlende soziale und berufliche Aufstiegschancen und wie tief die Krise des französischen Integrationsmodells ist.<sup>102</sup>

### ***Das multikulturelle Modell***

Wesentliche Elemente des multikulturellen Modells, das auch als *pluralistisches Modell* bezeichnet werden kann, sind kulturelle Vielfalt und Toleranz. Im Gegensatz zum Assimilationsmodell basiert es darauf, dass kulturelle Differenzen innerhalb einer Gesellschaft bestehen dürfen und Migranten in allen gesellschaftlichen Bereichen gleiche Rechte erhalten sollen – die Voraussetzung hierfür ist jedoch die Gewährleistung der Loyalität zu den Grundrechtsvor-

---

<sup>99</sup> Der Religionswissenschaftler Ernest Renan entwarf in seiner berühmten Vorlesung „Qu'est-ce qu'une nation?“ an der Pariser Sorbonne im Jahr 1882 eine grundlegende Erklärung des Nationalgedankens, wonach sich die Nation durch den „täglichen Akt der Zustimmung“ ihrer Mitglieder konstituiert, der auf einem Gefühl historischer Verbundenheit basiert. Dieser Gedanke bildet noch heute die Grundlage des *ius soli* im Staatsbürgerschaftsrecht Frankreichs.

Vgl. Loch, Dietmar (1999): Vorstädte und Einwanderung, S. 119.

<sup>100</sup> Vgl. Schnapper, Dominique et al. (2003): French Immigration and Integration Policy. A Complex Combination, S. 15.

<sup>101</sup> Vgl. Heckmann, Friedrich/Schnapper, Dominique (2003): Introduction, S. 12f.

<sup>102</sup> Vgl. Loch, Dietmar (1999): Vorstädte und Einwanderung, S. 119.

stellungen des Zuwanderungslandes.<sup>103</sup> Zwar unterscheidet sich das multikulturelle Modell im Hinblick auf kulturelle Integration vom Assimilationsmodell, allerdings streben beide Modelle eine rechtliche Gleichstellung der Einwanderer im politischen, ökonomischen und sozialen Bereich an. So ist die rasche Eingliederung in die staatsbürgerliche Gemeinschaft charakteristisch für Länder, die sich am multikulturellen Modell orientieren. Um die Gleichheit vor dem Gesetz zügig zu realisieren, stellen unkomplizierte Staatsbürgerschaftsverfahren sowie bürgerliche und politische Rechte Instrumente der Ausländerintegration dar. Sie gewährleisten eine weitgehende Gleichstellung mit Staatsangehörigen. Weitere Merkmale sind eine klare Antidiskriminierungsgesetzgebung und die Akzeptanz von Zuwanderergemeinschaften als explizit ausgewiesene Minderheiten, die gesondert gefördert werden können.<sup>104</sup>

Castles und Miller unterscheiden zwei Varianten des Multikulturalismus-Konzepts. Die erste Variante, die von einer *laissez-faire*-Vorstellung geprägt ist, findet sich in den USA: Hier werden kulturelle Differenzen und ethnische Gemeinschaften akzeptiert, doch die Sicherung sozialer Gerechtigkeit oder die Aufrechterhaltung verschiedener Kulturen wird nicht als staatliche Aufgabe verstanden. Multikulturalismus stellt also keine Regierungspolitik dar. Davon lässt sich das Konzept der Länder abgrenzen, die Multikulturalismus als Aufgabe des Staates verstehen. So werden beispielsweise in Kanada, Australien und Schweden kulturelle Unterschiede von der Mehrheitsgesellschaft akzeptiert. Aber auch der Staat führt Maßnahmen durch, um Minderheiten gleiche Rechte zu gewährleisten.<sup>105</sup>

Das multikulturelle Modell ist umstritten, da es viele Angehörige der Aufnahmegesellschaften als Bedrohung ihrer Kultur und Identität sehen. Auch wird diskutiert, ob es überhaupt zu einem institutionellen Wandel führe oder nur eine oberflächliche Akzeptanz kultureller Differenzen bedeute. So wandten sich in Australien und Kanada in den 1990er Jahren viele Bürger gegen die Fortführung einer multikulturellen Politik. In beiden Ländern vollzogen die Regierungen eine Abkehr von diesem Modell. Trotz aller Kontroversen hat es seine Vorzüge: Während die differenzierte Exklusion getrennte Gesellschaften schafft und die Assimilation die kulturelle und soziale Situation der Migranten nicht berücksichtigt, versucht das multikulturelle Modell, auf die Bedürfnisse der neuen Bevölkerungsgruppe einzugehen. Es demonstriert ferner die Offenheit einer Nation gegenüber kultureller Vielfalt.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> Vgl. Castles, Stephen/Miller, Mark J. (2003): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, S. 251.

<sup>104</sup> Vgl. Schulte, Axel (2004): *Migration und Integration* sowie vgl. Europaforum Wien (2002): *Migration & Integration, Teil 1: Von Integration zu Diversität*, S. 36f.

<sup>105</sup> Vgl. Castles, Stephen/Miller, Mark J. (2003): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, S. 252.

<sup>106</sup> Vgl. ebd., S. 252.

### 3. DIE NORDISCHEN LÄNDER

#### 3.1 Eine Begriffsbestimmung

Der Begriff „Norden“ bezieht sich auf die fünf nordischen Länder Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland und Island sowie die dazugehörigen Inseln und Inselgruppen Spitzbergen, Grönland, Färöer und Åland. Häufig ist im deutschen Sprachgebrauch von „skandinavischen Ländern“ die Rede, obwohl die skandinavische Halbinsel nur Norwegen und Schweden umfasst.<sup>107</sup> Politisch kann auch Dänemark als eine konstitutionelle Monarchie zu Skandinavien gerechnet werden. Island und Finnland sind hingegen Republiken mit direkt gewählten Präsidenten. Werden Dänemark und Finnland gemeinsam betrachtet, sollte folglich von „nordischen Ländern“ die Rede sein. Auch in dieser Studie werden sie mit Schweden, Norwegen und Island daher unter diesem präziseren Begriff subsumiert.

Im Ostseeraum nehmen die Länder des Nordens – da sie über viele Berührungspunkte verfügen – eine am ehesten vergleichbare Rolle ein. Es handelt sich bei ihnen um von einer maritimen Umgebung geprägte Nationen, die im europäischen Maßstab flächenmäßig groß, aber nur dünn besiedelt sind.<sup>108</sup> Sie sind durch eine „gemeinsame, zuweilen blutige Geschichte“<sup>109</sup> miteinander verbunden. Da die nordischen Länder spezifische Gemeinsamkeiten haben, werden sie nicht nur als Länder einer Region wahrgenommen. Es ist sogar von einem „nordischen Modell“ die Rede. Von Bedeutung für die gemeinsame Außenwahrnehmung ist insbesondere ihr international beachtetes universalistisches Wohlfahrtssystem. Aber die nordischen Länder sollten nicht nur aus der Perspektive des Wohlfahrtssystems betrachtet werden. Denn sie zählen in vielerlei Hinsicht zu den weltweit führenden Ländern. In Vergleichsstatistiken und Rankinglisten rangieren sie auf den ersten Plätzen, sei es bei der Pisa-Studie, den Nachhaltigkeitsdaten der OECD oder den Berichten des Weltwirtschaftsforums über die globale

---

<sup>107</sup> Vgl. Werz, Nikolaus et al. (2005): Kooperation im Ostseeraum. Eine Bestandsaufnahme der wissenschaftlichen und politischen Kooperation unter besonderer Berücksichtigung der neuen Bundesländer, Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung, Heft 24, S. 47.

<sup>108</sup> Hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl sind Finnland (5,3 Mio.), Dänemark (5,5 Mio.) und Norwegen (4,7 Mio.) etwa gleich groß. Schweden hat mit 9,1 Mio. mehr und Island mit ca. 300.000 deutlich weniger Einwohner. Das am weitaus stärksten besiedelte Land ist Dänemark mit 128 Einwohnern pro Quadratkilometer (km<sup>2</sup>), Island (3 Einw./km<sup>2</sup>), Norwegen (15 Einw./km<sup>2</sup>), Finnland (17 Einw./km<sup>2</sup>) und Schweden (22 Einw./km<sup>2</sup>) sind dünner besiedelt.

Vgl. Spiegel Online (2009): Länderlexikon, online im Internet:  
<http://wissen.spiegel.de/wissen/static/laenderlexikon.html> (Stand: 31.05.2009).

<sup>109</sup> Jahn, Detlef (2002): Die politischen Systeme Skandinaviens, in: ders./Wertz, Nikolaus (Hrsg.): Politische Systeme und Beziehungen im Ostseeraum, S. 33.

Wettbewerbsfähigkeit.<sup>110</sup> Sogar in der Studie „European Quality of Life Survey“ zur Beurteilung der Lebensqualität schneiden sie am besten ab. Die nordischen Länder sind bekannt für ihr ausgeprägtes soziales Netz, herausragende Bildungssysteme, hohe Lebensqualität und geringe Korruption. Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern und Umweltschutz genießen einen hohen Stellenwert. Auch eine kinder- und frauenfreundliche Familienpolitik und relativ hohe Geburtenraten sind Charakteristika dieser Länder.<sup>111</sup> Häufig ist daher von „Ländern der Superlative“ die Rede.

Im Folgenden werden die Charakteristika von Staat und Gesellschaft der nordischen Länder erörtert. Nicht verwischt werden sollen aber auch die Unterschiede, die die Länder zweifelsohne haben – von einem homogenen politischen und wirtschaftlichen Raum kann nämlich bei näherer Betrachtung keine Rede sein.

### 3.2 Staat und Gesellschaft

Enge Beziehungen zueinander pflegen die nordischen Nationen bereits seit der Vereinigung der Königreiche Dänemark, Norwegen und Schweden in der Kalmarer Union (1397–1523). Aufgrund ihrer langen gemeinsamen politisch-territorialen Geschichte fühlen sich die Staaten und ihre ethnisch und religiös homogenen Gesellschaften kulturell miteinander verbunden. Sie haben in ihren demokratischen Traditionen, Werten und Lebensweisen einige gemeinsame Spezifika.

Bei der Nationenbildung lassen sich wesentliche Übereinstimmungen identifizieren. Der nordische Staatstypus ist dadurch gekennzeichnet, dass dominante Mehrheitsbevölkerungen in den Staaten lebten. Die lutherische Staatskirche hat eine wichtige identitätsstiftende Funktion eingenommen. Bis heute ist sie ein zentrales Fundament der nationalen und kulturellen Identität der Bevölkerungen geblieben. Noch immer hat die evangelisch-lutherische Kirche die Form, die sie in der Reformationszeit angenommen hatte. Bischöfe werden vom Staat ernannt. Die Kirche wandte sich stets gegen Luxus und Verschwendung und prägte das Ideal

---

<sup>110</sup> Vgl. Bogedan, Claudia et al. (2009): Editorial: Das nordische Modell unter Anpassungsdruck, in: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung, 1/2009, S. 2.

<sup>111</sup> Zwar verzeichnen die nordischen Länder insgesamt eine Tendenz zur Alterung der Bevölkerungen. Aber mit Gesamtfertilitätsraten von 1,7 werden in Schweden, Dänemark, Norwegen und Finnland mehr Kinder als auf dem übrigen Kontinent geboren.  
Vgl. Neyer, Gerda (2004): Kinderfreundlich und flexibel: Familienpolitik in den nordischen Ländern basiert auf Gleichheitsprinzip, in: Demografische Forschung aus erster Hand, Nr. 4/2004, S. 3.

der Einfachheit. Zwar zählen die nordischen Länder heute zu den reichsten der Welt, aber Einfachheit und Bescheidenheit sind wichtige Werte geblieben.<sup>112</sup>

Charakteristisch für den Staatstypus ist die bedeutende Rolle der freien Bauernschaft als Kern der Nation. Früh entwickelten sich demokratische Elemente: In Finnland und Schweden waren Bauern schon seit dem 15. Jahrhundert im Parlament vertreten. Als autonomes Großfürstentum des Russischen Reiches verfügte Finnland sowohl über einen eigenen Reichstag als auch eine eigene Regierung. In Dänemark übte die Bauernschaft seit der Umwandlung in eine konstitutionelle Monarchie im Jahr 1849 politischen Einfluss aus. Für die Herausbildung des Nationalbewusstseins in Nordeuropa waren kulturelle, religiöse, ethnische und demokratische Elemente entscheidend. Zwar konzentrierten sich die Völker im Zuge der Nationenbildung auf die eigene Sprache und Geschichte, aber Fremde wurden nicht per se ausgeschlossen.<sup>113</sup>

Durch die Lage am Rande Europas und die sich daraus ergebende Isolation hatten sich kulturelle Einflüsse sowie technische Neuerungen zunächst nur zögerlich verbreitet. Doch dann wurden aus relativ rückständigen Agrargesellschaften moderne Industriestaaten mit innovativen sozialen Wohlfahrtssystemen. Die Entwicklung der Länder verlief in vielerlei Hinsicht ähnlich. So entstand im 20. Jahrhundert ein gemeinsames nordisches Bewusstsein, und die kollektive „Außenwahrnehmung“ gewann an Bedeutung. Seit den 1930er Jahren werden die Länder aus dem „fortschrittlichen Norden“ als Gegenmodell zum konservativ-katholischen Süden Europas verstanden.<sup>114</sup>

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte eine umfassende Industrialisierung und Urbanisierung in den Ländern des Nordens eingesetzt. Parallel zu ihrer Entwicklung zu modernen Industriestaaten errichteten sie zügig eine Ordnung, die hinsichtlich der sozialstaatlichen Absicherung für jeden Bürger einzigartig ist. „All are homogeneous states in race and religion, and all are Nordic welfare states whose social policies have had a levelling effect and have reduced the differences between the various social groups.“<sup>115</sup>

Das universalistische System wird in den Sozialwissenschaften nach dem dänischen Politikwissenschaftler und Soziologen Gøsta Esping-Andersen als sozialdemokratisches Modell be-

---

<sup>112</sup> Vgl. Klinge, Matti (1993): *The Finnish Tradition. Essays on Structures and Identities in the North of Europe*, S. 227.

<sup>113</sup> Vgl. Kjeldstadli, Knut (2007): *Nordeuropa: Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland*, in: Bade, Klaus J. et al. (Hrsg.): *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, S. 58f.

<sup>114</sup> Vgl. Jahn, Detlef/Werz, Nikolaus (2002): *Einleitung: Der Ostseeraum – Eine Zukunftsregion mit ungleichen Voraussetzungen*, in: dies. (Hrsg.): *Politische Systeme und Beziehungen im Ostseeraum*, S. 9.

<sup>115</sup> Allardt, Erik (1989): *Finland as a Nordic Society*, in: Engman, Max/Kirby, David (Hrsg.): *Finland: People, Nation, State*, S. 215.

zeichnet.<sup>116</sup> Es wurde in einer Zeit für alle Bürger konzipiert, in der es kaum Zuwanderung aus Ländern außerhalb des Nordens gab. Daher ergab sich auch keine Notwendigkeit für Ausnahmeregelungen für Ausländer. Abgesehen von einigen Einschränkungen, bspw. der Einhaltung bestimmter Aufenthaltsfristen für den Rentenanspruch, haben gewöhnlich alle dauerhaft im Land lebenden Personen Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und dem sozialen Sicherheitsnetz. Einheimischen wie Ausländern stehen vielfältige Dienstleistungen offen, darunter kostenloser Zugang zum Gesundheits- und zum Bildungssystem, ein umfassendes Netz an Kindertagesstätten sowie die Gewährung von finanziellen Beihilfen für Kindererziehung und Wohnkosten.

Das Wohlfahrtsmodell wird überwiegend durch Steuern finanziert und ist für die Bürger mit der weltweit höchsten Steuerbelastung verbunden. Zwar haben alle Bürger ein Recht auf Leistungen. Damit das System aber funktioniert, müssen möglichst viele arbeiten und Steuern zahlen, und nur wenige dürfen teure Sozialleistungen in Anspruch nehmen.<sup>117</sup> Für eine hohe Beschäftigungsquote sorgen u.a. beträchtliche Lebenshaltungskosten. Wesentlich ist zudem die traditionelle Bedeutung der Arbeit in den nordischen Ländern. Die kulturell fundierte protestantische Arbeitsethik scheint stark in den Gesellschaften verankert zu sein.<sup>118</sup> Die tägliche Erwerbstätigkeit erfährt seit jeher eine hohe Wertschätzung in den Bevölkerungen; fast alle Bürger gehen dieser nach.

Wesentlich für den Erfolg des nordischen Wohlfahrtsmodells ist eine vergleichsweise starke gesellschaftliche Homogenität mit Formen der sozialen Kontrolle. Sie trägt dazu bei, dass die

---

<sup>116</sup> Nach seiner berühmten Theorie können liberale, konservative und sozialdemokratische „Wohlfahrtsregime“ voneinander unterschieden werden. Das Modell der nordischen Länder wird als „sozialdemokratisches Regime“ bezeichnet, weil die Sozialdemokratie die treibende Kraft hinter den sozialen Reformen war. Sie strebte Gleichheit auf dem höchsten Niveau an. Das Modell ist durch umfassende Sozialleistungen und eine hohe sozialstaatliche Verantwortung gekennzeichnet. Es finanziert sich v.a. aus Steuern und setzt daher neben Vollbeschäftigung ein hohes Maß an innergesellschaftlicher Solidarität voraus. Der einzelne Bürger soll von den Widrigkeiten des Arbeitsmarktes entlastet werden („Dekommodifizierung“). Liberale Regime wie die USA, Kanada und Australien weisen eine schwache Sozialpolitik auf. Soziale Leistungen erhalten nur Bedürftige. Der Staat fordert Eigenverantwortung und strebt Marktlösungen an. Das Regime finanziert sich nicht durch Steuern und Sozialversicherung, sondern durch private Versicherungsbeiträge. Der konservative Wohlfahrtsstaat, zu dem u.a. Österreich, Frankreich und Deutschland gezählt werden, ordnet sich zwischen den beiden anderen Modellen ein, denn es setzt weniger auf Marktlösungen als das liberale Regime, vergibt aber auch weniger Sozialleistungen als das sozialdemokratische Regime. Soziale Leistungen orientieren sich an Statusgruppen (z.B. Beamte, Arbeiter) und verfolgen keine egalitären Ziele. Das Regime ist geprägt von der Kirche und dem Erhalt der traditionellen Familie. Der Staat greift erst ein, wenn die Familie nicht mehr für ihre Mitglieder sorgen kann.

Vgl. Esping-Andersen, Gøsta (2000): Three Worlds of Welfare Capitalism, in: Pierson, Christopher/Castles, Francis G. (Hrsg.): The Welfare State Reader, Polity Press, Cambridge (u.a.), S. 162f.

<sup>117</sup> Vgl. Hille, Jochen (2007): Nordeuropäisches Erfolgsmodell, online im Internet: [http://www.eurotopics.net/de/magazin/wirtschaft-verteilerseite-neu/skandinavisches\\_modell\\_2007\\_10/](http://www.eurotopics.net/de/magazin/wirtschaft-verteilerseite-neu/skandinavisches_modell_2007_10/) (Stand: 22.05.2009).

<sup>118</sup> Vgl. Jochen, Sven (2009): Skandinavische Beschäftigungspolitik – Stärken und Schwächen im internationalen Vergleich, in: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung, 1/2009, S. 8.

Maxime des sozialen und materiellen Ausgleichs sowie die Betonung der Gleichheit als einem Politikziel nicht zu einer Leistungsminderung der Bürger geführt haben. Vielmehr gelang eine Anpassung an die neuen wirtschaftlichen Bedingungen.<sup>119</sup> Bereits ein Jahrzehnt nach Überwindung der schweren Wirtschaftskrise mit hoher Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung, die die Länder in den 90er Jahren erlebten, nahmen sie durch einen rasanten Aufstieg innerhalb weniger Jahre wieder Spitzenpositionen in den verschiedensten internationalen Vergleichen ein. Dadurch erregte das nordische Modell international Aufsehen. Im Fokus des Interesses von Wissenschaftlern und Politikern steht seither nicht mehr der nordische Wohlfahrtsstaat an sich: Die Krisen- und Reformpolitiken der Länder seit Anfang der 90er Jahre werden analysiert und bewertet.<sup>120</sup> Die Frage, inwiefern sich das Modell und die Politiken auf andere Länder übertragen lassen, wird in Zeiten von Globalisierung, alternden Gesellschaften und der Weltwirtschaftskrise, die 2007 als Banken- und Finanzkrise begann, vielerorts diskutiert.

In den nordischen Ländern hatte die Wirtschaftskrise der 90er Jahre zu einer zeitweiligen Existenzkrise des Wohlfahrtssystems geführt. Sie verstärkte die Forderung nach Eigenverantwortlichkeit des einzelnen Bürgers. Die starke Zuwanderung und die gleichzeitige Wirtschaftskrise rüttelten an den Grundfesten des Systems. Diskutiert wurde, wer prinzipiell das Recht auf Zugang zum Wohlfahrtssystem haben sollte; Debatten über die Grenzen von Solidarität und sozialen Rechten kamen auf. Die Frage, wem eigentlich wie viele Sozialleistungen zustehen, wird nach wie vor diskutiert, insbesondere im Zuge der veränderten politischen Machtkonstellationen: Zunächst in Dänemark, dann in Schweden und Finnland haben konservative Regierungen die Sozialdemokraten abgelöst und Reformen eingeleitet. Die Anforderungen an den Zugang zu Sozialleistungen wurden erhöht, einige Beihilfen gestutzt. Die neuen Regierungen tragen zu einem Umbau des Wohlfahrtssystems bei.

Zwar haben die Wirtschaftskrise der 90er Jahre und die Transformation des Wohlfahrtsstaates den Glauben der Nordeuropäer an ihr universalistisches Modell der sozialen Sicherung erschüttert, aber noch immer identifizieren sich die Bürger in hohem Maße damit. Häufig ist in Verbindung mit den nordischen Ländern von „Vertrauensgesellschaften“ die Rede. Nirgendwo sonst vertrauen Bürger sich selbst und auch öffentlichen Institutionen wie Parlament, Polizei oder Schulsystem so sehr wie in diesen Nationen. Das hängt mit dem hohen

---

<sup>119</sup> Vgl. Werz, Nikolaus (2005): Der Ostseeraum – Eine Modellregion im Nordosten Europas? Vortrag auf der Führungskräfte tagung der Schenker AG am 22.09.05 in Warnemünde, online im Internet: <http://www.wiwi.uni-rostock.de/ipv/vt/mitarbeiter/wertz/vortraege/> (Stand: 22.07.2009), S. 4.

<sup>120</sup> Vgl. Lundberg, Urban (2009): Das nordische Modell: Antrieb oder Bremse der politischen Entwicklung?, in: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung, 1/2009, S. 25.

Wohlstandsniveau, dem relativ geringen sozialen Gefälle zwischen Arm und Reich sowie mit der demokratischen Tradition zusammen, die sich an Transparenz, Mitbestimmung und Konsens orientiert. Eine Kultur des sozialen Kompromisses bildet die Grundlage für sozialen Frieden und Stabilität. Die transparenten und einfachen Regeln für die Inanspruchnahme der sozialen Leistungen stärken das Vertrauen der Bürger in das politische System und den Wohlfahrtsstaat.<sup>121</sup> Da viele Parteien Koalitionen miteinander eingehen, Interessengruppen sich in politische Prozesse einbringen und gesellschaftliche Aktivitäten und Vereinstätigkeit weit verbreitet sind, werden die nordischen Länder auch als „Verhandlungsdemokratien“ und „Konsensgesellschaften“ bezeichnet.<sup>122</sup>

Bekannt sind diese Länder auch für ihre lange zivilgesellschaftliche Tradition. Sie haben ein weit verzweigtes System von Interessenverbänden und Nichtregierungsorganisationen (*Non-Governmental Organizations*, abgekürzt NGOs). Viele Bürger engagieren sich in Parteien, Gewerkschaften und Vereinen. Es gibt aber keine so klare Trennung zwischen Staat und Zivilgesellschaft wie in anderen Ländern. Denn die Regierungen in den nordischen Wohlfahrtsstaaten neigen dazu, die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure zu übernehmen.<sup>123</sup> Zudem wird der demokratische National- und Wohlfahrtsstaat von den homogenen Gesellschaften als legitimer Vertreter ihrer Interessen angesehen.<sup>124</sup> Es herrscht die Vorstellung vor, dass der Staat die Verantwortung für das Wohlbefinden und Wohlergehen seiner Bürger übernimmt. „Diese Verantwortungsübernahme schließt ein, dass weitreichende Eingriffe in die Gesellschaft akzeptiert werden, sofern sie diesem Ziel zugeordnet werden können.“<sup>125</sup> Neben dem hohen Vertrauen der Bevölkerungen in die politischen Entscheidungsträger und der starken Rolle des Staates in der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Sphäre stellt die Bürgernähe eine Besonderheit des nordischen Modells dar. Die Rolle des Staates vor Ort übernehmen die Kommunen. Dadurch, dass sie einen großen Teil der Einkommensteuern erhalten, sehen die Bürger, was mit ihren Geldern umgesetzt wird.<sup>126</sup> Dies stärkt einerseits ihr Vertrauen in den Zentralstaat, andererseits die Bedeutung der Kommunen. Vergleichsweise viele Bürger bringen sich aktiv in die Kommunalpolitik ein.

---

<sup>121</sup> Vgl. Hille, Jochen (2007): Nordeuropäisches Erfolgsmodell.

<sup>122</sup> Vgl. Schymik, Carsten (2004): Nordische Sonderwege nach Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 47/2004, S. 10ff.

<sup>123</sup> Vgl. Liebig, Thomas (2007): *The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark*, S. 24.

<sup>124</sup> Vgl. Hille, Jochen (2007): Nordeuropäisches Erfolgsmodell.

<sup>125</sup> Mau, Steffen (1998): Zwischen Moralität und Eigeninteresse. Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat in internationaler Perspektive, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34-35/1998, S. 33.

<sup>126</sup> Vgl. Mayerl, Christoph (2007): *Das nordische Modell – ein Vorbild für Europa?*, online im Internet: [http://www.eurotopics.net/de/magazin/wirtschaft-verteilerseite-neu/skandinavisches\\_modell\\_2007\\_10/](http://www.eurotopics.net/de/magazin/wirtschaft-verteilerseite-neu/skandinavisches_modell_2007_10/) (Stand: 22.05.2009).



Die gemeinsame nordische Identität wird durch ähnliche politische Systeme und Parteiensysteme gestärkt. Bei den Regierungssystemen ist jedoch, wie bereits kurz erwähnt, zu beachten, dass Island und Finnland Republiken mit einem direkt gewählten Präsidenten sind, Dänemark, Norwegen und Schweden hingegen konstitutionelle Monarchien. Die Regierungssysteme Islands und Finnlands werden zu den semi-präsidentiellen Systemen gezählt: Die Präsidenten verfügen über Machtkompetenzen, können von den parlamentarischen Regierungen jedoch abgesetzt werden.

Die Parteiensysteme der Demokratien stellen eine Variante des kontinental-europäischen Mehrparteiensystems dar. Aufgrund der Vergleichbarkeit wird in der Literatur häufig von einem „skandinavischen Parteiensystem“ ausgegangen. Da traditionell in allen Ländern fünf Parteienfamilien existieren – eine sozialdemokratische und eine kommunistische Partei links im Parteienspektrum sowie ein bürgerlicher Block aus Bauernpartei, liberaler und konservativer Partei – war bis in die 1970er Jahre der Begriff „Fünfparteiensystem“ geläufig. In Finnland ist aus historischer Perspektive der starke politische Einfluss der Bauernpartei hervorzuheben, die im Zuge der Staatenbildung zwischen 1917 und 1919 eine wesentliche Rolle spielte. Eine weitere Besonderheit, die in diesem Ausmaß nicht für Dänemark, Schweden und Norwegen gilt, ist die Stärke der linksradikalen Partei.<sup>127</sup>

Im Bereich der internationalen Beziehungen verfolgen die nordischen Länder einen Sonderweg. Dänemark, Norwegen und Schweden gründeten 1952 den Nordischen Rat, ein interparlamentarisches Forum, dem noch im selben Jahr Island und 1955 Finnland beitraten. Im Rat sind die einzelnen nordischen Parlamente mit insgesamt 87 Parlamentariern vertreten. Zusammen mit Island und den drei autonomen Regionen Färöer, Grönland und Åland verwirklichen Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland in diesem Rahmen ihre Vorstellungen einer „europäischen Integration“: Sie realisierten ab 1954 eine Reihe integrativer Vorhaben wie die Nordische Passunion, Freizügigkeit für Arbeitnehmer sowie zahlreiche Harmonisierungen in wirtschafts- und handelspolitischen Fragen.<sup>128</sup> Nordische Staatsbürger dürfen seither innerhalb der Region ohne spezielle Auflagen eine Arbeit aufnehmen und sich niederlassen, und sie genießen alle üblichen sozialen Leistungen. „Since the establishment of the Common Nordic Labour Market in 1954, more than one million Nordic citizens have availed themselves of the opportunity to move freely in the Nordic region.“<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Vgl. Jahn, Detlef (2002): Die politischen Systeme Skandinaviens, S. 42ff.

<sup>128</sup> Vgl. Schymik, Carsten (2004): Nordische Sonderwege nach Europa, S. 10.

<sup>129</sup> Korkiasaari, Jouni/Söderling, Ismo (2004): Finnish Emigration and Immigration after World War II, online im Internet: [http://www.utu.fi/erill/instmigr/art/finn\\_migr.htm](http://www.utu.fi/erill/instmigr/art/finn_migr.htm) (Stand: 12.08.2009).

In den 90er Jahren verlor die Nordische Zusammenarbeit durch die Beitritte Finnlands und Schwedens zur EU etwas an Profil. Allerdings waren diese nicht ohne Formen von Unionswiderstand in den Gesellschaften verlaufen. Dänemark wurde bereits 1972 EG-Mitglied, aber auch dort ist das Verhältnis zur EG/EU wegen des traditionell hohen Stellenwertes nationaler Selbstbestimmung in der politischen Kultur schwierig. Norwegen und Island sind der EG/EU nie beigetreten, pflegen aber durch das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) engere Beziehungen zum Staatenverbund.<sup>130</sup> Anders als die anderen nordischen Länder gilt Finnland als „europäischer Musterknabe“, da die Vollendung der Währungsunion und die Einführung des Euro im Norden allein von diesem Land unterstützt und vorangetrieben wurden und es sich aktiv in die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU einbringt. Das vorrangige Interesse Finnlands ist die Weiterentwicklung der EU zu einer Sicherheitsgemeinschaft. Gemein ist allen nordischen Staaten, dass der Europäische Binnenmarkt auf Akzeptanz in ihren Gesellschaften stößt, aber eine staatliche Einigung Europas mit dem Ziel einer Föderationsgründung abgelehnt wird.<sup>131</sup>

Festgehalten werden kann: Die nordischen Länder verfügen über besondere Eigenschaften, die sich teilweise aus der politischen Kultur und einer speziellen Ausprägung der Zivilgesellschaft ergeben.<sup>132</sup> Nationale Selbstbestimmung nimmt einen hohen Stellenwert ein. Das spezifische Staatsverständnis ist dadurch gekennzeichnet, dass der Staat tief in die Gesellschaft eingreifen darf, wenn er sich fürsorglich für die Interessen seiner Bürger einsetzt und gute Leistungen für sie bereitstellt. Grundlage für das umfassende sozialstaatliche Handeln ist das Vertrauen der Bürger in den demokratischen National- und Wohlfahrtsstaat und in seine politischen Entscheidungsträger. Transparente und einfache Regeln des Wohlfahrtsmodells und die an Mitbestimmung und Konsens orientierte demokratische Kultur tragen zu der allgemeinen Zufriedenheit mit dem Modell und dem politischen System bei.<sup>133</sup> Ob Gleichheit in Dänemark und Finnland auch befürwortet wird, wenn es um Zuwanderer geht, und inwiefern ihre Integration politisch gefördert wird, wird in den folgenden Kapiteln thematisiert. Bei diesen nordischen Ländern, die von ihrem Vorbildcharakter überzeugt sind, stellt sich die Frage, ob ihnen auch ein Umgang mit Zuwanderern und ihrer Integration gelingt, der ihrem hohen Anspruch als „Länder der Superlative“ gerecht wird.

---

<sup>130</sup> Derzeit ist der Beitritt zur EU in Island ein zentrales Thema. Island hat im Juli 2009 einen offiziellen Beitrittsantrag eingereicht. Die EU-Außenminister haben der Kommission den Auftrag erteilt, den Beitrittswunsch zu prüfen.

<sup>131</sup> Vgl. Schymik, Carsten (2004): Nordische Sonderwege nach Europa, S. 11ff.

<sup>132</sup> Vgl. Werz, Nikolaus (2005): Der Ostseeraum – Eine Modellregion im Nordosten Europas? Vortrag auf der Führungskräftetagung der Schenker AG am 22.09.05 in Warnemünde, S. 3.

<sup>133</sup> Vgl. Hille, Jochen (2007): Nordeuropäisches Erfolgsmodell.

## *Länderstudien*

## 4. DÄNEMARK: ABSCHOTTUNG IM NAMEN DER INTEGRATION?

### 4.1 Entstehung und Grundpfeiler der dänischen Identität und Nation

The history of Denmark over the last 500 years is principally the story of how this extensive and diverse unified empire, held together by the sovereignty of the Danish crown and regular shipping, slowly desintegrated under the changing circumstances of the times, with the dissolution of the component parts resulting finally in there only remaining the small core area which is today called Denmark.<sup>134</sup>

Dieses Zitat des dänischen Historikers Knud J.V. Jespersen über die historische Entwicklung des viertkleinsten Landes der EU<sup>135</sup> beschreibt den langsamen Niedergang von einer baltischen Großmacht zu einem kleinen skandinavischen Land. Die geografische Lage abseits des Zentrums Europas prägte stets seine Geschichte. Stellte Dänemark bis zur Christianisierung um 1000 für die Kultur des von England geprägten Europas ein außenstehendes, feindliches Gebiet dar, wurde es in den folgenden Jahrhunderten Teil des europäischen Kulturraums. Aus historischer Perspektive war Dänemark eine Ostsee-Macht, die jahrhundertelange Rivalitäten mit dem Nachbarn Schweden austrug. Das Land war aber auch nach der Gründung eines machtvollen Deutschlands an der dänischen Südgrenze und der damit verbundenen Notwendigkeit der Berücksichtigung deutscher Interessen ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts Bestandteil des europäischen Festlands.<sup>136</sup> Jespersen geht von einer doppelten Position des Landes aus, die sich gut daran zeigt, dass dänische Könige norddeutsche Prinzen und zugleich Hauptakteure in der Ostseeregion waren. „This double position on the threshold of two very separate worlds has left an indelible mark on the historical destiny of Denmark.“<sup>137</sup>

Eine bedeutende Rolle auf internationaler Ebene nahmen die Dänen bereits in der Wikingerzeit ein. Im 8. und 9. Jahrhundert waren sie wegen ihrer Eroberungszüge überall in Europa bekannt und gefürchtet. Dänemark umfasste im Wesentlichen bereits damals die Gebiete, die es auch im Mittelalter behielt. Sie reichten vom südlichen Teil Norwegens bis nach Schwe-

---

<sup>134</sup> Jespersen, Knud J.V. (2004): A History of Denmark, S. 2.

<sup>135</sup> Dänemark besteht aus der Halbinsel Jütland und ca. 500 Inseln, von denen etwa 80 bewohnt sind. Seeland ist die größte und am dichtesten besiedelte Insel, gefolgt von Fünen und der nordjütländischen Insel Vendsyssel-Thy. Neben dem eigentlichen Mutterland gehören auch die innenpolitisch autonomen Gebiete Färöer Inseln und Grönland zum Königreich Dänemark. Die größte Stadt des Landes ist die Hauptstadt Kopenhagen; im Großraum leben 1,8 Mio. Einwohner.

Vgl. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland (2008): Dänemark, online im Internet: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/01-Laender/Daenemark.html> (Stand: 31.10.2008).

<sup>136</sup> Vgl. Jespersen, Knud J.V. (2004): A History of Denmark, S. 2.

<sup>137</sup> Ebd., S. 3.

den. Zu Einfluss gelangte Dänemark im 10. und 11. Jahrhundert durch weitläufige Handelsbeziehungen. Neue Städte entstanden, die durch den Handel schnell Bedeutung gewannen. Dazu zählten z.B. Aalborg, Århus und Viborg. Die Christianisierung setzte um 1000 ein, Lund (heutiges Schweden) und Roskilde wurden im 11. Jahrhundert zu Zentren von Königsmacht und Kirche. Im 12. Jahrhundert kam es zu einer Konsolidierung der Zentralmacht und einer beachtlichen Expansion. Das Ostseeimperium erstreckte sich zu Beginn des 13. Jahrhunderts bis nach Estland. Die Herrschaft des dänischen Königtums begann dann jedoch zu zerfallen, und die dänischen Könige verloren die Macht über die Ostsee. Der Versuch der Wiedererlangung scheiterte – die Niederlage von Bornhöved in Holstein (1227) besiegelte den Verfall des Imperiums. Zwar konnte das Königshaus seine Macht in Dänemark, u.a. durch die Unterstützung der Kirche, ausbauen. Die Zeit als Großmacht war jedoch vorbei.<sup>138</sup>

In der Kalmarer Union waren die skandinavischen Königreiche Dänemark, Norwegen und Schweden von 1397 bis 1523 unter der Oberherrschaft der dänischen Könige zusammengeschlossen.<sup>139</sup> Ab 1536 herrschte Christian III. als König über das große Reich, wobei der Adel einen bedeutenden Einfluss auf die Innenpolitik ausübte. Die Durchführung der lutherischen Reformation im Reichstag von Kopenhagen gilt als Christians wichtigstes Werk. 1660 löste ein absolutistisches System die bisherige Herrschaft ab. Zahlreiche Reformen wandelten die dänische Gesellschaft in eine funktionierende Einheit, in der die Monarchie den Mittelpunkt bildete. Es begann die Entwicklung von einer mittelalterlichen Ständegemeinschaft in eine moderne Bürokratie mit königlichen Beamten an der Spitze der Hierarchie.<sup>140</sup>

Im 16. und 17. Jahrhundert war Dänemark-Norwegen wie auch Schweden ein multiethnisches, religiös heterogenes und mehrsprachiges Reich. Jeder Teil hatte seine eigene linguistische, kulturelle und nationale Identität; nur die Monarchie stellte ein verbindendes Element dar. Das Königshaus versuchte die regionalen Unterschiede durch die Etablierung einer kollektiven dänischen Identität abzuschwächen – jedoch ohne Erfolg. Auch die Werke von Schriftstellern und Philosophen der Aufklärung, in denen sie die Bedeutung der dänischen Sprache bei der Herausbildung einer Solidarität zwischen den unterschiedlichen, auf dänischem Territorium lebenden Bevölkerungsgruppen hervorhoben, blieben ohne großen Einfluss, insbesondere wegen der hohen Analphabetenquote.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Vgl. Grane, Peter (Red.) (1998): Dänemark, S. 431ff.

<sup>139</sup> Norwegen erkannte die Überlegenheit der Dänen an und beugte sich ihnen, Schweden weigerte sich, und das Reich wurde gegen seinen Willen in die Kalmarer Union eingegliedert. Die Union hielt über einhundert Jahre, dann gelang Schweden im Jahr 1523 die Wiedererlangung der Unabhängigkeit. Die Verbindung Dänemark-Norwegen blieb hingegen bis 1814 bestehen.

<sup>140</sup> Vgl. Grane, Peter (Red.) (1998): Dänemark, S. 440f.

<sup>141</sup> Vgl. Jespersen, Knud J.V. (2004): A History of Denmark, S. 193ff.

Schweden wurde immer mehr zur großen Macht im Ostseeimperium, und beide Staaten trugen zahlreiche Kämpfe um die Herrschaft aus. Durch eine bittere Niederlage von Dänemark im Dreißigjährigen Krieg verlor das Königreich seine Vormachtstellung. Zahllose weitere kriegerische Auseinandersetzungen führten zu erheblichen personellen und territorialen Verlusten und – wegen der Einbüßung des Öresunds und den bis dato dazugehörigen Öresund-Zoll – auch zu einem finanziellen Rückschlag. Der Frieden von 1720 beendete die Auseinandersetzungen der Nachbarmächte, und das dänisch-norwegische Reich konnte sich in einer Friedensperiode von acht Jahrzehnten nahezu ungestört entwickeln.

Für die gesellschaftliche Stellung war es in der skandinavischen Gesellschaft des 17. und 18. Jahrhunderts nicht entscheidend, welcher räumlichen und ethnischen Herkunft Menschen waren. Zu dieser Zeit stellte Sprache lediglich ein Kommunikationsmittel dar und noch kein Ausdruck der Identität. Die deutsche Sprache und Deutsche dominierten die Oberschicht und die führende Geistlichkeit, in der Armee war Deutsch die Befehlssprache. 1776 wurde das „Recht der im Lande Geborenen („infødsret“) eingeführt, um den deutschen Einfluss einzuschränken: Im Inland Geborene erhielten damit das Monopol auf führende Positionen in der staatlichen Verwaltung.<sup>142</sup>

Mitte des 18. Jahrhunderts entwickelte sich v.a. bei gebildeten Söhnen des Bürgertums eine starke Verbundenheit zum Vaterland, seiner Sprache und Geschichte. Die dänische Identität festigte sich in der Zeit des Absolutismus, als eine fremde Oberschicht am Königshof politische Führungspositionen innehatte und sich unverhohlen gegen die dänische Sprache und Kultur wandte. Die in Dänemark lebenden Bevölkerungsgruppen stärker zu vereinen, gelang gerade im Hinblick auf die Beziehungen zwischen Deutschen und Dänen nicht: Diese waren von einer tiefen Abneigung geprägt.<sup>143</sup> Laut dem Historiker Steen Bo Frandsen werden die Deutschen seit jener Zeit von den Dänen als Erbfeinde wahrgenommen. Der Grund ist folgender: Die letzten drei Kriege mit Deutschland fielen in das Zeitalter des modernen Nationalismus und hinterließen tiefe Spuren. Die Bildung einer dänischen Identität, die von der Mittelschicht getragen wurde, vollzog sich in der bewussten Abgrenzung von der deutschen Kultur, die jahrhundertlang dominiert hatte.<sup>144</sup>

Das 19. Jahrhundert war von Niederlagen und Verlusten, z.B. Norwegens, geprägt. Als Folge musste sich Dänemark von weiteren Gebieten mit nationalen Minderheiten trennen und wurde immer homogener. Der Verlust Schlesiens und Holsteins an Preußen 1864 ging als nationale

---

<sup>142</sup> Vgl. Kjeldstadli, Knut (2007): Nordeuropa: Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland, S. 56f.

<sup>143</sup> Vgl. Grane, Peter (Red.) (1998): Dänemark, S. 450f.

<sup>144</sup> Vgl. Frandsen, Steen Bo (1994): Dänemark, der kleine Nachbar im Norden: Aspekte der deutsch-dänischen Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert, S. 1.

Katastrophe in die Geschichtsbücher ein. Im Land herrschte gedrückte Stimmung, die Dänen litten unter Angriffsängsten. Die Frage nach der Zukunft Dänemarks bestimmte gerade in Anbetracht der Gründung des Deutschen Reiches den öffentlichen Diskurs. Gleichwohl trugen die entmutigenden Ereignisse zur Herausbildung einer neuen dänischen Identität bei. Eine Kleinstaat-Ideologie verbreitete sich, die mit einem zurückhaltenden Nationalismus einherging – ein aggressiv-nationalistischer Weg wurde nicht eingeschlagen.<sup>145</sup>

Die Nationalbewegung gewann in den 1830er Jahren an Einfluss. 1848 wandelte sich Dänemark in eine konstitutionelle Monarchie und erhielt als moderner Nationalstaat seine erste Verfassung. Eine wichtige Rolle spielte in dieser Zeit N.F.S. Grundtvig (1783-1872) als bedeutender Vorkämpfer der geistigen Bewegung eines modernen Dänemarks. Der Schriftsteller und Theologe verfasste zahlreiche vaterländische Lieder und Schriften, die „einen nationalhistorischen Blickwinkel mit christlicher Menschenanschauung verbanden“<sup>146</sup> und eine neue dänische Identität „basierend auf einem schlichten, heiteren und tätigen Leben in der Gesellschaft“ propagierten.<sup>147</sup> Das Gewöhnliche, Provinzielle und Kleinstaatliche wurde zu einer Tugend stilisiert. Das fand besonders bei den „kleinen“ Leuten, den Bauern, Anklang und stärkte ihre Stellung gegenüber den höheren Klassen. In Dänemark, das einen Abstieg von einer gewaltigen Ostseemacht zum Kleinstaat hinter sich hatte, wurde der kleine Nationalstaat unter dem Motto „small is beautiful“ idealisiert. Die Kleinstaat-Ideologie ist immer noch ein beherrschendes Charakteristikum der dänischen Gesellschaft.<sup>148</sup> Grundtvigs Werk übte eine nachhaltige Wirkung aus.<sup>149</sup>

In den Werken Adam Oehlenschlägers (1779-1850) und weiterer Nationaldichter der Romantik fand der dänische Nationalismus in der Beschreibung eines nordischen Altertums und Volksgeistes seinen Ausdruck. Der berühmte Dichter und Schriftsteller Hans Christian Andersen (1805-1875) entwarf das Bild eines neuen, von einfachen Bürgern geprägten Dänemarks. Es vermittelte den Dänen in einer Zeit, die von Bedrohung und politischen Niederlagen geprägt war, ein neues Selbstbewusstsein und die Bedeutung ihres kulturellen Erbes.

Ab Beginn des 20. Jahrhunderts bis in die Gegenwart vollzog Dänemark eine bemerkenswerte Entwicklung von einer von Kriegen gebeutelten agrarischen Gesellschaft zu einer Nation, die

---

<sup>145</sup> Vgl. Kjeldstadli, Knut (2007): Nordeuropa: Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland, S. 59.

<sup>146</sup> Grane, Peter (Red.) (1998): Dänemark, S. 72.

<sup>147</sup> Ebd., S. 72.

<sup>148</sup> Vgl. Frandsen, Steen Bo (1994): Dänemark, der kleine Nachbar im Norden: Aspekte der deutsch-dänischen Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert, S. 9.

<sup>149</sup> Den Ideen Grundtvigs der zwanglosen Bildung und eines lebendigen Christentums folgend, entstanden nach und nach im ganzen Land Volkshochschulen sowie zahlreiche religiöse und volksnahe Bewegungen, die heute noch charakteristisch für Dänemark sind. Das Wort „Volk“ (Dänisch: folk) verfügt seit Grundtvig über eine besondere Bedeutung bei der Beschreibung der nationalen dänischen Identität.

u.a. wegen ihres Wohlfahrtssystems als Musterbeispiel eines fortschrittlichen Staates gilt. Ausgangspunkt für diese Entwicklung und die Festigung der dänischen Identität war das Jahr 1920: Durch den Volksentscheid entstand eine Übereinstimmung der politischen und linguistischen Grenze zwischen Dänemark und Deutschland. Sie ermöglichte eine einzigartige Situation der Identifizierung der Bürger mit Staat, Nation und Volk.<sup>150</sup> Auf dieser Grundlage bildete sich im 20. Jahrhundert durch gemeinsame Anstrengungen der politischen Parteien ein umfassendes wohlfahrtsstaatliches System, das bis heute ein wesentliches Element der modernen dänischen Identität darstellt. Jespersen ist daher der Ansicht, dass „Dänischsein“ zugleich „being a part of the welfare society“<sup>150</sup> bedeutet.

Auch die Konzepte der Neutralität und des Pazifismus gewannen nach den verlustreichen Ereignissen an Bedeutung. Sicherheitspolitisch setzte eine ruhigere Periode ein. Als neutrales Land war Dänemark nicht in die Bündnissysteme der Großmächte involviert, die Ende des 19. Jahrhunderts die europäische Politik bestimmten. Während des Ersten Weltkriegs wurde die Neutralitätspolitik fortgeführt, wobei deutsche Forderungen berücksichtigt werden mussten.

Die 1920er Jahre waren von einer außenpolitischen Entspannung gegenüber dem südlichen Nachbarn Deutschland und einer beträchtlichen Modernisierung der Landwirtschaft und Industrie geprägt. Im Zweiten Weltkrieg war die Bewahrung der Neutralität gegenüber Großbritannien und Deutschland jedoch äußerst schwierig.<sup>151</sup>

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Dänemark Gründungsmitglied der Vereinten Nationen (*United Nations Organization*, UNO). Das Land gab die bisherige isolierte Neutralitätspolitik auf, um angesichts der Teilung Europas die sicherheitspolitische Stabilität des Kontinents zu gewährleisten. Nachdem der Aufbau eines nordischen Verteidigungsbündnisses gescheitert war, beteiligte es sich 1949 mit Norwegen an der Gründung der NATO. Die Bevölkerung stand dem jedoch sehr skeptisch gegenüber.

In den 1970er Jahren sorgten die Fragen des Beitritts zur EG und der Expansion des Wohlfahrtsstaates für erhebliche Turbulenzen und führten zum Zerfall des Fünfparteiensystems.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> Allerdings verblieb durch das Abstimmungsergebnis eine nationale Minderheit auf beiden Seiten der neuen Grenze.

<sup>151</sup> Jespersen, Knud J.V. (2004): A History of Denmark, S. 211.

<sup>152</sup> Eine „friedliche Besetzung“ durch die Deutschen erfolgte 1940, die darauf ausgerichtet war, dass Dänemark zur wirtschaftlichen und militärischen Kooperation mit Deutschland gezwungen war, aber seine politische Unabhängigkeit bewahren konnte. 1942 geriet die Kooperationspolitik immer stärker unter Druck, und die dänische Bevölkerung lehnte sich mit Sabotageakten und Streiks gegen die Besatzer auf. 1943 endete die Politik der Zusammenarbeit, bis zur Befreiung 1945 übernahmen Staatssekretäre mittels Gesetzesverordnungen die Regierungsgeschäfte. Auch wenn von offizieller Seite zuweilen ein anderer Eindruck über die Bedeutung des dänischen Widerstandes für die Beendigung der Besatzungszeit vermittelt wurde: Die Zahl der in deutschen Kriegsdiensten engagierten Dänen war während der deutschen Besatzung doppelt so groß wie die der Beteiligten am Widerstandskampf.



Die Parlamentswahl 1973 führte als „Erdbebenwahl“ zu herben Verlusten für die etablierten Parteien. Neue politische Gruppierungen verzeichneten schlagartig Erfolg, dazu zählten die Sozialistische Linkspartei und die rechtspopulistische Fortschrittspartei. Seitdem ist die Parteienstruktur durch eine erstaunliche Vielfalt an Wahlmöglichkeiten charakterisiert.<sup>153</sup>

Die jüngste Geschichte ist v.a. durch das ambivalente Verhältnis zur EG/EU geprägt, dessen Wurzeln in der Geschichte des Landes liegen: Es bestehen Ängste hinsichtlich eines mit der zunehmenden Integration in die EU einhergehenden Souveränitätsverlustes Dänemarks – sie gehen zurück auf den erheblichen Schwund des Territoriums und der Bevölkerung und der wachsenden gesellschaftlichen Homogenität in der Geschichte des Landes. Zwar trat Dänemark 1972 – vorwiegend aus wirtschaftlichen Gründen – der EG bei. Das Verhältnis zur EG blieb aber gespalten. Mehrere Referenden in den 80er und 90er Jahren verdeutlichten den Wunsch vieler Dänen nach einer weitgehenden Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich, aber auch dem Erhalt der Souveränität in innen- und sicherheitspolitischen Fragen. So steht das Land der EU-Erweiterung in Bereichen wie Wirtschaft, Verbraucherschutz und Umwelt offen gegenüber. Es lehnt aber die Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik ab. Bisher besteht Dänemark auf einer Reihe von Sonderregelungen, so genannte *Opting-outs*, die das Land zu einem schwierigen EU-Partner machen – gerade auch im Hinblick auf die Themen Migration und Asyl.<sup>154</sup>

Um die Jahrtausendwende steht die kleine Nation vor neuen Herausforderungen, z.B. in Bezug auf sein Wohlfahrtssystem. Es wurde auf der Grundlage kultureller Gleichheit der Bürger geschaffen, doch seit Mitte der 80er Jahre wird Dänemark mit Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen aus Entwicklungsländern und Kriegsgebieten konfrontiert. Für das Wohlfahrtssystem bedeutet das eine erhebliche finanzielle Belastung. Dänemark – traditionell

---

Vgl. Grane, Peter (Red.) (1998): Dänemark, S. 473ff.

<sup>153</sup> Vgl. Dahl, Hans Fredrik (1988): Die Gleichheit und ihre Folgen, in: Graubard, Stephen R. (Hrsg.): Die Leidenschaft für Gleichheit und Gerechtigkeit: Essays über den nordischen Wohlfahrtsstaat, S. 109.

<sup>154</sup> 1987 stimmten die Dänen bei einem zweiten Referendum für den Maastrichter Vertrag und damit die Teilnahme an der EU, allerdings in „abgespeckter“ Form. Das Land darf nach dem Edinburgh-Abkommen Sonderregelungen für die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, für Teilbereiche der Justiz- und Innenpolitik sowie für die gemeinsame Verteidigungspolitik beanspruchen. Mit Schweden hat es die Einführung des Euro bislang verweigert. Die dänische Sonderstellung innerhalb der EU wurde durch den Amsterdam-Vertrag (1997) etwas ausgehöhlt, den die Dänen 1998 per Volksabstimmung mit 55% annahmen. Dem Vertrag war aber bei seiner Ausarbeitung das „Protokoll über die Position Dänemarks“ beigefügt worden. Danach nimmt das Land an gemeinsamen Grenzregime der EU teil und ist in der Visa-Zusammenarbeit voll in das Mehrheitsverfahren der ersten Säule eingebunden. Dänemark ist aber in Schengen-Angelegenheiten nach wie vor nicht in vollem Umfang an Mehrheitsentscheidungen gebunden und daher nicht zur Anerkennung der Beschlüsse gezwungen. Vorrangig betrifft dies die Asyl- und Einwanderungspolitik. Vgl. Schymik, Carsten (2004): Nordische Sonderwege nach Europa, S. 13.

eine ethnisch und religiös sehr homogene Nation, die Minderheiten nur in Ausnahmen spezielle Rechte gewährt – entwickelt sich immer mehr zu einer multikulturellen Gesellschaft.<sup>155</sup>

Hinzu kommt der wachsende Einfluss der EU, die mit Forderungen nach einer Harmonisierung der Gesetze das dänische Wohlfahrtssystem gefährdet.

Dänemark gilt als euroskeptisch und wird seit einigen Jahren von ausländischen Beobachtern auch als Land wahrgenommen, das Einwanderung ablehnend gegenüber steht. Eine Ursache ist die Unterstützung der Minderheitsregierung<sup>156</sup> durch die rechtspopulistische Dänische Volkspartei. Sie fand durch ihre Forderung nach einer restriktiven Ausländerpolitik und ihre EU-feindlichen Positionen rasch Anhänger in allen Bevölkerungsgruppen und avancierte zu einer großen Partei. Auf die Inhalte der Partei im Hinblick auf die Themen Immigration und Asyl wird noch genauer eingegangen. Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass der Rechtspopulismus im Ausland Aufsehen erregte und der Ruf Dänemarks als „Mutterland der Toleranz“<sup>157</sup> großen Schaden erlitt.

Die skeptische Haltung der Dänen gegenüber äußeren Einflüssen wie Zuwanderung und EU hängt mit der überragenden Bedeutung des Volkes und seiner gemeinschaftlichen Werte zusammen. Ihr „Dänischsein“ drücken die Dänen im täglichen Leben auf vielfältige Weise aus, wobei feste Konstanten immer dazugehören. Für Ausländer auffällig ist der häufige Gebrauch der Flagge, Dannebrog, zu den verschiedensten Anlässen. Unabhängig davon, in welchem Teil des Königreichs Dänen wohnen: Bezüglich Sprache, Kultur, Ethnie, Wohlstand und sogar Landschaft bestehen kaum Unterschiede. Dies hat zur Folge, dass sich Dänen mit sehr ähnlichen Dingen identifizieren können.<sup>158</sup> Hinzu kommt die Dominanz der evangelischlutherischen Kirche, der ca. 85% der Bevölkerung angehören. Diese Gemeinsamkeiten, die von

---

<sup>155</sup> Vgl. Hedetoft, Ulf (2006): Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State, online im Internet: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=485> (Stand: 08.02.2008).

<sup>156</sup> Seit 2001 regiert eine Minderheitsregierung aus der Liberalen Partei (*Venstre*) und der Konservativen Volkspartei. Parlamentarische Unterstützung leistet die Dänische Volkspartei. Ministerpräsident war bis April 2009 Anders Fogh Rasmussen. Als neuer NATO-Generalsekretär hat er sein Amt an den bisherigen Finanzminister Lars Løkke Rasmussen (ebenfalls *Venstre*) übergeben. Im November 2007 wurde die Minderheitsregierung bereits zum zweiten Mal bestätigt, und ihre dritte Amtszeit begann. Bei der *Folketing*-Wahl erzielten folgende Parteien Mandate: *Venstre* (46), die Konservative Volkspartei (18), die Dänische Volkspartei (25), die Sozialdemokraten (45), die sozialliberale *Radikale Venstre* (9), die Sozialistische Volkspartei (23), die Neue Allianz (5) sowie die aus Sozialisten und Grünen gebildete Einheitsliste (4).

Vgl. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland (2008): Dänemark.

<sup>157</sup> Dieser Begriff geht vorrangig zurück auf das traditionell positive Verhältnis zu Flüchtlingen. So ist das Land stolz darauf, im Zweiten Weltkrieg den dänischen Juden bei der Flucht nach Schweden geholfen zu haben. Auch auf die Aufnahme von politischen Flüchtlingen in den 70er Jahren wird gern verwiesen.

Vgl. Strøm, Georg (2008): Binationale Paare im Visier der dänischen Migrationspolitik, in: *norrøna. Zeitschrift für Kultur, Geschichte und Politik der nordischen Länder*, 23. Jahrgang, S. 43.

<sup>158</sup> Vgl. Sørensen, Catharina (2003): „Ever Closer Union“ and Contemporary Exclusionary Populism – The Emergence of European Integration and Immigration as Today’s Critical Issues in Denmark, IIS Working Paper 2003/6, S. 1f.

Außenstehenden oft als Gleichförmigkeit wahrgenommen und auch kritisiert werden, beeinflussen auch die Einstellungen gegenüber Zuwanderern und die Einwanderungs- und Integrationspolitik. Daher konstatiert der dänische Wissenschaftler Ulf Hedetoft:

Cultural homogeneity on the one hand, and the universalistic structures and ideological presumptions of the Danish welfare state on the other, are central to understanding immigration and integration in Denmark.<sup>159</sup>

#### 4.2 Traditionen der Emigration und Immigration

Dänemark war bis zu Beginn der 1960er Jahre in hohem Maße durch Auswanderung charakterisiert. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts emigrierten mehr als 250.000 Dänen, die meisten von ihnen in die USA. In einer zweiten Auswanderungswelle nach Übersee (ca. 1900-1920) erhöhte sich die Zahl der emigrierten Dänen auf 300.000. Ausschlaggebend dafür waren die zu dieser Zeit herrschende Überbevölkerung und die daraus resultierenden fehlenden ökonomischen Möglichkeiten im Heimatland. Auch die ständig verbesserten Transportmöglichkeiten auf dem Land und zur See trugen zu dieser Entwicklung bei. Ein regelrechtes Agentennetz organisierte die Überfahrt der Auswanderer in die „Neue Welt“.<sup>160</sup>

Doch auch Zuwanderung war im 19. Jahrhundert in größerem Umfang zu verzeichnen. Da sich die wirtschaftliche Entwicklung in Dänemark zunächst schneller als im Nachbarland Schweden vollzog, nahm ab 1840 die Einwanderung aus Schweden zu. Vor allem Männer zwischen 15 und 30 Jahren suchten im dänischen Königreich Arbeit und ließen sich vorrangig in Kopenhagen nieder. Um 1900 hielten sich etwa 36.000 in Schweden geborene Personen in Dänemark auf. Zwischen 1890 und 1930 arbeiteten zudem viele polnische Frauen und Männer in der Zuckerproduktion auf Lolland-Falster.<sup>161</sup>

Ab 1945 suchten osteuropäische Flüchtlinge aus Ostpreußen, Pommern und dem Baltikum in Dänemark Schutz vor der Roten Armee. Ca. 250.000 deutsche Flüchtlinge konnten in den letzten Kriegswochen mit Flüchtlingsschiffen über die Ostsee nach Dänemark entkommen. Die Zahl der emigrierenden Dänen lag jedoch höher, und eine Nettoeinwanderung war nicht zu verzeichnen. Nur sehr wenige Flüchtlinge blieben in Dänemark. Im ersten Jahrzehnt nach dem Zweiten Weltkrieg wanderten jährlich 4.000 bis 5.000 Dänen nach Australien, Kanada, aber auch nach Schweden aus. Im Nachbarland war die Arbeitslosenquote deutlich geringer,

---

<sup>159</sup> Hedetoft, Ulf (2006): Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State.

<sup>160</sup> Vgl. Matthiessen, Poul Chr. (2000): Indvandringen til Danmark i det 20. århundrede, in: Nationaløkonomisk Tidsskrift 138 (2000), S. 82.

<sup>161</sup> Vgl. ebd., S. 83f.

und viele Dänen suchten auf Basis der Abkommen des Nordischen Rates über Passunion und einen gemeinsamen Arbeitsmarkt dort Arbeit. Sie stellten nach den Finnen die zweitgrößte Migrantengruppe in Schweden.

Ab Ende der 50er Jahre verbesserte sich die wirtschaftliche Situation in Dänemark erheblich. Zunächst konnte durch die Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen der Arbeitskräftebedarf gedeckt werden. 1965 setzte jedoch Arbeitsmigration aus Jugoslawien ein, später folgten dringend benötigte Arbeitskräfte aus der Türkei, Pakistan und Marokko. Sie kamen überwiegend aus Eigeninitiative nach Dänemark; bilaterale Anwerbeabkommen spielten im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern eine untergeordnete Rolle. Nur wenige Arbeitsmigranten, z.B. Pakistaner, kamen auf dieser Grundlage nach Dänemark.<sup>162</sup> Ausländische Arbeitskräfte durften als Touristen einreisen und sich vor Ort Arbeit suchen. Für eine zeitlich befristete Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis mussten sie Arbeitsangebote nachweisen, für die keine dänischen Arbeitskräfte gefunden wurden. Auch einige westdeutsche Arbeitssuchende nutzten die Möglichkeit und arbeiteten in wirtschaftlich schwierigen Zeiten in Dänemark.<sup>163</sup>

Verglichen mit anderen westeuropäischen Ländern war der Umfang der Arbeitsmigration in Dänemark sehr bescheiden: Zwischen 1965 und 1967 betrug die Zahl der Arbeitskräfte aus der Türkei und Jugoslawien jeweils unter 500. 1974 waren 6.779 Jugoslawen, 8.138 Türken und 3.733 Pakistani in Dänemark.<sup>164</sup> 1973 wurde wegen der Ölkrise und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit ein Anwerbestopp verhängt, der aber nicht Bürger der nordischen Staaten und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) betraf. Von den ca. 19.000 angeworbenen ausländischen Staatsbürgern, die sich zu dieser Zeit in Dänemark aufhielten, entschieden sich viele für einen dauerhaften Verbleib. Ihre temporären Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse wurden durch permanente Dokumente ersetzt und sie erhielten das Recht, ihre Familien nachzuholen. Fortan beschränkte sich die Zuwanderung nach Dänemark vorrangig auf Familienzusammenführungen sowie auf anerkannte Flüchtlinge. Für Drittstaatsangehörige, also Ausländer ohne Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der EU oder des EWR, war es seitdem schwierig, eine Aufenthalts- und v.a. eine Arbeitserlaubnis zu erhalten. Sie wurden kaum noch als Einwanderer akzeptiert.

In den 1960er und 70er Jahren bezog sich Migration in Dänemark i.d.R. auf Wanderungen von Personen von und nach West- und Nordeuropa sowie Nordamerika. Der Anteil der in

---

<sup>162</sup> Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, S. 21.

<sup>163</sup> Vgl. Runblom, Harald (1995): Immigration to Scandinavia after World War II, in: Tägil, Sven (Hrsg.): Ethnicity and Nation Building in the Nordic World, S. 299f.

<sup>164</sup> Vgl. Nannestad, Peter (2003): Immigration as a Challenge to the Danish Welfare State?, online im Internet: <http://www.biu.ac.il/soc/ec/seminar/data/immig.pdf> (Stand: 30.01.2009), S. 3.

Afrika, Asien und Lateinamerika geborenen Migranten lag bei unter 4.000 Personen (1%), insgesamt stieg der Ausländeranteil nicht über 3,8%.<sup>165</sup> 1980 umfasste die Gesamtbevölkerung etwa 5 Mio. Personen, davon 135.000 Einwanderer der ersten und 18.000 der zweiten Generation.<sup>166</sup> Bis Mitte der 80er Jahre war nur eine geringe Zuwanderung zu verzeichnen. Trotzdem wuchsen die türkischen und pakistanischen Bevölkerungsgruppen durch Familienzusammenführung und ihre vergleichsweise höhere Geburtenrate zügig an. Auch die Aufnahme außereuropäischer Flüchtlinge, u.a. 3.700 vietnamesischer Bootsflüchtlinge und 500 Chilenen, trug zu einem leichten Anstieg des Ausländeranteils bei.<sup>167</sup> Zwischen 1981 und 1983 erhielten jährlich ca. 2.000 Personen Asyl, davon 60% Vietnamesen.

Ab Mitte der 80er Jahre änderte sich die Migrationssituation grundlegend. Es wurde offensichtlich, dass die Zeit der relativen Unberührtheit Dänemarks von Zuwanderung aus Entwicklungsländern und Kriegsgebieten vorbei war. Die Gründe hierfür waren sehr komplex, z.B. spielte der erweiterte Anschluss Skandinaviens an den internationalen Flugverkehr mit Direktflügen zwischen den nordischen Hauptstädten und den Entwicklungsländern eine Rolle. Asylsuchende konnten einfacher nach Skandinavien gelangen. In mehreren westeuropäischen Ländern traten strengere Einwanderungs- und Asylgesetze in Kraft. Flüchtlinge versuchten daher zunehmend, in den nordischen Ländern Asyl zu erhalten. In Dänemark wurden die Rechte der Flüchtlinge mit dem neuen Ausländergesetz von 1983 gestärkt: Der freie Zugang zum Asylverfahren wurde festgeschrieben und das Recht auf Familienzusammenführung verankert. Auf Grundlage des neuen Gesetzes stieg die Zahl der Flüchtlinge rasant an; sie stammten mehrheitlich aus Polen und Krisengebieten im Irak, Iran, Libanon und Sri Lanka. Die Anzahl derjenigen, denen Asyl gewährt wurde, erhöhte sich 1985 und im darauf folgenden Jahr auf ca. 7.000 Personen. Die damalige Regierung unter Ministerpräsident Poul Schlüter (Konservative Volkspartei) versuchte, durch die Verabschiedung restriktiverer Einreise- und Asylbestimmungen die Zahl der Asylsuchenden einzudämmen.<sup>168</sup> Dadurch sank ihre jährliche Zahl von etwa 9.000 (1986) auf unter 3.000 (1987). Eine erneute Flüchtlingswelle zu Beginn der 90er Jahre – ausgelöst durch humanitäre Katastrophen, den Balkankrieg und den Zusammenbruch der Sowjetunion und ihrer Satellitenstaaten – ließ die Zahl der Asylsuchenden jedoch wieder ansteigen. Die größten Gruppen stammten nun aus Somalia und dem ehemaligen Jugoslawien. In den Jahren 1992 und 1993 wurden jeweils bis zu 14.000 Asylanträge

---

<sup>165</sup> Vgl. Matthiessen, Poul Chr. (2000): *Indvandringen til Danmark i det 20. århundrede*, S. 85.

<sup>166</sup> Vgl. Pedersen, Peder J./Smith, Nina (2001): *International Migration and Migration Policy in Denmark*, S. 3.

<sup>167</sup> Vgl. Meliss, Nadine/Sund, Erik Magnus (2004): *Dänemark*, in: Gieler, Wolfgang/Fricke, Dietmar (Hrsg.): *Handbuch europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder und die Beitrittskandidaten*, S. 19.

<sup>168</sup> Vgl. Runblom, Harald (1995): *Immigration to Scandinavia after World War II*, S. 304f.

gestellt, in den folgenden Jahren ca. 5.000 bis 6.000.<sup>169</sup> Die Anerkennungsrate der Asylgesuche blieb weiter hoch.<sup>170</sup>

Die 80er und 90er Jahre waren durch eine erhebliche Steigerung der Zuwanderung charakterisiert. Betrag der Wanderungssaldo zunächst jährlich etwa 1.000, so wuchs er in den 90er Jahren auf 13.000 bis 14.000 an. Damit erhöhte sich die Zahl ausländischer Staatsbürger kontinuierlich, wie Tabelle 1 zeigt.

**Tab. 1: Ausländische Staatsangehörige in Dänemark, 1980-2007**

	1980	1983	1986	1989	1992	1995	1998	2001	2004	2007
Ausländer	99.796	103.052	116.949	142.016	169.525	196.705	249.628	258.630	271.211	278.096

Quelle: Statistik Dänemark, online im Internet: <http://www.statbank.dk> (Stand: 02.08.2008).

#### 4.3 Die aktuelle Migrationssituation: Umfang und Struktur der Einwanderung

Das Statistische Amt in Dänemark bietet Zahlen zu „Einwanderern und Nachkommen“. Einwanderer sind laut Definition des Amtes im Ausland geborene Personen, deren Eltern beide ausländische Staatsbürger sind bzw. im Ausland geboren wurden. Und bei Nachkommen handelt es sich um in Dänemark geborene Personen, deren Eltern beide Einwanderer oder selbst Nachkommen sind. Diese Definition schließt auch Flüchtlinge sowie allgemein Migranten mit dänischer Staatsbürgerschaft ein. Etwas irreführend ist es daher, dass einige offizielle Informationsbroschüren und Internetseiten über Dänemark wie etwa die Website des Außenministeriums<sup>171</sup> unter dem Stichwort „Ausländer“ alle Einwanderer und Nachkommen zusammenfassen.

2007 lebten nach der Statistik 477.700 Einwanderer und Nachkommen in Dänemark. Bei einer Einwohnerzahl von 5,4 Mio. betrug ihr Anteil demnach 8,8%. Die eigentliche Ausländer-

<sup>169</sup> Vgl. Matthiessen, Poul Chr. (2000): *Indvandringen til Danmark i det 20. århundrede*, S. 90f.

<sup>170</sup> So hatten 1996 ca. 6.000 Personen nach ihrer Ankunft in Dänemark und ca. 1.400 in Konsulaten und Botschaften außerhalb des Landes Asyl beantragt; 69% wurde Asyl gewährt.

Vgl. Hjørnø, Jan (1999): *Denmark*, in: Angenendt, Steffen (Hrsg.): *Asylum and Migration Policies in the European Union*, S. 110.

<sup>171</sup> <http://www.denmark.dk>.

zahl, die Migranten mit dänischer Staatsbürgerschaft nicht berücksichtigt, umfasste 278.096 Personen (5,1%).<sup>172</sup>

Mit ca. 5% ist der Ausländeranteil aus internationaler Perspektive relativ gering: In Deutschland liegt er zum Vergleich bei 9%.<sup>173</sup> Die Zahl der Muslime in Dänemark lässt sich nur schätzen. Die Statistik geht von etwa 120.000, Forscher von bis zu 210.000 aus. Nach Herkunftskontinenten stellt sich die Verteilung der Ausländer folgendermaßen dar:

**Tab. 2: Ausländische Staatsangehörige in Dänemark nach Herkunftskontinenten, 2007**

<b>Insgesamt</b>	278.096
Herkunftskontinent	
<b>Europa</b>	165.461
<b>Afrika</b>	21.762
<b>Nordamerika</b>	6.692
<b>Süd- und Mittelamerika</b>	4.921
<b>Asien</b>	76.939
<b>Ozeanien</b>	1.676
<b>Staatenlos/Nationalität unbekannt</b>	645

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus: Statistik Dänemark, online im Internet: <http://www.statbank.dk> (Stand: 02.08.2008).

Typisch für Dänemark ist der hohe Anteil Zugewanderter aus europäischen Ländern. Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, stammten 2007 165.461 Ausländer aus Europa. Das entspricht einem Anteil von 59%. Allerdings ist der Anteil der EU-Bürger an der ausländischen Bevölkerung zwischen 1987 und 1997 um 25% zurückgegangen, obwohl sich der Ausländeranteil insgesamt seit Ende der 80er Jahre fast verdoppelt hat. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass durch den Flüchtlingszustrom die Zahl der aus Afrika, Asien und Lateinamerika stammenden ausländischen Staatsbürger anstieg. Inzwischen stammen 103.622 ausländische Staatsbürger (37%) aus Afrika, Asien und Süd- und Mittelamerika, darunter viele Entwicklungsländer. Etwa 11% der Ausländer kommen aus den nordischen Ländern, „(...) was auf die traditionell

<sup>172</sup> Diese und andere statistische Angaben zur Gesellschaft Dänemarks sind im Internet bei StatBank Denmark, dem Internetportal des statistischen Amtes, zu finden: <http://www.statbank.dk> (Stand: 12.08.2009).

<sup>173</sup> Die gleiche Aussage lässt sich für den Migrantenanteil treffen, der in Dänemark ca. 9% und in Deutschland 15% beträgt.

sehr großzügige Aufnahme von Zuwanderern aus Finnland, Island, Norwegen und Schweden zurückzuführen ist“<sup>174</sup>. 2007 kamen die größten Ausländergruppen aus folgenden Ländern:

**Tab. 3: Die zehn größten Gruppen ausländischer Staatsangehöriger in Dänemark nach Herkunftsländern, 2007**

Türkei	28.999
Irak	17.176
Deutschland	14.495
Bosnien-Herzegowina	12.012
Norwegen	11.896
Polen	9.950
Großbritannien	9.832
Schweden	9.466
Afghanistan	9.303
Ehemaliges Jugoslawien	9.203

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus: Statistik Dänemark, online im Internet: <http://www.statbank.dk> (Stand: 02.08.2008).

In punkto Asyl sind die Zahlen der Antragsteller und der prozentuale Anteil der Bewilligungen („Asylanerkennungsrate“) seit einigen Jahren rückläufig, was v.a. auf die geänderte Gesetzeslage zurückzuführen ist (siehe hierzu 4.4.3 „Einwanderung und Asyl“).

Im Jahr 2006 wollten ca. 1.900 Personen in Dänemark Asyl beantragen, die meisten aus dem Irak, Iran und Afghanistan. Die Ausländerbehörde ließ ca. 920 Asylgesuche zur Bearbeitung zu. Insgesamt traf die Behörde in 1.040 Fällen eine Entscheidung, in 18% davon wurde Asyl bewilligt.<sup>175</sup> Im Jahr 2000 hatten noch über 10.000 Personen Asyl beantragt, 2002 ca. 6.000 und 2004 ca. 3.000 Personen. Die Zahl der in Absprache mit dem UNHCR aufgenommenen Quotenflüchtlinge ist mit 450 bis 500 Personen pro Jahr gleich geblieben.

Auch der Erwerb der dänischen Staatsbürgerschaft muss berücksichtigt werden, um die Migrationssituation umfassend darlegen zu können. Denn immer mehr Migranten, die Ende der 1960er Jahre und in den darauf folgenden Jahrzehnten nach Dänemark kamen, haben die dänische Staatsbürgerschaft angenommen und werden von der Ausländerstatistik nicht erfasst. Die Migrantengruppen tendieren allerdings in unterschiedlichem Maß zu Einbürgerun-

<sup>174</sup> Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, S. 60.

<sup>175</sup> Vgl. Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (2008): Asyl, online im Internet: <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asyl.htm> (Stand: 03.08.2008).



gen. So zeigen Pakistaner eine weitaus höhere Neigung, die dänische Staatsbürgerschaft anzunehmen, als Türken.

Bis zur Jahrtausendwende stieg die Zahl der Einbürgerungen erheblich. 1995 erhielten nur ca. 5.000 ausländische Staatsbürger die dänische Staatsbürgerschaft. Im Jahr 2000 wurden etwa 19.000 Ausländer eingebürgert, darunter ca. 3.100 Türken, 2.200 Iraker, 1.200 Somalis und 1.100 Iraner. Seither ist die Zahl der jährlichen Einbürgerungen kontinuierlich gesunken. Das liegt v.a. an den erschwerten gesetzlichen Bedingungen für die Einbürgerung, die in Kapitel 4.4.5 erläutert werden. 2007 wurden nur ca. 3.600 Personen eingebürgert.<sup>176</sup>

Tabelle 4 informiert über die steigende Anzahl der Einwanderer und ihrer Nachkommen mit dänischer Staatsbürgerschaft seit den 80er Jahren. Um einen möglichst langen Zeitraum in einer Übersicht betrachten zu können, sind die Daten in einem Abstand von ca. fünf Jahren gewählt worden.

**Tab. 4: Einwanderer und deren Nachkommen mit dänischer Staatsbürgerschaft, 1981-2007**

	1981	1986	1991	1996	2001	2007
Einwanderer	57.325	57.779	60.919	70.644	95.885	125.550
Nachkommen	6.659	8.274	13.105	23.721	49.478	80.915

Quelle: Verändert entnommen aus: Statistik Dänemark, online im Internet: <http://www.statbank.dk> (Stand: 02.08.2008).

Innerhalb des Landes sind die Migranten relativ ungleich verteilt. Die überwiegende Mehrzahl lässt sich in größeren Städten nieder, die mehr Arbeitsplätze und Migrantennetzwerke als Dörfer und kleinere Städte bieten. Im Jahr 2002 lebten ca. 44% der Zugewanderten in Großstädten, die meisten im Großraum Kopenhagen.<sup>177</sup> In einigen Vororten der Hauptstadt wie Ishøj und Brøndby leben besonders viele Migranten. Da die Zuwandererzahl in den Kommunen erheblich schwankt, gilt seit 1999 eine Quote. Danach werden neue Flüchtlinge auf die Kommunen verteilt, um eine gleichmäßigere Verteilung zu erreichen.

Bei der Erörterung der Migrationssituation muss auch die Minderheit der 15.000 bis 25.000 in der Region Nordschleswig (*Sønderjylland*) lebenden Deutschen erwähnt werden. Sie sind überwiegend zweisprachig, verwenden als Alltagssprache den regionalen, dänischen Dialekt „Synnejysk“ und sind sehr gut in die dänische Gesellschaft integriert. In den Bonn-

<sup>176</sup> Vgl. Statistik Dänemark, online im Internet: <http://www.statbank.dk> (Stand: 02.08.2008).

<sup>177</sup> Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, S. 63ff.

Kopenhagener Erklärungen von 1955 wurden die Rechte der dänischen bzw. deutschen Minderheit verankert. Sie dürfen ihre religiösen und kulturellen Verbindungen mit Dänemark bzw. Deutschland pflegen und haben das Recht, eigene Schulen und Kindergärten zu errichten. Sonderrechte für die deutsche Minderheit in Dänemark wurden nicht definiert.<sup>178</sup> Allerdings ist sie als einzige Minderheit in Dänemark mit sprachlichen und kulturellen Besonderheiten nach der Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten und durch die Charta zum Schutz von Regional- und Minderheitensprachen anerkannt.

Dänemark hat sich im Laufe seiner Geschichte nahezu von allen Gebieten mit nationalen Minderheiten trennen müssen – Ausnahmen blieben die Färöer und Grönland.<sup>179</sup> 2008 entschieden sich die Grönländer in einer Abstimmung für das Inkrafttreten eines Autonomiegesetzes in 2009. Es sieht eine erweiterte Selbstverwaltung und die Anerkennung der Grönländer als eigenes Volk und Grönländisch als Landessprache vor. Gegenwärtig leben etwa 20.000 Grönländer in Dänemark, viele von ihnen besuchen eine Hoch- und Fachhochschule.

#### 4.4 Staatliche Migrations- und Integrationspolitik und ihre Gesetzgebung

##### 4.4.1 Eckpunkte und aktuelle Ausrichtung

Dänemark praktizierte lange eine vergleichsweise großzügige Flüchtlingspolitik. Deshalb und wegen des generösen Entwicklungshilfeetats galt das Land international als besonders liberal, tolerant und hilfsbereit. In den letzten Jahrzehnten rückten die Themen ethnische Minderheiten und Immigration trotz des vergleichsweise gering gebliebenen Ausländeranteils an die Spitze der politischen Tagesordnung. Damit einhergehend wurde die Ausländer- und Asylgesetzgebung deutlich restriktiver, was das Ausland mit Besorgnis registrierte.

Bis in die späten 1960er Jahre konzentrierte sich die Migrationspolitik vorrangig auf einreisende Arbeitsmigranten, die im Rahmen der nordischen Zusammenarbeit ins Land kamen. Als durch die Arbeitskräfteanwerbung ca. 19.000 Migranten vor allem aus der Türkei, Jugoslawien, Pakistan und Marokko einreisten, befürchteten die Behörden, die Zahl der arbeitssuchenden Ausländer könne die freien Arbeitsangebote weit übertreffen. Ihre Einwanderung

---

<sup>178</sup> Vgl. Dänisches Außenministerium, Generalkonsulat von Dänemark, Flensburg (2007): Die Deutsch-Dänische Minderheitenregelung, online im Internet: <http://www.gkfleborg.um.dk/de/menu/Infos/Minderheit/Minderheitenregelung/> (Stand: 27.12.2008).

<sup>179</sup> Vgl. Strøm, Georg (2008): Binationale Paare im Visier der dänischen Migrationspolitik, S. 42f.

wurde durch die begrenzte Vergabe von Arbeitserlaubnissen eingeschränkt. Die Immigration ausländischer Arbeitnehmer spielte deshalb jahrzehntelang nur noch eine marginale Rolle.<sup>180</sup> In den 70er Jahren erarbeitete die sozialdemokratische Regierung Regelungen für die Aufnahme im Rahmen von Asyl und Familienzusammenführung. 1983 wurde das Ausländergesetz von seinem Vorgänger aus dem Jahr 1952 abgelöst. Das „alte“ Gesetz zeichnete sich durch großzügige Bedingungen für die Arbeitsaufnahme von Ausländern aus, die aber bereits 1969 eingeschränkt und 1973 abgeschafft wurden. Mit dem neuen Gesetz blieben die Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen von Ausländern weitgehend bestehen, wurden jedoch durch Regelungen für zuwandernde Familienangehörige und Flüchtlinge ergänzt. Das Ausländergesetz von 1983 war zu dieser Zeit eines der liberalsten Europas. Es erlaubte den Bleibewilligen, die während der kurzen Phase der Arbeitskräfteanwerbung gekommen waren, minderjährige Kinder, Ehegatten und über 60-jährige Eltern nach Dänemark zu holen. So verfestigte sich der Aufenthalt der Zuwanderer und trug maßgeblich zu der heutigen Migrationsstruktur bei, die von erster und zweiter Einwanderergeneration geprägt ist.<sup>181</sup> Auch die Rechte der Flüchtlinge wurden durch den freien Zugang zu Asylverfahren gestärkt.

Die ab Mitte der 1980er Jahre einsetzende erhebliche Einwanderung führte zu einer Neubestimmung der dänischen Migrationspolitik. Der Politikwechsel basierte auf drei ausschlaggebenden Faktoren: 1.) dem Glauben, dass Dänemark aufgrund der im internationalen Vergleich höheren Sozialleistungen und der leichteren Einreise zu einem Magnet für gering ausgebildete Asylsuchende geworden sei, 2.) der Befürchtung, dass die Rekrutierung hoch ausgebildeter Migranten für dänische Firmen wegen der geltenden Einreisebestimmungen schwierig sei und 3.) dem Eingeständnis, dass die wirtschaftliche und soziale Integration der bereits ansässigen Zugewanderten starker Verbesserungen bedürfe und die Einwanderung weiterer Migranten die Situation verkomplizieren würde.<sup>182</sup>

In Anbetracht des hohen Flüchtlingsaufkommens und der seit den 70er Jahren gestiegenen Arbeitslosigkeit überarbeitete die Regierung die erst 1983 liberalisierte, im Ausländergesetz verankerte Flüchtlingspolitik und verabschiedete deutlich restriktivere Bestimmungen. So wurde ab 1986 der Besitz gültiger Ausweispapiere Voraussetzung für die Einreise und die Bearbeitung eines Asylgesuches. Als erstes Land führte Dänemark die „Drittstaatenregelung“ ein. Danach können Asylsuchende aus einem als „sicher“ definierten Land wieder dorthin abgeschoben werden.

---

<sup>180</sup> Vgl. Meliss, Nadine/Sund, Erik Magnus (2004): Dänemark, S. 21.

<sup>181</sup> Vgl. ebd., S. 20f.

<sup>182</sup> Vgl. Roseveare, Deborah/Jørgensen, Martin (2004): Migration and Integration of Immigrants in Denmark, Economics Department Working Papers Nr. 386, S. 16.

Bereits die sozialdemokratische Regierung hatte verschiedene Regelungen zur Begrenzung der Zuwanderung eingeführt und besonders Familienzusammenführungen erschwert. Die seit 2001 amtierende konservativ-rechtsliberale Minderheitsregierung, die im Parlament auf die Unterstützung der ausländerfeindlichen Dänischen Volkspartei angewiesen ist, konzentriert sich noch stärker auf die Drosselung des Ausländerzustromes. Sie möchte die Zahl der Flüchtlinge und den Nachzug von Familienangehörigen begrenzen und stellt höhere Anforderungen an die Selbstversorgung.<sup>183</sup> Wenige Monate nach Amtsantritt legte die Regierung entsprechende Gesetzesentwürfe vor, die im Mai 2002 vom Parlament verabschiedet wurden. Zu den gravierenden rechtlichen Änderungen zählten neben der Erschwerung von Familienzusammenführungen auch die Streichung des Begriffs „De-facto-Flüchtling“ und damit die Abschaffung des Asyls aus humanitären Gründen. Als Folge sank die Asylanerkennungsrate, die im Schnitt während der 90er Jahre die höchste aller Industriestaaten war, erheblich. Die strengerer Gesetze bezogen sich auch auf die Sozialleistungen für Einwanderer und Flüchtlinge. Ursprünglich erhielten sie die gleichen Leistungen wie Einheimische – nach den neuen Regelungen besteht erst nach sieben Jahren Anspruch auf den vollen Umfang.<sup>184</sup> Mit Unterstützung der Dänischen Volkspartei vergrößerten sich auch die Hürden für die Erlangung der dänischen Staatsbürgerschaft Ende 2005, so dass das Land im EU-Vergleich mittlerweile über die strengsten Einbürgerungsbestimmungen verfügt.<sup>185</sup>

Die Minderheitsregierung konzentriert sich darüber hinaus auf die Verbesserung der Integration dauerhaft in Dänemark lebender Zugewanderter. Sie rückte durch mehrfache Nachbesserungen des 1999 eingeführten Integrationsgesetzes seinen Fokus noch stärker auf die Integration in den Arbeitsmarkt. Angestrebt wird diese Integration durch die Kombination verschiedener Maßnahmen wie Sprachkurse, Bildungsangebote und Arbeitsmarktprogramme. Ein wesentlicher Kern des Gesetzes besteht in der Verlagerung der Verantwortlichkeiten von der staatlichen Verwaltung hin zu den Gemeinden. Damit reagierte die Regierung auf Schwierigkeiten, die früher zwischen staatlichen und regionalen Behörden hinsichtlich der finanziellen

---

<sup>183</sup> Vgl. Haas, Silke (2006): „Ausländer sind eine Last“, Stern.de am 07.02.2006, online im Internet: <http://www.stern.de/politik/ausland/:D%E4nemark-Ausl%E4nder-Last/555143.html> (Stand: 02.08.2009).

<sup>184</sup> Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, S. 23f.

<sup>185</sup> Die Dänische Flüchtlingshilfe schätzt, dass bis zu 70% der in Dänemark lebenden Flüchtlinge nun von der dänischen Staatsbürgerschaft von vornherein ausgeschlossen sind. Traumatisierte Flüchtlinge, die unter dem posttraumatischen Stresssymptom leiden und als Folge Lernschwierigkeiten haben, konnten bisher von der Sprachanforderung befreit werden. Die dänische Regierung strich diese Ausnahmeregelung.

Zuständigkeiten für Einwanderer und Flüchtlinge bestanden.<sup>186</sup> Der dänische Staat stellt seit einigen Jahren erhebliche finanzielle Mittel zur Integration bereit.<sup>187</sup>

Parallel zu Maßnahmen im Bereich der Zuwandererintegration konzentriert sich die konservativ-rechtsliberale Regierung verstärkt darauf, Einwanderungs- und Arbeitserleichterungen für dringend benötigte qualifizierte Arbeitskräfte zu schaffen. Ein bedeutender Schritt in der dänischen Migrationspolitik war 2002 die Einführung der „Job Card“; weitere Maßnahmen schlossen sich in den darauf folgenden Jahren an. Der im Oktober 2007 veröffentlichte Regierungsplan „Dänemark – ein guter Ort zum Arbeiten“ enthält zahlreiche Vorschläge zur vereinfachten Arbeitskräfteanwerbung.<sup>188</sup>

Auch verfolgt Dänemark seit einigen Jahren eine sehr aktive Repatriierungspolitik. Bereits im Jahr 2000 war ein Gesetz in Kraft getreten, wonach ausländische Personen, die freiwillig in ihre Heimatländer zurückkehren möchten, eine finanzielle Unterstützung erhalten. Die seit 2001 regierende Minderheitenkoalition wirbt verstärkt dafür, von diesem Gesetz Gebrauch zu machen. Die Rückführungszahl ist seither gestiegen.

2003 erarbeitete eine Ministergruppe unter Leitung des damaligen Integrationsministers Bertel Haarder den knapp 100-seitigen Bericht „Visionen und Strategien der Regierung für eine verbesserte Integration“. Der Einsatz für eine offene und demokratische Gesellschaft, für Bildung und Ausbildung von Einheimischen und Migranten sowie für die verbesserte Integration von Migranten auf dem Arbeitsmarkt wurde auf die integrationspolitische Agenda gesetzt. Zentrale Prinzipien wurden formuliert und über 100 konkrete Initiativen der Regierung benannt.<sup>189</sup> Erfolgreiche Integration wird als gemeinsame Aufgabe von Ausländern, Kommunen, Unternehmen und Einheimischen definiert. Ausländer, die sich sehr um ihre Integration

---

<sup>186</sup> Vgl. Pedersen, Peder J. (2000): *Immigration in a High Unemployment Economy: The Recent Danish Experience*, S. 12.

<sup>187</sup> Die Gesamtausgaben des Staates sind zwar wegen der gesunkenen Zahl der Migranten, die aus humanitären Gründen oder im Rahmen der Familienzusammenführung aufgenommen wurden, seit 2002 um über 60% gesunken, aber immer noch erheblich: Das Budget des Ministeriums für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration betrug 2006 für den Integrationsbereich 1.449 Mio. DKK (ca. 194 Mio. Euro), wovon mehr als 80% für Integrationsprogramme und andere Sprachkurse ausgegeben wurden. Die Integrationsausgaben des Ministeriums änderten sich dahingehend, dass Gelder für Maßnahmen, die das Ziel der Arbeitsmarktintegration verfolgen, seit 2002 verdoppelt wurden.

Vgl. Liebig, Thomas (2007): *The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark*, S. 21.

<sup>188</sup> Vgl. OECD (2008): *International Migration Outlook. Sopemi 2008*, S. 238.

<sup>189</sup> Prinzipien der Regierung in der Integrationspolitik sind demnach, dass Verschiedenheiten Platz eingeräumt wird und gelernt wird, aus ihnen Vorteile zu ziehen, dass mehr Anforderungen an die Selbstversorgung gestellt werden, dass die Konsequenzlosigkeit beendet wird und dass unterdrückende Familienmuster nicht mit „Kultur“ entschuldigt werden.

Vgl. Plan der dänischen Regierung „Visionen und Strategien der Regierung für eine bessere Integration“, Juni 2003, online im Internet:  
[http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/regeringsinitiativer/2003/regeringens\\_vision\\_og\\_strategier/vision\\_og\\_strategier/index.htm](http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/regeringsinitiativer/2003/regeringens_vision_og_strategier/vision_og_strategier/index.htm) (Stand: 02.08.2009), S. 4.

bemühen, müssen der Regierung zufolge dafür belohnt werden – im Gegenzug sei im Falle der Verweigerung zugewiesener Arbeit die konsequente Kürzung von Sozialleistungen unumgänglich.

Im Mai 2005 veröffentlichte die Regierung ihren Integrationsplan „Eine neue Chance für alle“, in dem die Verbesserung der Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt als ein wesentliches Regierungsziel benannt wird. Bis zum Jahr 2010 sollen 25.000 „Nichtdänen“ zusätzlich Arbeit finden. Im Herbst desselben Jahres stellte die Regierung die „Erklärung zu Integration und aktiver Mitbürgerschaft in der dänischen Gesellschaft“ vor, die im März 2006 in Kraft trat. Nur wenn Einwanderer und Flüchtlinge diese „Treueerklärung“ unterzeichnen, können sie eine Aufenthaltsgenehmigung bekommen.<sup>190</sup>

Es kann konstatiert werden, dass die in den vergangenen Jahren in Dänemark praktizierte Politik darauf abzielt, die Immigration hoch ausgebildeter Personen zu fördern. Zugleich soll aber der Zuzug von Flüchtlingen sowie der Nachzug von Familienangehörigen eingedämmt werden. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts enthält die dänische Migrationspolitik Elemente einer Abschottung gegenüber weiterer Zuwanderung und der Ausgrenzung von Ausländern.<sup>191</sup>

Die Regierung legt viel Wert auf die verbesserte Integration der bereits in Dänemark lebenden Migranten, wobei ihre Politik vorrangig auf die verstärkte Teilnahme von Migranten am Erwerbsleben abzielt. In diesem Sinne bilden die Verbesserung der Dänischkenntnisse, Erleichterungen bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen und die verstärkte Qualifikation von Migranten Schwerpunkte der Integrationsmaßnahmen. Diese Ausrichtung – erstens Integration, zweitens Einschränkung der Einwanderung aus Drittländern bei gleichzeitiger Ausweitung der Arbeitsmigration – lässt sich als eine „Abschottung im Namen der Integration“ zusammenfassen.

Im In- und Ausland erntete die dänische Regierung Kritik für ihre Ausländerpolitik, die sie als „fest und fair“ (*fast og fair*) bezeichnet. Das einstige „Musterland der Toleranz“ ist nach An-

---

<sup>190</sup> Die Erklärung enthält u.a. folgende Punkte: „Ich möchte in jeder Hinsicht die dänische Gesetzgebung einhalten und die dänischen demokratischen Prinzipien bewahren.“; „Ich erkenne an, dass die einzelnen Bürger und Familien selbst die Verantwortung für ihre Versorgung tragen. Ich werde mich deshalb bemühen, so schnell wie möglich Selbstversorger zu werden, und nehme an den Aktivitäten teil, die in meinem Integrationsvertrag mit der Kommune beschrieben sind.“; „Ich weiß, dass es in Dänemark verboten ist, Gewalt auszuüben und ungesetzlichen Zwang auf seinen Ehepartner auszuüben.“; „Ich respektiere die Freiheit und persönliche Integrität des einzelnen Menschen, die Gleichstellung der Geschlechter und die Glaubens- und Meinungsfreiheit, die für Dänemark grundlegend sind.“; „Ich erkenne an, dass die dänische Gesellschaft sich scharf von Terrorhandlungen distanziert und jeder Bürger die Pflicht zur Bekämpfung von Terrorismus hat (...).“ Eigene Übersetzung von Ausschnitten der „Erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund“, online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/EC64741B-0BD9-464B-8DCF-2EA405CED223/0/integrationserklaering\\_dansk.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/EC64741B-0BD9-464B-8DCF-2EA405CED223/0/integrationserklaering_dansk.pdf) (Stand: 31.07.2009).

<sup>191</sup> Vgl. Kjeldstadli, Knut (2007): Nordeuropa: Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland, S. 66.

sicht vieler Experten vom Image einer humanen und liberalen Gesellschaft abgerückt.<sup>192</sup> Zu der teilweise sehr kritischen Bewertung der Politik durch ausländische Politiker und Medien hat auch der überwiegend negativ geführte Migrationsdiskurs in der dänischen Politik beigetragen. Durch den so genannten Karikaturenstreit rückte Dänemarks Umgang insbesondere mit muslimischen Zuwanderern international ins Blickfeld. Mit dem dänischen Migrationsdiskurs, der Kritik aus dem In- und Ausland und dem Karikaturenstreit beschäftigt sich das Kapitel 4.5 („Migration und Integration im politischen und öffentlichen Diskurs“).

#### 4.4.2 Akteure

Ursprünglich oblagen Einwanderungs- und Flüchtlingsfragen dem Innenministerium. Die damit verbundenen Aufgaben und Kompetenzen wurden 2001 im Rahmen der Kabinettsreform in einem Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration*) gebündelt. Die Gründung des Ministeriums lässt sich als Konsequenz der seit 2001 regierenden Mitte-Rechts-Regierung auf Einwanderungs- und Integrationsfragen interpretieren.<sup>193</sup> Es bündelt alle Initiativen, Zuwanderer über den Arbeitsmarkt in die Gesellschaft zu integrieren. Die Liberale Rikke Hvilshøj übernahm das Ministeramt im Februar 2005 von Bertel Haarder, im Herbst 2007 folgte Birthe Rønn Hornbech (alle *Venstre*).

Die dem Außenministerium zugeordneten dänischen Botschaften und Konsulate sind häufig erste Anlaufstellen für viele Einwanderer. Sie übernehmen vor Ort Aufgaben wie die Ausstellung von Visa.<sup>194</sup>

Dem Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration untergeordnet ist die Ausländerbehörde, die seit Juli 2006 als „Ausländerdienst“ (*Udlændingetjeneste*) bezeichnet wird. Ihr obliegen die meisten Verwaltungsaufgaben im einwanderungs- und asylpolitischen Bereich, bspw. Entscheidungen über Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse sowie Ausweisungen. Die Beurteilung von Asylanträgen wird von so genannten „*fact-finding-missions*“ beeinflusst, die die Behörde in Herkunftsländern und -gebieten durchführt. So informiert sie sich vor Ort über

---

<sup>192</sup> Vgl. Johé-Kellberg, Hanne (2003): Ausländerrecht in Dänemark. Deutliche Abkehr von früherer Liberalität, erschienen in der Zeitschrift *Ausländer in Deutschland*, 1/2003, online im Internet: <http://www.isoplan.de/aid/2003-1/europa.htm> (Stand: 10.01.2007).

<sup>193</sup> Vgl. Sund, Erik Magnus (2005): Eine komparative Analyse der Immigration und Einwanderungspolitik in Dänemark und Schweden, S. 77.

<sup>194</sup> Vgl. ebd., S. 77.

die Verhältnisse. Des Weiteren kommt ihr die Verantwortung für den Betrieb der Asylzentren zu; diese werden in Kooperation mit dem Dänischen Roten Kreuz (*Dansk Røde Kors*) geführt. Nördlich von Kopenhagen liegt das Flüchtlingszentrum Sandholm, in dem Personalien und Reiserouten der Asylsuchenden überprüft werden, die nicht an der Grenze zurückgewiesen wurden. Danach werden sie in einer der landesweiten Unterkünfte untergebracht, wo sie i.d.R. während des gesamten Bearbeitungszeitraums ihres Asylverfahrens bleiben.

Zu den wichtigsten NGOs zählt neben dem Roten Kreuz die Dänische Flüchtlingshilfe (*Dansk Flygtningehjælp*). Diese Dachorganisation von 26 Mitgliedsorganisationen aus dem humanitären Bereich verfügt über Einflussmöglichkeiten bei Asylentscheidungen.<sup>195</sup>

Die gesellschaftliche Integration liegt bei den Kommunen, die Kommunalverwaltungen übernehmen die Konzipierung von Einführungsprogrammen sowie den Sprachunterricht (siehe dazu Kapitel 4.4.4 zum Integrationsgesetz).

70 Kommunen haben so genannte Integrationsräte (*integrationsråd*) eingerichtet, die die lokalen Behörden bei kommunalen Integrationsleistungen beraten. Integrationsräte wählen im Rahmen der Kommunalwahlen Repräsentanten für den landesweiten „Rat für ethnische Minderheiten“ (*Rådet for Etniske Minoriteter*). Dieser Rat besteht aus 14 Einwanderern und Flüchtlingen und kommt in jedem Quartal mit der Integrationsministerin zusammen, um sie in den für ethnische Minderheiten relevanten Fragen zu beraten.

Der „Think Tank“ (*Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark*), den es von 2000 bis 2007 gab, unterstützte die Regierung mit Berichten und Empfehlungen bei der Entwicklung von Integrationsrichtwerten und der Verbesserung von Integrationsangeboten. Der siebente Bericht thematisiert die Entwicklung der Ausländerintegration.<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> Die Entscheidung über die Bewilligung oder Ablehnung des Asyls wird von der Ausländerbehörde getroffen. Wird der Asylantrag abgelehnt, können die Betroffenen die Dänische Flüchtlingshilfe um Überprüfung und Vermittlung bitten. Im weiteren Verfahren wird, wenn mit der Ausländerbehörde keine Einigung erzielt werden konnte, der Revisionsausschuss für Flüchtlinge (*flygningenævnet*) eingeschaltet, der endgültig über den Ausgang des Asylverfahrens entscheidet. Zuletzt ist es bei einer Ablehnung des Asylgesuches möglich, sich mit der Bitte um eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen an das Integrationsministeriums zu wenden.

Vgl. Meliss, Nadine/Sund, Erik Magnus (2004): Dänemark, S. 24ff.

<sup>196</sup> Think Tank zu den Herausforderungen für den Integrationseinsatz in Dänemark (2006): Udviklingen i udlændinges integration i det danske samfund.



#### 4.4.3 Einwanderung und Asyl

Gemäß dem dänischen Ausländergesetz lassen sich hinsichtlich Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsbestimmungen folgende Gruppen unterscheiden:

1. *Staatsbürger der nordischen Länder*, die uneingeschränkt einreisen, sich im Land aufhalten und arbeiten können,
2. *Staatsbürger aus einem Land der EU oder des EWR*, die einreisen und sich bis zu drei Monaten bzw. bei Beschäftigungssuche bis zu sechs Monaten aufhalten dürfen und danach eine Aufenthaltsgenehmigung, aber keine besondere Arbeitserlaubnis benötigen,
3. *Staatsangehörige aus den übrigen Staaten*, die für Einreise und Aufenthalt ein Visum benötigen, außer bei Staatsbürgern aus Ländern mit Visa-Freiheit. Für die Arbeitsaufnahme benötigen sie vor der Einreise eine Arbeits- und eine Aufenthaltserlaubnis, die jedoch nur in Ausnahmefällen zusammen ausgestellt werden, sowie ein schriftliches Arbeitsangebot.<sup>197</sup>

Seit dem Einwanderungstopp von 1973 durften nur Arbeitskräfte aus den nordischen Staaten sowie aus den EG- bzw. EU- und EWR-Mitgliedsstaaten nach Dänemark einwandern, um eine Beschäftigung aufzunehmen. Die Einwanderung ausländischer Arbeitnehmer aus anderen Ländern war v.a. wegen der relativ hohen Arbeitslosigkeit nur in Ausnahmefällen gestattet, bspw. im Falle von Saisonarbeit und Praktika.<sup>198</sup> Die konservativ-rechtsliberale Minderheitsregierung hat es sich zum Ziel gesetzt, angesichts des Bedarfs an Fachkräften und der mittlerweile sehr geringen Arbeitslosigkeit die bisherigen Hauptformen der Zuwanderung – Familienzusammenführung und Flüchtlingsaufnahme – grundlegend zu ändern: Die Aufnahme einer qualifizierten Arbeit soll künftig der Hauptgrund für die Einwanderung sein. Zu diesem Zweck wurde nach langem Druck der Industrie 2002 die „Job-Card“ eingeführt. Das Spezialprogramm für ausländische Arbeitskräfte basiert auf einer „Positivliste“. Es wurde in den vergangenen Jahren mehrfach modifiziert, weitere Zuwanderungsmöglichkeiten für Hochqualifizierte entstanden. Sie stellen sich derzeit so dar:

- 1) Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis auf Basis der Positivliste: Ausländer, die weder aus einem EU- noch einem EWR-Land kommen, können eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für einen Zeitraum von drei Jahren erhalten, wenn sie 1. ein schriftliches Ar-

---

<sup>197</sup> Vgl. Meliss, Nadine/Sund, Erik Magnus (2004): Dänemark, S. 21f.

<sup>198</sup> Vgl. Sund, Erik Magnus (2005): Eine komparative Analyse der Immigration und Einwanderungspolitik in Dänemark und Schweden, S. 58f.

beitsangebot haben und 2. die angebotene Arbeit auf der Positivliste verzeichnet ist. Diese im Internet einsehbare Liste benennt Beschäftigungsbereiche, in denen qualifizierte Arbeitskräfte dringend benötigt werden. Dazu gehören Berufe wie IT-Spezialisten, Ingenieure, Ärzte und Gesundheitspfleger.

- 2) Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis auf Basis bestimmter Gehaltsbezüge: Eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis kann auch erteilt werden, wenn Ausländer ein Arbeitsplatzangebot mit einem Mindestjahresgehalt von mindestens 450.000 DKK (ca. 60.000 Euro) pro Jahr vorweisen können.
- 3) Aufenthaltserlaubnis zwecks Arbeitssuche auf Basis einer Greencard: Die Greencard orientiert sich am kanadischen Punktesystem. Drittstaatsangehörige müssen die Mindestanzahl von 100 Punkten erreichen, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten und sich in Dänemark einen Arbeitsplatz suchen zu dürfen. Die Punktevergabe basiert u.a. auf den Kriterien Ausbildung, Arbeitserfahrung und Alter. Die Erlaubnis zur Einreise und Arbeitssuche ist sechs Monate gültig. Auch Studierende, die in Dänemark eine Hochschulausbildung abschließen, haben nach Ende des Studiums Zugang zu einer Greencard. Sie können somit weitere sechs Monate im Land bleiben und auf Arbeitssuche gehen. Wenn sie ein Arbeitsangebot erhalten, müssen Sie eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis beantragen.<sup>199</sup>

Wesentlicher Bestandteil des 2002 reformierten Ausländergesetzes ist die weitere Erschwerung der Familienzusammenführung. Der Nachzug der Eltern über 60 Jahre war bereits durch die sozialdemokratische Vorgängerregierung im Jahr 2000 eingeschränkt worden – nun wurde diese Option komplett aus dem Ausländergesetz genommen. Auch ein grundsätzlicher Anspruch auf Nachzug eines ausländischen Ehepartners besteht seither nicht mehr. Eine Einzelfallprüfung entscheidet über den Nachzug. Er schließt aber Ehegatten unter 24 Jahren und Kinder über 15 Jahren grundsätzlich aus. Wer einen Ehepartner nach Dänemark holen möchte, muss selbst mindestens 24 Jahre alt sein. Er muss eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis haben sowie eine Bankgarantie, ein monatliches Einkommen<sup>200</sup> und ausreichenden Wohn-

---

<sup>199</sup> Vgl. Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (2007): Mitbürger in Dänemark. Was Neubürger über die dänische Gesellschaft wissen sollten, online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/A915E9E4-3B81-4A9D-A0F2-70BEB026BC83/0/MedborgerTysk\\_72.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/A915E9E4-3B81-4A9D-A0F2-70BEB026BC83/0/MedborgerTysk_72.pdf) (Stand: 23.12.2008), S. 26f.

<sup>200</sup> Nach einem 2007 angenommenen Gesetz ist es nicht länger ausschlaggebend, wie viel eine Familie verdient, sondern ob sie selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen kann. Dies wird angenommen, wenn eine Familie keine Sozialhilfeleistungen nach dem Integrationsgesetz oder dem Gesetz über aktive Sozialpolitik bezieht. Vgl. OECD (2007): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2007, S. 232.

raum<sup>201</sup> nachweisen. Eine weitere Voraussetzung ist das Bindungskriterium.<sup>202</sup> Die sozialdemokratische Vorgängerregierung unter Poul Nyrup Rasmussen hatte dieses Kriterium bereits eingeführt, das seit Juli 2002 auch für dänische Staatsbürger gilt. Ausgenommen vom Bindungskriterium sind Personen, die seit 28 Jahren die dänische Staatsbürgerschaft haben. Zusätzlich müssen beide Ehegatten seit 2005 eine Integrationserklärung unterschreiben, um eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis im Rahmen der Familienzusammenführung zu erhalten. Der nachziehende ausländische Ehepartner verpflichtet sich damit, auf bestmögliche Weise Dänisch zu lernen und sich in die Gesellschaft zu integrieren. Der bereits in Dänemark lebende Partner unterzeichnet eine Erklärung, wonach er das Erlernen der dänischen Sprache und die gesellschaftliche Integration des Ehegatten und der Kinder fördert.

Die konservativ-rechtsliberale Regierung einigte sich mit der Dänischen Volkspartei auch auf die Einführung eines Einwanderungstests für religiöse Prediger sowie ausländische Ehepartner, die im Rahmen des Familiennachzugs einreisen möchten. Mit dem Test, der nach den Plänen der Regierung voraussichtlich bereits ab 2009 in den Botschaften durchgeführt wird, müssen sie Kenntnisse der dänischen Sprache (nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen auf A1-Niveau mündlich) und Kenntnisse der Gesellschaft nachweisen.<sup>203</sup> Der Test wird Voraussetzung für die Aufenthaltserlaubnis.

Um die Einwanderung für potenziell hilfebedürftige Personen unattraktiver zu machen, wurden mit dem 2002 reformierten Ausländergesetz auch sozial- und arbeitsrechtliche Veränderungen eingeführt. Galten ursprünglich für Einwanderer und Flüchtlinge die gleichen Sozialleistungen wie für die einheimische Bevölkerung, so erhalten sie seit 2002 erst nach sieben Jahren den vollen Anspruch. Und das auch nur, wenn sie sieben der letzten acht Aufenthaltsjahre ununterbrochen in Dänemark waren. In den ersten sieben Jahren wird an bedürftige Neuzuwanderer die 30 bis 50% unter dem normalen Sozialhilfeansatz liegende „Starthilfe“

---

<sup>201</sup> Das Wohnraumkriterium definiert ausreichenden Wohnraum folgendermaßen: Der in Dänemark ansässige Ehepartner muss über eigenen Wohnraum als Eigentümer, Miteigentümer oder Anteilseigner, Mieter oder in ähnlicher Weise verfügen. Wenn der Ehegattennachzug stattgefunden hat, dürfen höchstens zwei Personen pro Raum in der Wohnung leben, jedem Bewohner steht mindestens eine Wohnfläche von 20 m<sup>2</sup> zu. Vgl. Dänische Familienbehörde (2006): Anleitung im Zusammenhang mit der Schließung von Ehen und eingetragenen Lebenspartnerschaften über Aufenthaltsgenehmigungen in Dänemark auf Grundlage von Ehe oder eingetragener Lebenspartnerschaft mit einer in Dänemark ansässigen Person (Ehegattennachzug), online im Internet: <http://www.familiestyrelsen.dk/other-languages/> (Stand: 23.12.2008).

<sup>202</sup> Nach dem Bindungskriterium muss die Gesamtbindung der Partner an Dänemark enger sein als an einen anderen Staat. Um dies zu prüfen, beleuchten die Ausländerbehörden die persönliche und familiäre Lage der Partner und beziehen u.a. folgende Anhaltspunkte ein: Länge und Art des Aufenthalts der Partner in den jeweiligen Staaten, Sprachkenntnisse sowie Ausbildungs- oder Arbeitsbezug der Partner zu Dänemark. Vgl. ebd.

<sup>203</sup> Vgl. OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 238.

(*starthjælp*) ausgezahlt.<sup>204</sup> Während dieser Zeit müssen Niedriglohnarbeiten auf Zuweisung angenommen werden. Zuwanderer dürfen im ersten Beschäftigungsjahr zwischen 30 und 50% unterhalb des üblichen Tarifs bezahlt werden. Dänen, die in den vergangenen sieben Jahren nicht in Dänemark gelebt haben, sind ebenfalls von diesen Regelungen betroffen.<sup>205</sup>

Die Bedingungen für den Erhalt einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis wurden schrittweise verschärft. Seit 2002 müssen Drittstaatsangehörige mindestens sieben statt drei Aufenthaltsjahre für eine solche Erlaubnis nachweisen (EU-Staatsbürger und ihre Familienangehörigen: 5 Jahre). Sie dürfen in dieser Zeit keine staatlichen Unterstützungsleistungen in Anspruch genommen haben. Weitere Voraussetzungen sind die Unterzeichnung der Integrationserklärung und die Absolvierung eines Einführungsprogramms – die dauerhafte Aufenthaltserlaubnis ist also mit integrationspolitischen Maßnahmen verknüpft. Eine neue Bedingung ist ein erfolgreicher Sprachtest (*integrationseksamen*) der Stufe *Dansk 2* auf B1-Niveau.<sup>206</sup> Darüber hinaus müssen sie seit mindestens zweieinhalb Jahren einer normalen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen, um eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis erhalten zu können.<sup>207</sup>

Auch beim Asyl wurden in den letzten Jahren mehrere rechtliche Änderungen eingeführt. 2002 wurde der Status „De-facto-Flüchtling“, der als wesentliches Asylinstrument bis dahin vielen Asylbewerbern aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis gewährte, aus der Gesetzgebung gestrichen. Dänemark befindet sich seither im Kreis der EU-Länder, die nur auf Basis eines nach der GFK unabdingbaren Minimums an Gründen Asyl gewähren. NGOs klagen jedoch über die restriktive dänische Auslegung der Definition des Flüchtlingsbegriffs nach Artikel 1A der GFK. Dadurch wird es immer schwieriger, den Flüchtlingsstatus in Dänemark zu erlangen. So wurde bspw. den meisten Irakern der Flüchtlingsstatus verweigert.<sup>208</sup>

---

<sup>204</sup> Die Starthilfesätze werden jedes Jahr neu bestimmt. Zum 1. Januar 2005 betragen sie für Verheiratete und in ehelicher Gemeinschaft Lebende, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, 4.583 Kronen (ca. 600 Euro) und für Alleinstehende 5.527 Kronen (ca. 740 Euro).

Vgl. Dänisches Justizministerium (2006): Anleitung im Zusammenhang mit der Schließung von Ehen und eingetragenen Lebenspartnerschaften über Aufenthaltsgenehmigungen in Dänemark auf Grundlage von Ehe oder eingetragener Lebenspartnerschaft mit einer in Dänemark ansässigen Person (Ehegattennachzug).

<sup>205</sup> Vgl. Johé-Kellberg, Hanne (2003): Ausländerrecht in Dänemark. Deutliche Abkehr von früherer Liberalität.

<sup>206</sup> Auch anerkannt wird die erfolgreiche Absolvierung des Sprachtests der Stufe *Dansk 1* auf A2-Niveau schriftlich und auf B1-Niveau mündlich plus Englischtest analog *Dansk 2*-Niveau.

<sup>207</sup> Vgl. OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 238.

<sup>208</sup> Eine Delegation des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des EU-Parlaments zeigte sich nach einem Besuch Dänemarks 2008 besorgt über die Situation zahlreicher Iraker, die sich nach Ablehnung ihres Asylantrags in den Aufnahmezentren befinden und aufgrund der instabilen Situation in ihr Heimatland nicht abgeschoben werden. Sie leben jahrelang ohne rechtliche Anerkennung in Aufnahmezentren und dürfen nicht arbeiten. Die Delegation stellte fest, dass die Aufnahmebedingungen bei sehr langer Aufenthaltsdauer in den Zentren nicht mehr als akzeptabel angesehen werden können.

Vgl. Europäisches Parlament (2008): Entwurf eines Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres über den Besuch einer Delegation in Dänemark, online im Internet: <http://www.no-fortress-europe.eu/uploadFortress/docs/739525DE.doc> (Stand: 24.12.2008).

Mit Finnland zählt das Land zu den weltweit 15 Ländern, die zusätzlich Aufenthaltserlaubnisse an UNHCR-Flüchtlinge („Quotenflüchtlinge“) vergeben, im Schnitt jährlich etwa 500.

Seit der Reform des Ausländergesetzes fehlt die Möglichkeit, Asyl bei dänischen Botschaften im Ausland zu beantragen. Zudem unterliegen Flüchtlinge mit temporärer Aufenthaltsgenehmigung Reisebeschränkungen: Sie laufen Gefahr, bei einem Besuch in ihrer Heimat ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren.

Nach der Drittstaatenregelung können Asylsuchende, die durch ein als „sicher“ definiertes Land reisen – einem EU-Staat oder einem Land, in dem die Anwendung der GFK und der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet ist – dorthin abgeschoben werden. Nach dieser Definition hat Dänemark keine Grenzen zu Fluchtländern, Asylsuchende können an der Grenze abgeschoben werden. Wie in Finnland gilt zudem die Bestimmung des „sicheren Herkunftslandes“. Demnach dürfen Asylsuchende, die aus einem als sicher definierten Land stammen, nicht Asyl beantragen. Grundlage ist in Dänemark eine offizielle „Liste sicherer Herkunftsländer“.

Fazit: Die dänische Ausländer- und Asylpolitik ist in den letzten Jahren viel restriktiver geworden. Rechte und Positionen von Asylsuchenden und Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs einwandern möchten, sind schwächer geworden. Dänemark verfolgt in der Gesetzgebung sogar EU-weit einen Sonderweg: Das Land beteiligt sich nicht an den gemeinsamen asyl- und migrationspolitischen Maßnahmen der EU. Es muss daher die Richtlinie über das Recht auf Familienzusammenführung und die über den Status langfristig aufenthaltsberechtigter Personen in der EU nicht in nationales Recht umsetzen – und diese sind weniger restriktiv.<sup>209</sup>

#### 4.4.4 Integration

Trotz der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte bis 1973 und dem Nachzug ihrer Familienmitglieder wurde in Dänemark lange keine Integrationspolitik ausgearbeitet und entsprechende Maßnahmen initiiert. Grund war die Annahme, die ausländischen Arbeitskräfte würden freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Der 18-monatige Integrationskurs von der Flüchtlingshilfe richtete sich ausschließlich an Flüchtlinge.

---

<sup>209</sup> Vgl. Michalowski, Ines (2004): An Overview on Introduction Programs for Immigrants in Seven European Member States, S. 19.

Erst Ende der 1990er Jahre erhielt die Integration der dauerhaft in Dänemark lebenden Zugewanderten einen rechtlichen Rahmen. Die damalige sozialdemokratische Regierung legte 1998 das „Gesetz über die Integration der Ausländer in Dänemark“ vor, das ein Jahr später in Kraft trat – laut dem dänischen Außenministerium handelt es sich um das weltweit erste Integrationsgesetz. 2004 folgte eine Gesetzesnovelle.

Die Maßnahmen des Gesetzes sollen nach dem Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration dazu beitragen, dass neu ankommende Ausländer am politischen, wirtschaftlichen, sozialen, religiösen und kulturellen Leben der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt auf gleiche Weise teilhaben können wie andere Bürger, sie sich zügig selbst versorgen können und ihnen ein Verständnis für die grundlegenden Werte und Normen der dänischen Gesellschaft vermittelt wird.<sup>210</sup> Ein weiteres Ziel des Gesetzes besteht in einer gleichmäßigeren Verteilung der Flüchtlinge auf die Kommunen. Flüchtlinge, die innerhalb der ersten drei Jahre ihres Aufenthalts aus der Kommune wegziehen, die ihnen zugewiesen wurde, müssen nach dem Gesetz mit einer Kürzung der staatlichen Hilfe rechnen.

Die Kommunen sind neben den Zugewanderten die Hauptakteure des Gesetzes. Die Verwaltungen vor Ort verantworten Flüchtlingsunterbringung, Einführungsprogramme und Zahlung der Einführungsunterstützung. Mit Einführung des Gesetzes ging die Verantwortung für Integrationsmaßnahmen von der Dänischen Flüchtlingshilfe an die Kommunen über.<sup>211</sup>

Das Gesetz richtet sich an erwachsene Einwanderer, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Dänemark gekommen sind, sowie an Flüchtlinge. Nicht davon betroffen sind Migranten aus nordischen, EU- und EWR-Ländern und diejenigen, die vor dem 1.1.1999 – also vor Inkrafttreten des Gesetzes – eingereist sind. Ausgenommen sind ferner Migranten, die im Rahmen einer Familienzusammenführung einreisen und Partner haben, denen aus Arbeitsgründen der Aufenthalt gewährt wird, z.B. Forscher. Sie erhalten laut Gesetz kein Einführungsprogramm. Sie können aber öffentliche Bildungsangebote nutzen.<sup>212</sup>

Das Hauptinstrument ist das Einführungsprogramm für die Zielgruppe des Integrationsgesetzes. Gemeinden erhalten dafür eine staatliche Aufwandsentschädigung pro Monat und Teilnehmer. Der 18-monatige Integrationskurs für Flüchtlinge wurde mit dem Einführungsprogramm bezüglich Dauer und Zielgruppe erweitert. Er ist auch für Migranten aus Drittstaaten, die keinen Flüchtlingsstatus haben, quasi obligatorisch, „sofern keine Erwerbstätigkeit aufge-

---

<sup>210</sup> Vgl. Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (2004): *Integration og repatriering. Vejledning om finansieringen af kommunernes indsats*, S. 4.

<sup>211</sup> Vgl. Sund, Erik Magnus (2005): *Eine komparative Analyse der Immigration und Einwanderungspolitik in Dänemark und Schweden*, S. 83.

<sup>212</sup> Vgl. Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (2007): *Mitbürger in Dänemark. Was Neubürger über die dänische Gesellschaft wissen sollten*, S. 37.

nommen werden kann oder gute Sprachkenntnisse und sonstige Integrationsvoraussetzungen offenkundig sind“<sup>213</sup>. Das „Vollzeitprogramm“ für arbeitslose Neuzuwanderer dauert drei Jahre und umfasst seit der Neudefinition des Einführungsprogramms von 2004 Sprachkurse sowie drei Angebote zur aktiven Beteiligung, darunter Beratung und Verbesserung der Qualifikationen, praktische Arbeitserfahrung und Beschäftigung mit Lohnzuschuss. Zudem entstand ein Anreizsystem für die Kommunen, um die Integrationsanstrengungen zum Erfolg zu führen.<sup>214</sup>

Ein individueller Integrationsvertrag legt Umfang und Inhalte der Integrationsmaßnahmen für jeden einzelnen Ausländer fest. Die Erarbeitung dieses Aktionsplans soll auf Basis der Überprüfung der Fähigkeiten und Kenntnisse erfolgen. Die Maßnahmen sollen spätestens einen Monat nach Wohnsitznahme in einer Gemeinde beginnen.

Auch Neuzuwanderer aus Drittstaaten, die einer Arbeit nachgehen, erhalten einen Integrationsvertrag und ein Einführungsprogramm. Für sie findet Dänischunterricht am Abend oder am Wochenende statt. Von Neuzuwanderern, die an Dänischsprachkursen teilnehmen möchten, aber nach dem Integrationsgesetz keinen Rechtsanspruch auf ein Integrationsprogramm haben, kann eine Zuzahlung verlangt werden.

Kurse in dänischer Sprache und Kultur wurden mit dem „Gesetz über dänische Sprachkurse für erwachsene Ausländer und sonstige Personen“, das seit 1. Januar 2004 gilt, stärker beschäftigungsorientiert ausgerichtet.<sup>215</sup> Öffentliche und private Sprachschulen unterrichten seither in drei Unterrichtsniveaus: im niedrigen Alpha-Niveau, dem mittleren und dem höheren Niveau. Alle Schüler werden anfangs einem Niveau zugeordnet. Das Unterrichtspro-

---

<sup>213</sup> Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, S. 25.

<sup>214</sup> Das Finanzierungssystem des Mitteltransfers an die Kommunen basiert auf einer Kombination verschiedener Finanzinstrumente. Den Kommunen wird ein dreijähriger Basiszuschuss pro Person während der gesamten Einführungsphase gezahlt, der Kosten für Dolmetscher, Information, Beratung, Unterbringung usw. decken soll (ca. 450 Euro) – unabhängig davon, ob eine Person erwerbstätig ist oder staatliche Leistungen bezieht. Im Falle, dass eine Person vor Ablauf der drei Jahre eine Beschäftigung findet, darf eine Kommune den Rest des Basiszuschusses, der nicht zweckgebunden für Integrationsmaßnahmen gewährt wird, nach eigenem Ermessen verwenden. Wenn eine Person den Dänischtest besteht oder innerhalb des dreijährigen Einführungszeitraums eine mindestens sechsmonatige Beschäftigung findet, erhalten die Kommunen eine Prämie von ca. 4.200 Euros. Zudem erhalten sie Programmzuschüsse für Dänischkurse und Beschäftigungs-/ Bildungsprogramme, die nahezu alle diesbezüglichen Ausgaben decken. Geplant ist eine Reform des Finanzierungssystems, um weitere Anreize für aktive Integrationsmaßnahmen der Kommunen zu schaffen. Demnach sollen Kommunen weniger Geld für die Integrationsausgaben und die Zahlung der Integrationsbeihilfe erhalten, aber höhere Prämien für Integrationsprogrammteilnehmer, die in Arbeit oder Bildung kommen.

Vgl. Europäische Kommission (2007): Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, S. 85f. sowie vgl. Liebig, Thomas (2007): The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark, S. 25f.

<sup>215</sup> Vgl. OECD (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, S. 91.

gramm ist in Modulen von je sechs Monaten organisiert.<sup>216</sup> Vor dem Wechsel in ein höheres Modul muss jeder Schüler die Ziele des vorherigen erreichen. Der Sprachkurs dauert maximal drei Jahre, in regelmäßigen Abständen wird der aktuelle Wissensstand getestet. Die Teilnahme an einem der drei Unterrichtsniveaus entspricht einem Vollzeitstudium von 15 Monaten. Am Ende des Programms steht eine Abschlussprüfung. Die Anforderungen im Dänischunterricht sind vergleichsweise hoch.<sup>217</sup>

Zuwanderer, die am Einführungsprogramm teilnehmen und keine Arbeit und keinen Ehegatten haben, der sie versorgen kann, erhalten eine Eingliederungsbeihilfe, die je nach Einzelfall zwischen 50 und 95% des Sozialtransfersatzes beträgt. Am 1. Juli 2002 wurde die Beihilfe gekürzt, um die Teilnahme am Erwerbsleben zu fördern. Verknüpft ist die Zahlung ferner mit einem Sanktionsmechanismus: Wenn Teilnehmer ohne triftigen Grund einen oder mehrere Teile des Einführungsprogramms verpassen oder dauerhaft fehlen, können die Kommunen Gelder kürzen oder auch die komplette Streichung ihrer Beihilfe anordnen. So wächst der Druck, Dänisch zu lernen und an Aktivierungsmaßnahmen teilzunehmen. Auf diese Weise erhöhen sich nach Vorstellung der Regierung die Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Der Sanktionsmechanismus greift jedoch noch weiter, da die Absolvierung von Einführungsprogrammen eine der Voraussetzungen für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ist. „Der erfolglose Besuch angebotener Integrationskurse kann (...) zur Ablehnung eines Daueraufenthalts oder zu aufenthaltsbeendenden Maßnahmen führen.“<sup>218</sup>

Das Ziel der Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt wird u.a. an der gesetzlichen Bestimmung deutlich, dass sich Neuankömmlinge neben der Teilnahme an einem Sprachkurs spätestens nach einem Jahr Aufenthalt um Arbeit bemühen müssen.

Am 1. Juli 2003 trat eine Gesetzesänderung in Kraft, wonach auch für Asylbewerber die Erstellung von Integrationsverträgen und die Teilnahme an einem Kurs obligatorisch sind. Der speziell konzipierte Einführungskurs besteht aus Dänisch-, Englisch- und landeskundlichem

---

<sup>216</sup> Jedes Modul strebt verschiedene Sprachniveaus an: Dänisch 1: schriftlich A2, mündlich B1; Dänisch 2: schriftlich B1, mündlich B1-B2; Dänisch 3: nach Modul 5 B2, nach Modul 6 C1.  
Vgl. Bundesministerium des Innern (2006): Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse, S. 149.

<sup>217</sup> Zwar hat eine europäische Arbeitsgruppe für alle EU-Staaten gleichermaßen geltende Richtlinien erarbeitet, diese werden in Dänemark jedoch besonders streng ausgelegt. Beziehen sich Übungen, die zur alltäglichen Orientierung beitragen sollen, in anderen Ländern bspw. auf Übersetzungen von Speisekarten und einfachen Broschüren, sieht das dänische Modell das Verständnis und die Interpretation des Inhalts ganzer Texte vor – die Anforderungen sind somit konkreter und schulischer.  
Vgl. Wagner, Marc-Christoph (2006): Ohne Halskrankheit geht es nicht: Die Regierung erhöht die Anforderungen an Ausländer. Wer bleiben will, drückt die Schulbank, in: Rheinischer Merkur spezial, Nr. 12/2006, S. 9.

<sup>218</sup> Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, S. 24.



Unterricht und anderen Fächern. Für Asylbewerber über 17 Jahre umfasst das Programm wöchentlich mindestens fünf Stunden Unterricht, für 17- bis 25-Jährige bis zu zehn Stunden. Von Personen, die auf ihre Asylentscheidung warten, wird im Anschluss der Besuch von weiterführendem Dänisch- und landeskundlichem Unterricht erwartet. Zudem können sie andere Kurse besuchen, in den Asylbewerberunterkünften arbeiten oder in lokalen Betrieben Praktika absolvieren. Kinder zwischen sieben und 16 Jahren erhalten in den Unterkünften gesonderte Unterrichtsangebote.<sup>219</sup>

#### 4.4.5 Staatsbürgerschaft und Einbürgerung

Nach dem Staatsangehörigkeitsrecht erhalten Kinder bei der Geburt automatisch die dänische Staatsbürgerschaft, wenn die Eltern verheiratet sind und ein Elternteil Däne ist. Somit gilt wie in Finnland und in den meisten Mitgliedsstaaten der EU das Abstammungsprinzip *ius sanguinis*. Sind die Eltern nicht verheiratet und die Mutter ist Dänin, erhält das Kind die dänische Staatsbürgerschaft. Ist bei unverheirateten Eltern lediglich der Vater Däne, erwirbt das Kind die dänische Staatsbürgerschaft nur dann automatisch, wenn es in Dänemark geboren wurde oder die Eltern vor dem 18. Lebensjahr des Kindes heiraten.<sup>220</sup> Es handelt sich dabei um eine Kombination des *ius sanguinis* mit dem *ius soli*, dem Territorial- oder Geburtsortsprinzip. Ausländer aus den nordischen Ländern können bereits nach einem Aufenthalt von zwei Jahren einen Einbürgerungsantrag stellen. Ausländer aus nicht-nordischen Ländern müssen sich mindestens sieben Jahre vor der Einbürgerung in Dänemark aufgehalten haben (Personen mit Aufenthaltsstatus als Flüchtling oder Staatenloser: sechs Jahre). Da erst nach Ablauf einer Frist von zwei Jahren nach Erhalt der unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung die dänische Staatsbürgerschaft gewährt wird (bzw. Frist von einem Jahr für Staatenlose, Flüchtlinge und mit Dänen Verheirateten), müssen Einbürgerungswillige neun bzw. acht Jahre warten. Für nicht strafrechtlich belangte Ausländer besteht zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr die Möglichkeit, nach einem mindestens zehnjährigen Aufenthalt in Dänemark, davon fünf der letzten sechs Jahre ohne Unterbrechung, eingebürgert zu werden.<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup> Vgl. Michalowski, Ines (2004): An Overview on Introduction Programs for Immigrants in Seven European Member States, S. 17.

<sup>220</sup> Vgl. Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (2007): Mitbürger in Dänemark. Was Neubürger über die dänische Gesellschaft wissen sollten, S. 39.

<sup>221</sup> Vgl. Sund, Erik Magnus (2005): Eine komparative Analyse der Immigration und Einwanderungspolitik in Dänemark und Schweden, S. 92.

Im Dezember 2005 wurden weitere Voraussetzungen für den Erhalt der dänischen Staatsbürgerschaft eingeführt: Bislang waren eine schriftliche Loyalitätserklärung, eine Erklärung über Straffreiheit sowie das Bestehen eines Sprachtests der Niveaustufe 2 ausreichend. Nun müssen Bewerber mit einem Test bei einem Sprachzentrum das höchste Sprachniveau 3 (Modul 5, B2) nachweisen. Außerdem müssen sie eine Staatsbürgerschaftsprüfung mit Kenntnissen zu dänischer Gesellschaft, Kultur und Geschichte bestehen.<sup>222</sup> Die Anforderungen an die Selbstversorgung wurden so erhöht, dass Sozialhilfe in den fünf Jahren vor der Antragstellung nicht länger als ein Jahr in Anspruch genommen werden darf. Zu weiteren Verschärfungen zählen die Aufhebung der Möglichkeit der Befreiung vom Spracherfordernis für Personen über 65 Jahre, die Verlängerung der Karenzfristen für kriminelle Ausländer und der Ausschluss vom Erwerb der dänischen Staatsangehörigkeit für Ausländer, die zu mehr als zwei Jahren Haft verurteilt wurden.<sup>223</sup>

I.d.R. müssen Einbürgerungswillige auf ihre bisherige Staatsangehörigkeit verzichten. Die doppelte Staatsangehörigkeit gibt es offiziell nicht, wobei jedoch in der Vergangenheit in mehreren Fällen Mehrstaatigkeit geduldet wurde. Im internationalen Vergleich ist das dänische Staatsangehörigkeitsrecht der konservativ-rechtsliberalen Minderheitsregierung nach den Gesetzesänderungen von 2002 und 2005 sehr restriktiv. Die Wirkung der strengen Regelungen zeigt sich in gesunkenen Einbürgerungszahlen. Erhielten 2002 noch 17.300 Ausländer den dänischen Pass, so waren es ein Jahr später nur noch ca. 6.600.<sup>224</sup>

Die Regierung sieht den Erwerb der dänischen Staatsbürgerschaft als besondere Auszeichnung, um die man sich bemühen muss. Erst wer sehr gut Dänisch spricht, sich mit den Werten des Landes auskennt und sich lange legal, ohne Vorstrafen und Schulden in Dänemark aufhält, soll die Möglichkeit zur Einbürgerung erhalten. Politiker argumentieren, dass für die dänische Staatsbürgerschaft besonders die sichere Beherrschung der Landessprache unabdingbar sei. Nach Ansicht der ehemaligen Integrationsministerin Rikke Hvilshøj mussten die Sprachanforderungen erhöht werden, da einige Zuwanderer mit dänischer Staatsbürgerschaft wegen fehlender Dänischkenntnisse keine aktiven Bürger in der Gesellschaft sein könnten. Hvilshøj verteidigte die Neuregelung damit, dass Personen, die das höhere Dänischniveau und

---

<sup>222</sup> Der Einbürgerungstest besteht aus 40 Fragen zur dänischen Gesellschaft, Kultur und Geschichte, von denen 28 richtig zu beantworten sind.

<sup>223</sup> Vgl. Sund, Erik Magnus (2005): Eine komparative Analyse der Immigration und Einwanderungspolitik in Dänemark und Schweden, S. 92.

<sup>224</sup> Vgl. ebd., S. 90.

damit eine zentrale Bedingung der Einbürgerung nicht erfüllen, keine sozialen Rechte verlieren.<sup>225</sup>

Für die Regierung stellt Einbürgerung kein Integrationsinstrument dar, und sie wirbt nicht dafür, dass Ausländer sich einbürgern lassen. Im Gegenteil: Durch die Erhöhung der Zugangsvoraussetzungen wurde die dänische Staatsbürgerschaft noch exklusiver und ist für viele Ausländer in weite Ferne gerückt.

#### 4.5 Migration und Integration im politischen und öffentlichen Diskurs

Wie in den anderen nordischen Ländern spielten Einwanderungs- und Asylfragen in Dänemark wegen des vergleichsweise schwachen Zuwanderungsausmaßes lange keine wichtige Rolle in Politik und Medien. „Heated political discussions about the topic, as well as xenophobia and racist incidents, were regarded as problems for other countries.“<sup>226</sup> Zuwanderung war vorwiegend mit arbeitsmarktpolitischen Fragen verknüpft. Die „Gastarbeiter“ der 60er Jahre wurden als billige und notwendige Arbeitskräfte meist freundlich aufgenommen. Die Dänen betrachteten sie als vorübergehendes Phänomen, Einreise und Lebensbedingungen der ausländischen Arbeiter wurden wenig thematisiert.

Die Situation änderte sich Anfang der 90er Jahre, als in der ethnisch und kulturell homogenen dänischen Gesellschaft die steigende Zahl von Einwanderern und Flüchtlingen immer offensichtlicher wurde. Die zunehmende Multikulturalität zeigte sich an der Eröffnung exotischer Läden und Restaurants in größeren Städten; auch Ausländergruppen prägten mit ihrer dunkleren Hautfarbe und Kopftüchern in einigen Vierteln das Straßenbild: „Auf diese Umwandlung des Landes in eine unübersehbar multikulturelle Gesellschaft war die dänische Öffentlichkeit nicht vorbereitet.“<sup>227</sup>

---

<sup>225</sup> Eigene, indirekte und verkürzte Übersetzung des Ausschnitts aus dem mit Rikke Hvilshøj geführten Interview (Kopenhagen, 10.08.2006): „Et problem for det danske samfund er, at vi har nogle borgere som også er danske statsborgere, men at disse danske statsborgere ikke taler dansk. Derfor er et flertal af Folketinget blevet enige om nu at satse på det, vi kalder „Dansk på 3“. Hvis du vil være dansk statsborger, synes vi, at det er rimeligt. Efter min mening er det en stor beslutning at skifte statsborgerskab. Derfor mener jeg også, vi af dem, der ønsker at skifte statsborgerskab, kan kræve følgende: Hvis du vil være dansk statsborger så skal du også være i besiddelse af det, jeg kalder nøglen til at være aktiv borger i det danske samfund – og det er sproget. (...) Det er også vigtigt at understrege, at hvis du ikke har det danske sprog på det niveau, så mister du ikke som borger i Danmark med et andet statsborgerskab nogen rettigheder. (...) Specielt hvad angår de sociale rettigheder, er der ikke nogen forskel på, om du er dansk statsborger eller om du er udlænding.“

<sup>226</sup> Andersen, Jørgen Goul/Hoff, Jens (2001): *Democracy and Citizenship in Scandinavia*, S. 227.

<sup>227</sup> Zank, Wolfgang (2006): In der Festung Dänemark, *DIE ZEIT* vom 09.03.2006, Nr.11/2006, S. 17.

Parallel zum rasanten Anstieg der Flüchtlingszahlen Anfang der 90er Jahre griff die Presse die Themen Einwanderung und Asyl auf. Aufsehen erregten die Erklärungen mehrerer Bürgermeister in verschiedenen Tageszeitungen, dass sie die Aufnahme von Flüchtlingen in ihren Gemeinden verweigerten. Sie übten scharfe Kritik an Regierung und Parlament, die die Aufnahme jugoslawischer Kriegsflüchtlinge beschlossen hatten.<sup>228</sup> Die Boulevardzeitung *Ekstrabladet* konzentrierte sich v.a. auf die „negativen Begleiterscheinungen“ und berichtete im Zusammenhang mit dem höheren Ausländeranteil über die Zunahme der Kriminalität und der Zahl der Sozialhilfeempfänger. Dabei wurden Einzelfälle aufgegriffen und verallgemeinert.<sup>229</sup>

Auch in der Politik vollzog sich ein Wandel: Hatten die Themen Einwanderung und Asyl in den Wahlkämpfen bis Mitte der 1990er Jahre allenfalls eine marginale Rolle gespielt, so wurden sie um das Jahr 2000 zu wahlentscheidenden Fragen. In der Parlamentswahl von 2001 dominierten Ausländer- und Zuwanderungsfragen sogar. Das entsprach der Stimmung der Bevölkerung: Über 50% der Wähler führten in dem Jahr an, dass Einwanderung ein wichtiges Problem sei, mit dem sich Politiker auseinandersetzen müssten.<sup>230</sup> Im Wahlkampf gab die 1995 gegründete fremdenfeindliche Dänische Volkspartei den Ton an, die eine Abspaltung der Fortschrittspartei darstellt.<sup>231</sup> Sie griff die in der Bevölkerung vorhandenen Ängste vor Zuwanderung auf und fasste so in verschiedensten Bevölkerungsgruppen Fuß. Die Partei erlangte mit platten „Ausländer-raus“-Parolen und Anti-EU-Kampagnen bei der Wahl zum *Folketing* im Herbst 2001 12% der Stimmen und ist seither wichtige Unterstützerin der Minderheitsregierung im Parlament. Die nationalistische Partei unter dem Vorsitz von Pia

---

<sup>228</sup> Vgl. Sund, Erik Magnus (2005): Eine komparative Analyse der Immigration und Einwanderungspolitik in Dänemark und Schweden, S. 47.

<sup>229</sup> Die Zeitung informierte bspw. über große anatolische Familien, deren Mitglieder alle Sozialhilfe beziehen und deren Frauen nicht ihre Wohnungen verlassen dürften. Berichtet wurde auch über jugendliche pakistanische Einwanderer der zweiten Generation, die durch Räubereien aller Art ihr Umfeld gefährden.

Vgl. Zank, Wolfgang (2006): In der Festung Dänemark, S. 17.

<sup>230</sup> Vgl. Andersen, Jørgen Goul (2006): Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare State: Some Preliminary Danish Findings, S. 3.

<sup>231</sup> Die Fortschrittspartei wurde 1972 von Mogens Glistrup als Steuerprotestpartei gegründet. Bei der *Folketing*-Wahl 1973 kam sie mit Forderungen nach der Abschaffung der Einkommenssteuer, der Bürokratie sowie „unnötiger“ Regulierungen und Gesetze fast auf 16 % der Stimmen. 1985 machte die Partei die Einwanderungsfrage zu einem zentralen Thema ihrer Mobilisierungsstrategie, als die steigende Zahl asylsuchender Flüchtlinge öffentliche Aufmerksamkeit erlangte. Glistrup erkannte als erster dänischer Politiker das Mobilisierungspotenzial dieses Themas. Als er eine Freiheitsstrafe wegen Steuerhinterziehung antrat, übernahm die als moderat geltende Pia Kjærsgaard seine Rolle. Sie normalisierte die Parteienstruktur und schränkte Glistrups Macht ein. Nach Ende seiner Haftstrafe begann ein Führungsstreit. Kjærsgaard gründete 1995 mit einigen Fortschrittspartei-Abgeordneten die Dänische Volkspartei. Die Wahlergebnisse der Fortschrittspartei verschlechterten sich kontinuierlich, 2001 schied sie aus dem Parlament aus und spielt seither nur noch eine marginale Rolle in der Parteienlandschaft. Für Glistrups Konkurrentin Kjærsgaard ging es hingegen mit ihrer Volkspartei steil nach oben.

Vgl. Hasselberg, Sven (2002): Pia Kjærsgaard. Es gibt nur eine Zivilisation, in: Jungwirth, Michael (Hrsg.): Haider, Le Pen & Co. Europas Rechtspopulisten, S. 155f.

Kjærsgaard betont stets dänische Werte und Traditionen und schürt mit drastischen Bildern Angst vor Zuwanderung. Kjærsgaard bedient sich einer einfachen, aber provokanten Sprache, wenn sie bspw. von den „Millionen“ spricht, die sich aus den „verkommenen, kalten und korrupten Ostländern“ in Bewegung setzen würden, um vom dänischen Wohlfahrtssystem zu profitieren, oder wenn sie behauptet: „Es gibt keinen Krieg der Zivilisationen, denn es gibt nur eine Zivilisation, und das ist unsere.“<sup>232</sup>

Die nationalistische Fremdenfeindlichkeit der Dänischen Volkspartei stellt die schützenswerte „gute eigene Nation“ der „schlechten Einwanderung“ gegenüber. Das Grundsatzprogramm zeigt die Angst um den Verlust der homogenen Gesellschaft und die Demontage des Wohlfahrtsstaats, die die Ablehnung von Einwanderern und Flüchtlingen verursacht. So heißt es:

Dänemark ist nicht und ist nie ein Einwanderungsland gewesen, und wir distanzieren uns davon, dass sich Dänemark zu einer multikulturellen Gesellschaft entwickelt. Dänemark ist vor allem das Land der Dänen (...). Die gegenwärtige Masseneinwanderung ist eine Gefährdung der Existenz Dänemarks als eines friedlichen Sozialstaats.<sup>233</sup>

Ideologisch gestützt wird die Partei von einigen lutherischen Pastoren, die für sie als *Folketing*-Abgeordnete tätig sind. Ihr Wortführer Søren Krarup äußerte öffentlich, dass die muslimische Einwanderung gefährlicher sei als die Besetzung durch Nazi-Deutschland im Zweiten Weltkrieg. Die Verschärfung der Ausländergesetze bezeichnete er als Einsicht, dass die Verwandlung der dänischen Bevölkerung zügig gestoppt werden müsse.<sup>234</sup>

Die charismatische und als besonders volksnah geltende Vorsitzende Kjærsgaard und ihre medienwirksamen Auftritte und Kampagnen spielen für den Erfolg der Partei eine wesentliche Rolle. 2002, kurz vor der Präsentation des Regierungsvorschlags für die Verschärfung des Ausländer- und Asylrechts, schaltete die Dänische Volkspartei in mehreren Tageszeitungen eine Anzeigenkampagne. Sie zeigte ein ganzseitiges Bild von Osama Bin Laden verbunden mit der rhetorischen Frage: „Kann dieser Mann in Dänemark Asyl erhalten?“ Die Partei behauptete, dass er gute Chancen hätte und man „mit Spannung“ auf den Regierungsvorschlag warte.<sup>235</sup> Auf die Kritik der schwedischen Integrationsministerin Mona Sahlin an den Regierungsvorschlägen reagierte Kjærsgaard brüsk:

Wenn sie [= die schwedische Regierung, die Verf.] Stockholm, Göteborg und Malmö zu skandinavischen Beirut mit Clan-Kriegen, Fememorden und Massenvergewalti-

---

<sup>232</sup> Pia Kjærsgaard zitiert nach Gamillscheg, Hannes (2002): Das Spiel mit der Fremdenfurcht, in: Frankfurter Rundschau vom 18.11.2002, Nr. 268, S. 2.

<sup>233</sup> Dänische Volkspartei (2005): Die Dänische Volkspartei: Grundsatzprogramm, online im Internet: <http://www.danskfolkeparti.dk/sw/forend/show.asp?parent=6549> (Stand: 28.08.2006).

<sup>234</sup> Vgl. Gamillscheg, Hannes (2002): Das Spiel mit der Fremdenfurcht, S. 2.

<sup>235</sup> Vgl. Schlüter-Knauer, Carsten (2002): Die Bedeutung des Rechtsrucks in Dänemark, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Nr. 3/2002, S. 152.

gungen machen will, so muss sie das selbst wissen. Wir können die Öresundbrücke jederzeit mit einer Sperre dichtmachen.<sup>236</sup>

Der Dänischen Volkspartei kommt bei der Verschärfung der Migrations- und Integrationspolitik eine Schlüsselrolle zu, da sie die Minderheitsregierung mit Mehrheitsbeschaffung bei den Gesetzesvorhaben stets unterstützte: So konnten mehrere Gesetzesinitiativen nur dank der Dänischen Volkspartei verabschiedet werden. Auch den Diskurs um Migration und Integration hat die Partei beeinflusst, indem sie Debatten im Parlament und in den Medien stets anheizte und durch „Ausländerwahlkämpfe“ und Kampagnen zu der Verbreitung eines negativen öffentlichen Bildes von der Zuwanderung beitrug. Aber auch die traditionellen Parteien, die sich offiziell von mehreren Äußerungen und Kampagnen Kjærsgaards distanzieren, versuchten bei der Parlamentswahl 2001 mit der negativen Thematisierung von Einwanderungs- und Asylfragen bei den Wählern zu punkten. So erklärte die damalige sozialdemokratische Innenministerin Karen Jespersen, dass sie in einer multikulturellen Gesellschaft nicht leben wolle. Sie schlug vor, kriminelle Asylbewerber auf eine Insel vor Kopenhagen zu verbannen.<sup>237</sup> Auch der damals amtierende sozialdemokratische Ministerpräsident Poul Nyrup Rasmussen trat mit stigmatisierenden Äußerungen auf. Seine Partei forderte im Wahlkampf 2001 eine Kürzung der Entwicklungszusammenarbeit und ein Gebetsverbot für Muslime am Arbeitsplatz.

Für den Erfolg der rechtsliberalen Partei *Venstre* bei der *Folketing*-Wahl 2001 war die Kampagne für eine härtere Ausländerpolitik von entscheidender Bedeutung. Bereits auf der ersten Pressekonferenz nach Bekanntgabe des Wahlsiegs kündigte der neue Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen die Drosselung des Ausländerzuzugs an. Der Ton der Regierung besonders gegenüber muslimischen Einwanderern und Flüchtlingen stößt international auf Kritik. Von einer zunehmenden Fremdenfeindlichkeit ist die Rede. Beispielhaft für die negative Rhetorik der Regierung steht eine Äußerung des ehemaligen Ministers für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration, Bertel Haarder, der den Kurswechsel in der Ausländerpolitik folgendermaßen erklärte: „Die Ausländer sind heute eine Last für die Gesellschaft. Sie kosten mehr, als sie einbringen. Das muss sich ändern.“<sup>238</sup> Claus Hjort Frederiksen, Arbeitsminister im Kabinett von Anders Fogh Rasmussen, begründete die Kürzung der Sozialhilfe für Flüchtlinge und Einwanderer so: „Nach Dänemark kommende Ausländer sollen von Anfang an wis-

---

<sup>236</sup> Pia Kjærsgaard zitiert nach Hasselberg, Sven (2002): Pia Kjærsgaard. Es gibt nur eine Zivilisation, S. 163.

<sup>237</sup> Vgl. Gamillscheg, Hannes (2002): Das Spiel mit der Fremdenfurcht, S. 2.

<sup>238</sup> Bertel Haarder zitiert nach Haas, Silke (2006): „Ausländer sind eine Last“.

sen, dass von ihnen erwartet wird, Arbeit zu finden. Dies ist nicht das Land, wo Milch und Honig fließen, wo man einfach unter Palmen liegen und das Leben genießen kann.“<sup>239</sup>

Eine klar negative Tonart trugen auch die politischen Debatten um die „Treueerklärung“ und den „Kulturkanon“<sup>240</sup>. Der Sprecher des Verbandes Somalischer Zuwanderer beschwerte sich, dass die Regierung wohl davon ausgehe, es mit einer Horde Barbaren zu tun zu haben. Regierungsmitglieder versicherten, sie würden nur auf grundlegende Werte der dänischen Gesellschaft aufmerksam machen, die von allen anerkannt werden müssten. Auffällig ist seit 2001 die starke Betonung der dänischen Kultur und Werte in den Diskussionen um Zuwanderung. Viele Muslime sehen sich dem Generalverdacht ausgesetzt, diese nicht akzeptieren zu wollen. Sowohl sozialdemokratische, konservative und liberale Politiker legen Wert auf ihre Erwartung an dauerhaft in Dänemark lebende Migranten, dass sie so zügig wie möglich Dänisch erlernen. Diskutiert wird vorrangig, wie sich Einwanderer und Flüchtlinge ändern müssen und welche Probleme und Kosten sie verursachen.<sup>241</sup> Es geht weniger um die Rolle der Politik und Zivilgesellschaft bei der Förderung der Integration.

Der strenge Ton und Kurs der konservativ-rechtsliberalen Minderheitsregierung gegenüber Einwanderern und Flüchtlingen hat international Aufsehen erregt und Proteste hervorgerufen. Die schwedische Integrationsministerin Sahlin nannte die verschiedenen Initiativen ihrer dänischen Kollegen „beschämend“. Die UNO-Menschenrechtskommissarin Mary Robinson sprach von einem „schlechten Beispiel“ Kopenhagens, UNO-Flüchtlingskommissar Ruud Lubbers äußerte Bedenken wegen der internationalen Rechtslage. Nach Ansicht des UNHCR führe die dänische Politik zu einer weiteren Entfremdung der Flüchtlinge, ablehnende Einstellungen und Sanktionen zerstörten bisherige Anstrengungen. Der UNHCR äußerte die Sorge, dass die „Treueerklärung“ aufgrund der negativen Erwartungshaltung, die sie von vornherein an Ausländer richte, keinen positiven Effekt habe. Das Ministerkomitee des Europarats erklärte, dass Mitglieder ethnischer und religiöser Gruppierungen in Dänemark einer hohen Intoleranz durch Medien und Politik ausgesetzt seien und dass die Regierungsreformen zu der

---

<sup>239</sup> Claus Hjort Frederiksen zitiert nach Haas, Silke (2006): „Ausländer sind eine Last“.

<sup>240</sup> Die Regierung präsentierte 2006 den „Kulturkanon“, der einen Überblick über das wichtigste dänische Kulturgut zu Beginn des 21. Jahrhunderts mit Werken u.a. der Literatur, Kunst, Architektur und des Films gibt. Offiziell soll er ein Angebot an die Bevölkerung sein, sich über dänische Kultur zu informieren. Der Kulturminister Brian Mikkelsen brachte ihn aber mehrfach in Zusammenhang mit dem „mittelalterlichen Islam“ und erklärte, in Dänemark lebende Ausländer sollten auch genaue Kenntnisse über die dänische Geschichte und Kultur nachweisen können.

Vgl. Wagner, Marc-Christoph (2006): Ohne Halskrankheit geht es nicht: Die Regierung erhöht die Anforderungen an Ausländer. Wer bleiben will, drückt die Schulbank, S. 9.

<sup>241</sup> Vgl. Zank, Wolfgang (2006): In der Festung Dänemark, S. 17.

feindlichen Stimmung beitragen.<sup>242</sup> Besonderes Aufsehen erregte der 23-seitige Bericht des Kommissars für Menschenrechte des Europarates, Alvaro Gil-Robles, aus dem Jahr 2004. Er beanstandete die Reformen des Ausländergesetzes, insbesondere im Bereich Familienzusammenführung, *en détail*.

Seit der Einführung der restriktiven Bestimmungen zum Familiennachzug häuften sich die Klagen von Ausländern, die ihre Rechte verletzt sehen. Aber auch die Zahl der Beschwerden dänischer Staatsbürger, die von den neuen Gesetzen betroffen sind, hat zugenommen. So wurde in mehreren Fällen Dänen und ihren ausländischen Ehepartnern nach einigen im Ausland verbrachten Jahren die Niederlassung in Dänemark verweigert, da die Behörden annahmen, die Bindung sei zu einem anderen Land größer. Die Medien berichteten immer häufiger darüber, dass Dänen verwehrt werde, in ihr Heimatland zurückzukehren.<sup>243</sup>

Die dänische Regierung verteidigte die strenge Ausländer- und Asylpolitik mit Vehemenz. Empfindlich zeigte sie sich besonders bei Kritik aus Finnland. 2002 erklärte Bertel Haarder der finnischen Tageszeitung Helsingin Sanomat, dass Finnland das letzte Land sei, das das Recht habe, die dänische Politik zu kritisieren:

Finland is certainly the last country who can criticise our policy toward foreigners. Finland has practically no foreigners at all. (...) When Finland takes in ten times more foreigners and refugees to live on social welfare, then we will listen to Finland's experiences. Now Finland has no such experiences. We do.

Haarder unterfütterte seinen „Gegenangriff“ mit einer eigens erstellten Berechnung, wonach Finnland 2001 nur etwa 1.500 Asylbewerber zu verzeichnen hatte, Dänemark hingegen über 11.000. Die finnische Asylanerkenntnisrate betrug demnach nur ca. 2%, die dänische 15%.<sup>244</sup>

Anders Fogh Rasmussen, bis Frühjahr 2009 dänischer Ministerpräsident, äußerte die Ansicht, seine Regierung befinde sich völlig im europäischen Mainstream und dass Dänemark in der Vergangenheit in der Asyl- und Zuwanderungspolitik einfach zu liberal gewesen sei.<sup>245</sup> Rikke Hvilshøj, von 2005 bis 2007 Integrationsministerin, nannte die Rechtsverschärfungen dringend notwendig: Kommunen hätten den massiven Anstieg der Zuwandererzahlen in den 90er Jahren nicht mehr bewältigen können, zudem sei die Integration der Ausländer, die bereits in

---

<sup>242</sup> Vgl. UNHCR (2005): Baltic and Nordic Headlines vom Dezember 2005, online im Internet: [http://www.unhcr.se/SE/News/pdf/December\\_2005.pdf](http://www.unhcr.se/SE/News/pdf/December_2005.pdf) (Stand: 29.05.2006), o.S.

<sup>243</sup> Vgl. Zank, Wolfgang (2006): In der Festung Dänemark, S. 17.

<sup>244</sup> O.A. (2002): Danish Integration Minister rejects criticism of Denmark's policy toward immigrants, Helsingin Sanomat International Edition am 11.02.2002, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 06.08.2009).

<sup>245</sup> Vgl. Ertel, Manfred/Schreiber, Sylvia (2002): „Vielleicht waren wir zu liberal.“ Dänemarks Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen über seine rigide Ausländerpolitik, die Kritik der europäischen Nachbarn und die am 1. Juli beginnende EU-Ratspräsidentschaft, in: Der Spiegel vom 17.06.2002, 25/2002, S. 122.



Dänemark leben und die zukünftig einwandern, zu gewährleisten. In der Vergangenheit hätten viele Einwanderer zwar einen Platz innerhalb der dänischen Grenzen erhalten. Es wurden aber keine Anstrengungen unternommen, sie in die dänische Gesellschaft zu integrieren. Die Regierung verstehe es nun als ihre Aufgabe, durch höhere Ansprüche an Zuwanderer deren Zahl zu steuern und sicherzustellen, dass diese integriert werden.<sup>246</sup>

Dänemark geriet 2006 erneut in das Zentrum internationaler Kritik – diesmal ausgelöst durch den Karikaturenstreit. Dieser geht auf die im Herbst 2005 in der dänischen Tageszeitung „Jyllands-Posten“ abgedruckten 12 Karikaturen zurück, die den Propheten Mohammed auf satirische Weise darstellen. Der Abdruck führte zu mehrwöchigen Protesten wütender Muslime v.a. in den arabischen Ländern, die die Karikaturen als Gotteslästerung empfanden. So kam es in der syrischen Hauptstadt Damaskus und in der indonesischen Hauptstadt Jakarta zu Ausschreitungen vor den dänischen Botschaftsgebäuden und im Gaza-Streifen, in Hebron, im Westjordanland, in Israel, London und Kopenhagen zu Demonstrationen.

Zwar war die Veröffentlichung der Mohammed-Karikaturen offiziell der Auslöser der Krise – ein Konflikt zwischen der Politik und den in Dänemark lebenden Muslimen schwelte aber schon seit Jahren. Parallel zum schärferen Ton in Politik und Medien und zu den Wahlerfolgen der Dänischen Volkspartei wuchs die Wut junger Muslime über alltägliche Benachteiligungen und Diskriminierungen, fundamentalistische Organisationen verzeichneten einen deutlichen Zulauf.<sup>247</sup> Mit dem Streit um die Karikaturen brach der Konflikt zwischen den muslimischen Migranten und der dänischen Politik offen aus.

Die Rhetorik in Politik und Medien heizte den Konflikt um die Mohammed-Karikaturen im In- und Ausland zusätzlich an. Kritisiert wurde besonders die passive Haltung des damaligen Ministerpräsidenten zu fremdenfeindlichen Äußerungen dänischer Politiker. Anders Fogh Rasmussen distanzierte sich kaum, auch die sozialdemokratische Partei reagierte allenfalls verhalten. Die Folge war dramatisch: „Fremdenfeindliche Losungen bekamen (...) einen

---

<sup>246</sup> Eigene, indirekte und verkürzte Übersetzung des Ausschnitts aus dem mit Rikke Hvilshøj geführten Interview (Kopenhagen, 10.08.2006): „Det, vi har gjort, var nødvendigt. (...) Vi oplevede især i halvfemserne, at der dengang begyndte at ophobe sig en række problemer, som det danske samfund og specielt nogle kommuner ikke kunne løse. Derfor var vi nødt til at skabe en ny ramme. (...) Det handler ikke bare om, at vi vil have færre udlændinge, det handler om, at vi vil gerne sikre, at de udlændinge, som er i Danmark, og dem, der fortsætter med at komme til, bliver velintegreret. Det kan godt være, at vi i firserne og halvfemserne modtog mange indvandrere i Danmark, og det kan godt være, at de fik en plads inden for landets grænser, men vi sørgede jo ikke for, at de blev en del af det danske samfund. Det er den kæmpeopgave og det efterslæb, vi løfter på i øjeblikket. Det, vi kan sørge for nu, er, at vi med de krav, vi stiller til indvandrene, holder styrer på det antal, der kommer til. Således kan vi sørge for, at indvandrene også bliver modtaget og velintegreret.“

<sup>247</sup> Vgl. Haas, Silke (2006): „Ausländer sind eine Last“.

Spielraum wie wohl in keinem anderen europäischen Land.“<sup>248</sup> Aus Wut über den Ton der dänischen Debatten verfassten zwölf Schriftsteller im Dezember 2005 einen offenen Brief, 22 ehemalige Diplomaten griffen die Regierung und die Zeitung *Jyllands-Posten* scharf an. Anders Fogh Rasmussen wurde von den 22 Außenministern der Arabischen Liga und den Regierungschefs der nordischen Nachbarländer auch für seine Weigerung kritisiert, sich für die Karikaturen zu entschuldigen. Er warb um Verständnis für seine Haltung und beteuerte, dass die Regierung kein Interesse an der Beleidigung des Islam oder einer anderen Religion habe. Angesichts der Pressefreiheit könne er die freie Presse jedoch nicht maßregeln.<sup>249</sup>

Interessant ist der Versuch von offizieller Seite, den Karikaturenstreit als Problem der Pressefreiheit zu behandeln. Dennoch wurde er aber für die Integrationsdebatte instrumentalisiert, v.a. als es Anfang 2008 nach dem Wiederabdruck der Mohammed-Karikaturen als Reaktion auf die Festnahme von drei Personen aus extremistisch-islamistischen Kreisen, die den Mord an einen der Zeichner geplant hatten, zu einem Wiederaufflammen der Gewalt in Dänemark kam. Fogh Rasmussen appellierte an Jugendliche und ihre Eltern, dass sie begreifen müssten, dass das Anzünden von Schulen ihnen nicht helfe. Vielmehr bräuchten sie eine bessere Ausbildung, um im Arbeitsleben erfolgreich zu sein – und in Dänemark brauche man Arbeitskräfte.<sup>250</sup> In ihrem harten Kurs fühlt sich die dänische Regierung bestätigt. Die nach den New Yorker Anschlägen vom 11. September 2001 vom *Folketing* verabschiedeten Anti-Terror-Gesetze wurde angewandt: Zwei der Verdächtigen, die ein mutmaßliches Mordkomplott gegen einen Karikaturisten geplant haben sollen – in Dänemark ansässige tunesische Staatsbürger – wurden ohne Gerichtsverfahren abgeschoben.<sup>251</sup>

Nach dem Karikaturenstreit, der zu einer Welle der Wut über Dänemark führte und dem Ansehen des Landes in der islamischen Welt enormen Schaden zufügte, bemühte sich die dänische Regierung um eine Glättung der Wogen. Sie versucht, die Außenwirkung Dänemarks als offenes und tolerantes Land wiederherzustellen, bspw. durch den Informationsflyer „Fact-sheet Denmark“ des Außenministeriums.<sup>252</sup> Laut Eigendarstellung der Regierung sind Integ-

---

<sup>248</sup> Ebd.

<sup>249</sup> Vgl. Malzahn, Claus Christian et al. (2006): Ministerpräsident Rasmussen zum Karikatur-Streit. „Wir Dänen fühlen uns wie im falschen Film“, Spiegel Online am 12.02.2006, online im Internet: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,400381,00.html> (Stand: 02.08.2009).

<sup>250</sup> Vgl. Thielbeer, Siegfried (2008): Wut im Land der Libertinage, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.02.2008, Nr. 44, S. 7.

<sup>251</sup> Vgl. Romer, Knud (2008): Was brennbar war, brannte. Traditionelle Toleranz schützt kein europäisches Land vor Krawallen jugendlicher Zuwanderer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.02.2008, Nr. 47, S. 37.

<sup>252</sup> Unter den Überschriften „Ein hohes Maß an Toleranz“ und „Rechte für religiöse Minderheiten“ werden im Flyer Antidiskriminierungsmaßnahmen der Regierung, Ergebnisse von Studien sowie weitere „Toleranzbelege“ genannt, z.B. die freie Ausübung einer Imamtätigkeit für in Dänemark lebende Muslime und die Schaf-

rationsfortschritte in Bereichen wie dem Arbeitsmarkt zu verzeichnen, und auch die sozialen Kontakte zwischen Aufnahme- und Zuwanderergesellschaft haben sich verbessert. Gegenwärtig kann von einer Annäherung der Regierung an die muslimische Bevölkerung gesprochen werden. Anlass zur Hoffnung auf die langfristige Überwindung der Krise und eine neue politische und gesellschaftliche Debatte gibt der Erfolg des 2006 gegründeten Netzwerks „Demokratische Muslime“<sup>253</sup>. Es bleibt abzuwarten, ob Politiker und Muslime die Chance zu einer Neuorientierung nutzen oder der Bruch zu tief ist.

#### 4.6 Einstellungen der dänischen Bevölkerung gegenüber Zuwanderern

Es ist nicht einfach, Aufschluss über die Einstellungen der dänischen Bevölkerung gegenüber Zuwanderern zu erlangen. Analysen ergeben z.T. ein recht widersprüchliches Bild. Nach einer Studie der Dänischen Flüchtlingshilfe aus dem Jahr 2005 spalten Einwanderungs- und Integrationsfragen die Dänen. Die Hälfte der dänischen Bevölkerung hat demnach kein Interesse, Migranten zu treffen oder ihre Integration aktiv zu verbessern. Für 45% der befragten Dänen sei es „höchst unwahrscheinlich“, dass sie in der Zukunft die Initiative ergreifen, Kontakt zu einer Person mit einem Migrationshintergrund aufzunehmen. Allerdings gaben 13% an, dass sie bestrebt seien, etwaige Verbindungen herzustellen. Umgekehrt sei für 47% der befragten Migranten der Versuch „höchst wahrscheinlich“, Kontakt zu Dänen zu knüpfen. Der Studie zufolge halten sich 82% von ihnen für „integrationsfreundlich“.<sup>254</sup>

Negative Einstellungen der Dänen spiegelt das Eurobarometer aus dem Jahr 2000 wider. Ein Viertel findet die Anwesenheit einer anderen Nationalität problematisch, bei der Religion ist

---

fung von Moscheen und Privatschulen. Unter dem Punkt „Dialog auf allen Ebenen“ werden Initiativen der Regierung vorgestellt, die den verstärkten Meinungs austausch und das bessere Verständnis zwischen Einheimischen und Zugewanderten zum Ziel haben, so u.a. das Treffen des Ministerpräsidenten mit Vertretern des Netzwerks „Demokratische Muslime“.

Der Informationsflyer ist im Internet einsehbar: Dänisches Außenministerium (2006): Factsheet Denmark. Integration in Denmark, online im Internet:

[http://www.um.dk/um\\_files/publikationer/um/english/factsheetdenmark/integration/integrationindenmark06.pdf](http://www.um.dk/um_files/publikationer/um/english/factsheetdenmark/integration/integrationindenmark06.pdf) (Stand: 16.06.2009).

<sup>253</sup> Das Netzwerk „Demokratische Muslime“ wurde auf Initiative des aus Syrien stammenden Politikers Naser Khader (ursprünglich *Radikale Venstre*, seit 2007 eigene Partei *Ny Alliance*) gegründet. In wenigen Wochen hatte das Netzwerk bereits Tausende Anhänger. Wesentliche Ziele sind die Etablierung eines Sprachrohrs aller dänischen Bürger mit muslimischem Hintergrund, die Förderung der Toleranz zwischen Muslimen und Christen sowie das Bekenntnis zur Demokratie. Khader gilt als Hoffnungsträger für die Überwindung der Krise und der Gräben zwischen Muslimen und Dänen.

Vgl. Reimann, Anna (2006): Muslime in Dänemark: Der Hoffnungsträger, Spiegel Online am 14.03.2006, online im Internet: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,405770,00.html> (Stand: 02.08.2009).

<sup>254</sup> Vgl. UNHCR (2005): Baltic and Nordic Headlines vom September 2005, online im Internet: [http://www.unhcr.no/SE/News/pdf/Baltic\\_Nordic\\_Sep\\_05.pdf](http://www.unhcr.no/SE/News/pdf/Baltic_Nordic_Sep_05.pdf) (Stand: 28.09.2007), o.S.

es fast ein Drittel. Dänemark ist demnach das Land der EU, das sich am zweitstärksten von einer anderen Nationalität und am stärksten von einer anderen Religion gestört fühlt.<sup>255</sup> Mehrere Studien weisen darauf hin, dass Dänen mit am stärksten die Ansicht vertreten, Zuwanderer sollten nicht an eigenen Sitten und Traditionen festhalten, sondern die der Aufnahmegesellschaft übernehmen. Eine multikulturelle Gesellschaft, in der Zuwanderer ihre Herkunftssprache und -kultur sowie Religion pflegen, lehnen viele Dänen ab.

Allerdings hat sich laut der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) der Widerwille der Dänen gegenüber einer multikulturellen Gesellschaft in den vergangenen Jahren abgeschwächt: Er verringerte sich im Vergleich der Jahre 1997, 2000 und 2003 deutlich und lag zuletzt unter europäischem Durchschnitt.<sup>256</sup> Zugleich halten Dänen und Personen aus anderen nordischen Ländern die Anpassung von Zuwanderern an die Gesetze des Aufnahmelandes im europäischen Vergleich für am wichtigsten.<sup>257</sup>

Ein insgesamt positives Bild gibt auch das Eurobarometer zum interkulturellen Dialog in Europa von 2007: Danach liegt Dänemark bei Kontakten zu Menschen mit anderer Kultur, Nationalität oder ethnischem Hintergrund mit 71% über dem EU-Durchschnitt von 65%.<sup>258</sup> Laut Eurobarometer zur Diskriminierung in der EU aus demselben Jahr sind 66% der Dänen der Ansicht, dass Menschen anderer ethnischer Herkunft die Kultur des Aufnahmelandes bereichern. Dieser Wert liegt einen Prozentpunkt über dem EU-Durchschnitt, aber 15 Prozentpunkte unter dem Wert Finnlands.<sup>259</sup>

Es kann konstatiert werden, dass die verschiedenen Untersuchungen ein uneinheitliches Bild von den Einstellungen der Dänen gegenüber Zuwanderern und einer multikulturellen Gesellschaft ergeben. Der dänische Wissenschaftler Hans Jørgen Nielsen fasst in seinem Buch „Sind Dänen fremdenfeindlich?“ (*Er danskere fremmedfjendske?*) die verschiedenen Studien folgendermaßen zusammen: Die Dänen sind Zuwanderern gegenüber zwar nicht so positiv eingestellt wie ihre schwedischen Nachbarn, gehören aber im Schnitt eher zu den entgegenkommenden als zu den ablehnenden Ländern.<sup>260</sup> Ergänzt werden muss, dass sich das Entgegenkommen allenfalls allgemein auf die Zuwanderung bezieht, nicht jedoch auf die Beibehal-

---

<sup>255</sup> Vgl. Europäische Kommission (2000): Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Bericht Nr. 53, online im Internet: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb53/eb53\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb53/eb53_de.pdf) (Stand: 20.07.2009), S. 88f.

<sup>256</sup> Vgl. Coenders, Marcel (2005): Majorities' Attitudes towards Minorities in European Union Member States: Results from the Standard Eurobarometer 1997-2000-2003, Report 2, S. 42.

<sup>257</sup> Vgl. ebd., S. 5f.

<sup>258</sup> Vgl. The Gallup Organization (2007): Flash EB No 217 – Intercultural dialogue in Europe, S. 5.

<sup>259</sup> Vgl. TNS Opinion & Social (2007): Eurobarometer Spezial 263 / Welle 65.4: Diskriminierung in der Europäischen Union, S. 44.

<sup>260</sup> Vgl. Nielsen, Hans Jørgen (2004): *Er danskere fremmedfjendske? Udlandets syn på debatten om indvandrere 2000-2002*, S. 261.

tung und Förderung der Herkunftskultur und -sprache seitens der Migranten. Stärker als andere Europäer lehnen die Dänen die Ausbreitung fremder Sitten, Traditionen und Religionen ab. Wie dargelegt, entwickelte sich Dänemark parallel zu seiner verlustreichen Geschichte immer homogener. Zuwanderung und damit der Einfluss anderer Religionen, Sprachen und Kulturen spielte bis vor einigen Jahren kaum eine Rolle. Die Identität der Dänen ist eng mit ihrer kulturellen Homogenität und dem Wohlfahrtsstaat verbunden – äußere Einflüsse wie Zuwanderung stehen dazu im Widerspruch und werden argwöhnisch betrachtet. Andere Ursachen für negative Haltungen eines Teils der Bevölkerung sind keine typisch dänischen: Zu ihnen zählen Vorurteile und fehlende Kontakte mit Menschen anderer Nationalität. Migranten, die in den 60er, 70er und 80er Jahren noch als billige Arbeitskräfte „außer Konkurrenz“ galten, wurden in den 90er Jahren wegen der relativ hohen Arbeitslosigkeit als Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt, als Bürde und Bedrohung des Wohlfahrtsystems wahrgenommen. Zwar hat sich die wirtschaftliche Situation seither enorm verbessert, aber die Angst vor der Gefährdung des Wohlfahrtsstaates ist gerade bei älteren Dänen geblieben.

Auch der Wissenschaftler Jørgen Goul Andersen zeichnet ein ambivalentes Bild. Seiner Ansicht nach sind die Einstellungen zwischen Besorgnis, Vorurteilen, Misstrauen und dezidierten Feindbildern auf der einen und Solidarität, Gastfreundschaft, Hilfsbereitschaft und Entgegenkommen auf der anderen Seite gekennzeichnet. Die meisten Dänen haben sowohl positive als auch negative Gefühle beim Thema Einwanderung. Vielen fehlt der persönliche Kontakt zu Migranten, sie entwickeln ihre Einstellungen auf Basis der Medien. Ihnen und der Politik kommt daher eine ausschlaggebende Rolle bei den Einstellungen der einheimischen Bevölkerung zu.<sup>261</sup>

Es gibt unterschiedliche Aussagen darüber, wie sich der Einfluss der konservativ-rechtsliberalen Minderheitsregierung auf die Haltung der Dänen bewerten lässt. Der bekannte Schriftsteller Stig Dalager meint, die Regierung hätte mit ihrer offenen Ablehnung einer multikulturellen Gesellschaft zu einem neuen Bewusstsein des Landes beigetragen. Indem die Kriminalität der jungen Einwanderer der zweiten und dritten Generation im Wahlkampf 2001 immer wieder thematisiert wurde, änderte sich laut Dalager die Haltung der Bevölkerung gegenüber dem Islam und Einwanderungs- und Flüchtlingsthemen.<sup>262</sup>

Dem widerspricht die dänische Wissenschaftlerin Lise Togeby. Sie geht davon aus, dass die Einstellungen gegenüber Zuwanderern heute genauso positiv oder negativ sind wie vor 30

---

<sup>261</sup> Vgl. Andersen, Jørgen Goul (2002): Danskernes holdninger til indvandrere. En oversigt, S. 5.

<sup>262</sup> Vgl. Bartmann, Christoph (2006): „Die Provokationen gerieten außer Kontrolle, weil das globale Bewusstsein fehlt“. Interview des Goethe-Instituts mit Stig Dalager, online im Internet: <http://www.goethe.de/prs/int/02/de1332169.htm> (Stand: 07.11.2006).

oder 50 Jahren. Der Unterschied bestünde nur darin, dass Fragestellungen und Probleme im Zusammenhang mit Einwanderung in Politik und Medien mittlerweile eine viel größere Rolle spielen – dadurch treten negative Einstellungen eines Teils der Bevölkerung klarer hervor.<sup>263</sup> Wie genau sich die z.T. fremdenfeindliche Rhetorik in Medienberichten und in Wahlkämpfen auf die Einstellungen der Dänen auswirkt, lässt sich nicht exakt bemessen. Zu vermuten ist jedoch, dass der überwiegend negative Diskurs in Politik und Medien kaum zu einem besseren Verhältnis zwischen Dänen und Zuwanderern beitragen kann.

---

<sup>263</sup> Eigene, sinngemäße Übersetzung des Ausschnitts aus dem mit Lise Togeby geführten Interview (Århus, 11.05.2007) „Jeg mener, at holdningerne er lige så negative eller positive som de har været. Men den forskel der er sket i befolkningen er, at det her spørgsmål om indvandringen er kommet til at spille en meget større rolle end tidligere. Det ubehagelige holdninger, som nogen mennesker har, bliver pludselig mere synlig.“

## 5. FINNLAND AUF DEM WEG ZUM EINWANDERUNGSLAND

### 5.1 Entstehung und Grundpfeiler der finnischen Identität und Nation

Finnland ist in mehrfacher Hinsicht ein Land, dessen Geschichte und Bewusstsein sich von anderen unterscheiden. Sie bilden die Grundlage für das besondere finnische Verständnis von Ethnizität und Zuwanderung.

Die Geschichte des Landes ist geprägt durch seine geografische Lage in der äußersten nordöstlichen Ecke des nicht-russischen Europas und die Nachbarschaft zu zwei Großmächten. Lange stellte Finnland ein kirchliches und machtpolitisches Vakuum dar. Im Mittelalter war es Austragungsgebiet zahlloser Schlachten um die Vorherrschaft zwischen den Nachbarmächten Russland und Schweden sowie des Konflikts der römisch-katholischen und russisch-orthodoxen Kirchen. Als „Erik der Heilige“ um 1155 einen Kreuzzug gegen Finnland führte, geriet das Land unter schwedische Herrschaft, die länger als 600 Jahre andauerte. Seitdem kamen schwedische Siedler in das Gebiet, das nun schwedische Provinz war. Sie lebten Seite an Seite mit finnischen Bauern und trugen zur Entstehung einer eigenen, bilingualen, westfinnischen Kultur bei. Im Jahr 1229 wurde in der bedeutendsten Stadt dieser Region, Turku, ein Bischofssitz eingerichtet. Bischof Henry von England leitete die Christianisierung ein und brachte die christliche Religion in finnisches Gebiet.<sup>264</sup>

Schon früh machte auch das russische Reich Ansprüche auf finnisches Gebiet geltend. Im Frieden von 1323 wurde der größte Teil des finnischen Siedlungsgebiets dem schwedischen Königreich und damit dem westeuropäischen Kulturkreis und Einflussbereich der römisch-katholischen Kirche zugesprochen. Nur der östliche Teil Finnlands (Karelien) fiel an Russland.<sup>265</sup>

Die jahrhundertelange Herrschaft des Königreichs Schweden über weite finnische Gebiete hatte die Verbreitung westlicher Kultur und des lutherischen Glaubens, die Freiheit der Bauern, die Grundlagen des modernen Bildungssystems und die Einführung eines Ordnungs- und Regierungssystems zur Folge. Darüber hinaus legitimierte die schwedische Herrschaft die Bilingualität: Zwar sprach die Mehrheit der Bevölkerung Finnisch, Schwedisch war je-

---

<sup>264</sup> Vgl. Lewis, Richard D. (2005): Finland, Cultural Lone Wolf, S. 26.

<sup>265</sup> Vgl. Zetterberg, Seppo (2005): Geschichte, in: Kolbe, Laura (Red.): Finnland im Porträt. Fakten und Hintergründe, S. 12.

doch die Sprache der Verwaltung, der höheren Bildung und der oberen Klassen.<sup>266</sup> Im Mittelalter entstand in Finnland eine ständische Gesellschaft nach europäischem Vorbild.

Ende des Mittelalters lebten 350.000 Menschen in Finnland, es waren überwiegend Kleinbauern. Einhergehend mit der prosperierenden Entwicklung in Schweden erreichte das Leben auch im „Ostland“ eine gewisse ökonomische, aber keine politische Stabilität. Kämpfe zwischen russischen und schwedischen Armeen setzten sich fort, Kriege und Hungersnöte forderten unter der finnischen Bevölkerung viele Todesopfer. 1703 wurde der strategisch wichtige Bau der Stadt St. Petersburg auf finnischem Gebiet vollendet. Mit dem fortschreitenden 18. Jahrhundert bröckelte die Position Schwedens als Großmacht, Russen wanderten im Jahr 1808 in das schwedische Ostland ein. Der im darauf folgenden Jahr abgeschlossene *Friedensvertrag von Hamina* beendete die 650-jährige schwedische Vormachtstellung – Finnland stand nun als autonomes Großherzogtum unter Herrschaft des russischen Zaren, der zugleich Großherzog von Finnland war.<sup>267</sup>

Vor dem Hintergrund des Wandels der politischen Atmosphäre im Russischen Reich und des neuen Status' Finnlands als autonomes Großherzogtum wuchs der Wunsch nach Wertschätzung des Volkes und der Sprache der Finnen. Die aufkommende nationalromantische finnische Bewegung manifestierte sich im Nationalepos „Kalevala“ (1835) von Elias Lönnrot.<sup>268</sup> Das Epos zählt zu den wichtigsten literarischen Werken in finnischer Sprache und trug maßgeblich zur Entwicklung des finnischen Nationalbewusstseins im 19. Jahrhundert bei.

Das war eng mit der Sprachenfrage verknüpft. Die Mehrheit der gebildeten Klasse sprach im 19. Jahrhundert Schwedisch. Das Finnische erlangte zunehmende Bedeutung für Fragen der eigenen Identität. Besonders der Schriftsteller, Philosoph und Politiker Johan Vilhelm Snellman (1806-1881) betonte in seinen Werken die Verbindung zwischen finnischer Sprache und nationalem Bewusstsein.<sup>269</sup> Seine herausragende Rolle als Begründer des „nationalen Erwachens“ und sein Ruf als „großer Finne“ trugen zur Formierung der nationalistischen Bewe-

---

<sup>266</sup> Vgl. Vehviläinen, Olli (2002): *Finland in the Second World War. Between Germany and Russia*, S. 1f.

<sup>267</sup> Vgl. Lewis, Richard D. (2005): *Finland, Cultural Lone Wolf*, S. 27f.

<sup>268</sup> Vgl. Zetterberg, Seppo (2005): *Geschichte*, S. 19.

<sup>269</sup> Im Zusammenhang mit der Gründung der Universität in Helsinki kritisierte er in einem berühmten Brief deren elitäre Ausrichtung und mahnte, nur durch die Bildung der finnischsprachigen Masse könne Finnland sich zu einer selbstbewussten, dynamischen Nation entwickeln. Allerdings hatte zu der Zeit, als Snellman die Schaffung einer finnischsprachigen nationalen Literatur forderte, der Schriftsteller J.L. Runeberg auf Schwedisch bereits das Nationale in seinen Werken betont. Seine Gedichte und Geschichten beschreiben auf idealisierende Weise die Bauern und die einmalige, weite Landschaft – diese werden als Indikatoren des „echten Finnischseins“ verstanden. Die literarischen Grundlagen Finnlands und der finnischen Identität wurden auf Schwedisch verfasst.

Vgl. Kallio, Veikko (1994): *Finland: A Cultural Outline*, S. 103ff. sowie Lyytikäinen, Pirjo (1999): *Birth of a Nation. The Literary Inscriptions of Finnishness*, in: Lehtonen, Tuomas M.S. (Hrsg.): *Europe's Northern Frontier. Perspectives on Finland's Western Identity*, S. 142.



gung *Fennomania* bei, die agrarische und konservative Werte betonte und v.a. bei Bauern und Landbesitzern Anhänger fand. Die Bewegung basierte auf der Vorstellung eines Finnlands als separater nationaler Einheit, die sie in Geschichten, Bildern und Mythen verarbeitete. Ihre Hauptaktivisten waren gebildete Nationalisten, die z.T. der schwedischen Elite angehörten, aber Finnisch sprachen und einen finnischen Namen angenommen hatten.<sup>270</sup>

Die Konzeption der finnischen Nation und Kultur vollzog sich, als Finnland Teil des Russischen Reichs war. Finnen waren durch Ethnizität, Sprache und gemeinsame Herkunft miteinander verbunden – wie die anderen nationalen Minderheiten in Russland. Diese Besonderheit des Nationalismus beschreibt Eve Kyntäjä als „mixture of culturally marked autonomist nationalism and state nationalism including elements from both an ethnic-generalological and civic-territorial concept of nation“<sup>271</sup>. Finnland unterscheidet sich dabei sowohl vom republikanischen Modell Frankreichs als auch vom ethnischen Modell Deutschlands: In Frankreich bildete sich das Verständnis der Nation vor dem Hintergrund eines bestehenden Staates, Deutschland existierte als Staat bis zum späten 19. Jahrhundert nicht, obwohl sich das ethno-kulturelle Nationenverständnis des „Volks“ bereits entwickelt hatte.

Während der 108-jährigen „russischen Periode“ blieben schwedische Gesetze und die schwedischsprachige Verwaltung erhalten. Durch den Spracherlass von 1863 von Zar Alexander II. wurde die finnische mit der schwedischen Sprache in allen die Bevölkerung betreffenden Belangen gleichgestellt. Die Kirche blieb weiterhin protestantisch – im Zuge der Reformation hatte sich der lutherische Protestantismus auch im „hohen Norden“ durchgesetzt –, die Mehrheit der Bevölkerung war finnischsprachig und bäuerlich, das Gebiet wirtschaftlich selbstständig. Der unabhängige, Land besitzende Bauernstand bildete das Fundament für die Entwicklung des sozialen und demokratischen Finnlands. Bereits in der „russischen Zeit“ wurden eigene Institutionen behutsam, aber beharrlich verteidigt. Bis heute ist die politische Debatte von dieser Eigenart geprägt.<sup>272</sup>

Seit Mitte des 19. Jahrhundert organisierte sich der finnische Nationalismus zusehends. Im seit 1869 regelmäßig tagenden Landtag erhielt die Finnische Partei die Mehrheit in zwei der vier Stände – Bauern und Klerus –, sie zerfiel aber in zwei Strömungen: Die *Altfinnen*, die eine Machtübernahme in der schwedisch dominierten Verwaltung und staatlichen Institutio-

---

<sup>270</sup> Vgl. Pulkkinen, Tuija (1999): One Language, One Mind. The Nationalist Tradition in Finnish Political Culture, in: Lehtonen, Tuomas M.S. (Hrsg.): Europe's Northern Frontier. Perspectives on Finland's Western Identity, S. 130f.

<sup>271</sup> Kyntäjä, Eve (2003): Towards the Development of an Integration Policy in Finland, S. 187.

<sup>272</sup> Vgl. Kolbe, Laura (2005): Lebensweise, Kultur und Mentalität, in: dies. (Red.): Finnland im Porträt. Fakten und Hintergründe, S. 33.

nen anstrebten und mit den Russen kooperierten, und die *Neufinnen*, die sich konstitutionalistisch orientierten und deshalb verfolgt wurden.<sup>273</sup>

Die seit den 1890er Jahren ausgeübte scharfe zaristische Vereinigungspolitik, die in Finnland als „Russifizierung“ bezeichnet wird, konnte der gefestigten nationalen Identität nichts mehr anhaben. Wenige Wochen nach der Oktoberrevolution und dem Zusammenbruch des Russischen Zarenreiches 1917 erklärte Finnland seine Selbstständigkeit. Allerdings vollzog sich der Ablösungsprozess von Russland nicht ohne schwere innere Konflikte. Sie gipfelten in einem dreimonatigen blutigen Bürgerkrieg zwischen in Finnland stationierten russischen Truppen und sozialistischen Kräften sowie der regierungstreuen „weißen“ Armee, den die „Weißen“ gewannen. Nach der Unabhängigkeit kam es zu großen Bevölkerungsbewegungen: Etwa 35.000 Menschen, darunter Finnen und Karelier, flohen insbesondere im Jahr 1922 aus Sowjetrußland nach Finnland, Karelien wurde Finnland zugeschlagen.<sup>274</sup>

Die Beziehungen zum östlichen Nachbarn blieben für die weitere Entwicklung Finnlands auch nach Erlangung der Unabhängigkeit maßgeblich. Sie waren von beiderseitigem Misstrauen und bis 1945 von kriegerischen Auseinandersetzungen geprägt.<sup>275</sup> Nach der deutschen und finnischen militärischen Niederlage im Zweiten Weltkrieg vollzogen sich erneut enorme Bevölkerungsbewegungen: 1944 flohen 400.000 Einwohner der ehemaligen Grafschaft Wiborg nach Süd- und Mittelfinnland.<sup>276</sup>

Der im Jahr 1948 mit der Sowjetunion unterzeichnete *Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand* leitete eine Zeit der Normalisierung ein. Nun nahm die finnische Geschichte, die jahrhundertlang von der Politik der Nachbarmächte bestimmt war, eine Wende: Neutralitätspolitik wurde zum obersten Gebot, denn der Verzicht

---

<sup>273</sup> Vgl. Reiterer, Albert F. (2004): *Finnland: Eine kleine Nation und ihre Minderheitenpolitik*, S. 25ff.

<sup>274</sup> Vgl. Kjeldstadli, Knut (2007): *Nordeuropa: Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland*, S. 60.

<sup>275</sup> Trotz des Nichtangriffspakts zwischen der Sowjetunion und Finnland von 1932 fielen sowjetische Truppen sieben Jahre später in das Territorium Finnlands ein, um das ganze Land unter ihre Herrschaft zu bringen. Dies scheiterte aufgrund der starken finnischen Verteidigung, trotzdem musste das Land große Teile Kareliens an die Sowjetunion abtreten. Nach einer kurzen Friedensperiode schlugen sich die Finnen 1941 während des Zweiten Weltkriegs, im Zuge des deutschen Überfalls auf die Sowjetunion, auf Hitlers Seite und griffen ihr Nachbarland an. Der in Finnland noch heute als „Fortsetzungskrieg“ verklärte Krieg an der Seite Hitler-Deutschlands endete 1944 mit einem Waffenstillstand mit der Sowjetunion und der Verpflichtung, die deutschen Truppen von finnischem Gebiet zu vertreiben. Mit dem bis 1945 andauernden Lapplandkrieg gegen die Deutschen erreichten die Finnen den Abzug der Truppen. Der *Pariser Friedensvertrag* von 1947 verurteilte Finnland zur Wiederabtretung Kareliens an Russland und zu Reparationszahlungen.

Vgl. Pesonen, Pertti/Riihinen, Olavi (2002): *Dynamic Finland. The Political System and the Welfare State*, S. 23f. sowie vgl. Reiterer, Albert F. (2004): *Finnland: Eine kleine Nation und ihre Minderheitenpolitik*, S. 39ff.

<sup>276</sup> Vgl. Kjeldstadli, Knut (2007): *Nordeuropa: Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland*, S. 60.

auf die NATO-Mitgliedschaft grenzte das Risiko ein, den mächtigen Nachbarn gegen sich aufzubringen.<sup>277</sup>

Finnland durchlief im 20. Jahrhundert einen dramatischen Wandel von einem armen Agrarland zu einer führenden Industrienation.<sup>278</sup> Es fand ein Prozess der Urbanisierung statt, und ein umfassendes Wohlfahrts- und Bildungssystem wurde eingeführt. Am Aufbau des universalistischen Wohlfahrtsstaates, der 1948 mit der Einführung des Kindergelds und der Unterstützung für Sozialwohnungen begann, beteiligten sich bislang – im Rahmen verschiedener Regierungen – alle großen Parteien des Landes.<sup>279</sup> Ein starker politischer Konsens über die Schaffung einer freien und demokratischen Gesellschaft mit hohem Bildungsniveau, Gemeinschaftssinn und gemeinsamer Verantwortung bildete die Grundlage des universalistischen Systems.<sup>280</sup>

Einhergehend mit den Veränderungen änderte sich auch die finnische Identität. Waren vormals eine bäuerliche Lebensweise und Provinzialismus zentrale Elemente des nationalen Selbstbildes, wurde die Stadt zum Bestandteil der nationalen Identität. Der EU-Beitritt im Jahr 1995 verlieh der städtischen Kultur und urbanen Lebensweise mehr Bedeutung.<sup>281</sup> Die ländlichen Wurzeln wurden v.a. durch die Förderung der regionalen Entwicklung und die Sommerhütten- und Ferienhauskultur bewahrt.

Der Nationalgedanke prägt trotz aller Änderungen nach wie vor das Selbstbild auch der jungen Finnen. Sie haben eine exklusive Sicht auf ihre eigene Identität: Sie betrachten sich stolz als Bürger eines „kleinen Landes“, das durch die einzigartige finnische Sprache sowie die besondere geografische Lage in der äußersten nordöstlichen Ecke des nicht-russischen Euro-

---

<sup>277</sup> Vgl. Jahn, Detlef (2002): Die politischen Systeme Skandinaviens, S. 40 sowie vgl. Jakobson, Max (1999): Finnland im neuen Europa, S. 112.

<sup>278</sup> Neben der traditionellen Forstwirtschaft zählen Maschinenbau und Hightech heute zu den führenden Industriezweigen. Seit den 1990er Jahren sind Informations- und Kommunikationstechnologien die stärksten Antriebskräfte für industrielle, wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen. Bei der Entwicklung und Herstellung sowie bei der Nutzung neuer Geräte und Dienstleistungen der Informationstechnologie zählt das Land zu den Spitzenreitern: Es gilt als „online-aktivste Nation der Welt“, denn die Zahl der Handys und Internet-Anschlüsse pro Kopf der Bevölkerung ist größer als in irgendeinem anderen Land. Vgl. Lemola, Tarmo (1999): Das Land der Millionen Handys, in: Tapaninen, Jaakko (Hrsg.): Finnland: der Norden, das neue Europa und das kommende Jahrtausend, S. 166ff.

<sup>279</sup> Vgl. Ettmayer, Wendelin (1999): Finnland. Ein Volk im Wandel, S. 19.

<sup>280</sup> Wie in den anderen nordischen Ländern ist der Zugang aller dauerhaft im Land lebenden Personen zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und dem sozialen Sicherheitsnetz für das System charakteristisch. Paragraph 7 der finnischen Verfassung besagt, dass alle sich legal aufhaltenden Einwohner, egal ob Finnen oder Ausländer, das Recht haben, sich frei im Land zu bewegen und einen Wohnort zu suchen. Damit verbunden ist der Zugang aller in einer Kommune lebenden Bürger zu kommunalen Leistungen. Die Verantwortlichkeit der Kommunen bei der Bereitstellung wohlfahrtsstaatlicher Angebote ist wesentlich ausgeprägter als in Kontinental- oder Südeuropa. So gibt es in jeder Gemeinde ein soziales Servicezentrum, das u.a. Kinder- und Altenbetreuung anbietet, und ein Gesundheitszentrum.

Vgl. Kyntäjä, Eve (2003): Towards the Development of an Integration Policy in Finland, S. 188.

<sup>281</sup> Vgl. Kolbe, Laura (2005): Lebensweise, Kultur und Mentalität, S. 38.

pas geprägt ist. Ihr Bewusstsein bleibt weiterhin eng mit der evangelisch-lutherischen Tradition verbunden. Gemäß der evangelisch-lutherischen Kirche und des Protestantismus verstehen sie Arbeit als bedeutsamen Teil ihres täglichen Lebens und betonen die persönliche Verantwortlichkeit des Individuums und seiner direkten Beziehung zu Gott. Immer noch gehören ca. 85% der Bevölkerung der Staatskirche an.

Auch die Vorstellung von der kulturellen Homogenität der Bevölkerung – ein Element des nationalen Bewusstseins, das mit der Geschichte des finnischen Nationalismus verbunden ist – spielt noch immer eine Rolle, wenn auch keine so bedeutende mehr. Zwar ist Finnland Heimat alter ethnischer Minderheiten. Aber mit Beginn des *nation-building*-Prozesses im 19. Jahrhundert galt kulturelle Homogenität als Ideal. Die Idee eines ethnischen Volkes war weit verbreitet. Während der mittlerweile über acht Jahrzehnte andauernden Unabhängigkeit wurde die kulturelle Homogenität der Bevölkerung bis zu einem gewissen Maß Realität.<sup>282</sup> Die tief verwurzelte Vorstellung, dass in Finnland nur „echte“ Finnen leben, hat Einfluss auf die Politik und die Haltung gegenüber Ausländern genommen. Im Gegensatz zum Nachbarland Schweden, das sich ab den 1970er Jahren zunehmend zu einer multikulturellen Gesellschaft entwickelte, durften bis Ende der 80er Jahre nur sehr wenige Migranten nach Finnland kommen – und dabei handelte es sich überwiegend um ethnische Finnen. Besonders im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt vollzogen sich einige Änderungen. „In der gesellschaftlichen Debatte wurden kulturelle Vielfalt und Toleranz thematisiert, die nationale Einheitskultur verlor an Bedeutung.“<sup>283</sup> Wie die anderen europäischen Länder muss sich Finnland mit den Herausforderungen der Globalisierung und der multikulturellen Gesellschaft verstärkt auseinandersetzen.

## 5.2 Traditionen der Emigration und Immigration

Finnland ist aus historischer Perspektive ein Auswanderungsland, da der größte Teil seiner Geschichte von Abwanderung geprägt ist. Bereits im Mittelalter überquerten Finnen das Böttische Meer, um nach Schweden auszuwandern. Als „wahrer“ Beginn finnischer Emigration gilt das Jahr 1638, als die schwedische Königin Christina die Kolonie Nova Suecia (Neu-

---

<sup>282</sup> Vgl. Laari, Outi (1998): Immigrants in Finland: Finnish-To-Be or Foreigners Forever. Conceptions of Nation-State in Debate on Immigration Policy, in: Söderling, Ismo (Hrsg.): A Changing Pattern of Migration in Finland and Its Surroundings, S. 31.

<sup>283</sup> Kolbe, Laura (2005): Lebensweise, Kultur und Mentalität, S. 38.

schweden) am Fluss Delaware gründete und sich Siedler – überwiegend Nachfahren von Finnen, die ab Mitte des 16. Jahrhunderts aus den Wäldern Savo-Kareliens nach Zentralskandinavien wanderten – in diesem Gebiet niederließen.<sup>284</sup> Während der letzten 100 Jahre wanderten über eine Million Finnen aus, nur die Hälfte kehrte wieder in ihre Heimat zurück.

Jouni Korkiasaari unterscheidet zwei herausragende Perioden und Zielgebiete der finnischen Emigrationsgeschichte: Zwischen 1860 und den 1920er Jahren zogen ca. 370.000 Finnen wegen schlechter Lebensbedingungen und einer schwierigen politischen und religiösen Situation nach Nordamerika, überwiegend in die USA. Mehr als die Hälfte der Emigranten stammte aus der westfinnischen Provinz Ostbottnien.<sup>285</sup> Die zweite „Ausreisewelle“ begann 1950 und dauerte bis Ende der 1970er Jahre, als über 500.000 Finnen v.a. nach Schweden auswanderten. Hintergrund waren strukturelle Veränderungen in der Wirtschaft und die Bevölkerungsentwicklung: Die industrielle Produktion hatte sich in den Nachkriegsjahren – um Kriegsschulden an die Sowjetunion bezahlen zu können – derart schnell ausgeweitet, dass die Wirtschaft boomte und die Landwirtschaft an Bedeutung verlor. Viele Menschen aus ländlichen Gebieten mussten entweder in die industriell geprägten Städte Südfinnlands ziehen oder auswandern. Die meisten von ihnen entschieden sich für die Emigration. Gründe waren der Eintritt geburtenstarker Jahrgänge in den Arbeits- und Wohnungsmarkt und die daraus resultierende Arbeitslosigkeit und der Wohnungsmangel. Aber auch das höhere Lohnniveau in Schweden, der dortige Arbeitskräftemangel und bessere Lebensstandard lockten viele Finnen.<sup>286</sup> Begünstigt wurde die Auswanderung in das Nachbarland durch die Abkommen der nordischen Länder über einen gemeinsamen Arbeitsmarkt und die Passfreiheit. Diese ermöglichten einen freien Umzug und trugen maßgeblich zur Auswanderung bei.

Nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1970er Jahre blieb die Zahl ausländischer Staatsbürger sehr gering – sie betrug meist ungefähr 10.000. I.d.R. blieben Ausländer für einen bestimmten Zeitraum, z.B. im Rahmen eines Studiums und befristeter Arbeitsprojekte. Finnland galt als „geschlossenes“ Land, in das – entsprechend der im vorherigen Kapitel geschilderten Vorstellung, dass dort nur „echte Finnen“ leben – lediglich Menschen mit finnischen Vorfahren und ihre Familien immigrieren durften. Eine Einwanderungswelle durch Gastarbeiter gab es im Gegensatz zu vielen europäischen Ländern nie. Auch die Zahl der Asylbewerber und Flüchtlinge war stets äußerst gering. Zwischen 1973 und 1977 nahm das Land etwa 200 poli-

---

<sup>284</sup> Vgl. Nylund-Oja, Marja et al. (1995): Finnish Emigration and Immigration, in: Pentikäinen, Juha/Hiltunen, Marja (Hrsg.): Cultural Minorities in Finland. An Overview towards Cultural Policy, S. 173.

<sup>285</sup> In dieser Provinz herrschte durch die Bevölkerungsexplosion ein Überangebot an Arbeitskräften, zudem sorgten technische Neuerungen in der Landwirtschaft für eine sinkende Arbeitskräftenachfrage.

<sup>286</sup> Vgl. Korkiasaari, Jouni (1999): Auswanderer und Einwanderer, in: Tapaninen, Jaakko (Hrsg.): Finnland: der Norden, das neue Europa und das kommende Jahrtausend, S. 112f.

tische Flüchtlinge aus Chile auf, 1979 einige vietnamesische Bootsflüchtlinge. Ab 1986 galt eine Flüchtlingsquote des UNHCR, wonach jährlich 500 Flüchtlinge wurden.

In den 1980er Jahren vollzogen sich in der finnischen Migrationsgeschichte bedeutende Änderungen. Die hohe Arbeitslosigkeit und der gravierende Wohnungsmangel wurden überwunden und stellten keine *Push*-Faktoren mehr da; die Auswandererströme versiegt. Ihre Zahl erreichte den niedrigsten Stand seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Zwischen 1980 und 1989 verließen 87.000 Finnen ihr Land, und 120.000 kehrten wieder zurück. Zu der hohen Rückkehrerzahl trug bei, dass viele gut ausgebildete Finnen lediglich für einen begrenzten Zeitraum – z.B. für einen Studienaufenthalt – ins Ausland gingen.<sup>287</sup> Die Auswandererzahlen in Finnland richteten sich stets nach der ökonomischen Situation in Zielländern wie Schweden: Verzeichnete das Ausland wirtschaftliche Aufschwünge, stieg die Zahl auswandernder Finnen – und sank bei Rezessionen. Mit zunehmender Angleichung der nordischen Länder bei Lebensstandard und Wirtschaft gingen die Auswandererzahlen zurück.<sup>288</sup>

In den 80er Jahren nahm der Ausländeranteil leicht zu. Allerdings waren 85% der Einwanderer Finnen und ihre Nachkommen, die in ihr Heimatland zurückkehrten. Das änderte sich in den 90er Jahren, als die Zahl der Migranten sprunghaft anstieg. Lebten 1980 13.000 ausländische Staatsbürger in Finnland, so waren es 1990 ca. 26.000 (Anteil von 0,5% an Gesamtbevölkerung) und 1998 über 84.000 (1,6%). Die Anzahl der Neuzuwanderer stieg Anfang der 90er Jahre innerhalb weniger Monate um 43%.<sup>289</sup> Allein 1991 kamen über 11.000 Personen in das Land. Die größte Gruppe mit ca. 5.500 Personen, darunter viele Ingermanländer, stammte aus der früheren Sowjetunion. Bei den Ingermanländern handelt es sich um Staatsbürger aus der ehemaligen Sowjetunion, deren Vorfahren sich bereits im 17. und 18. Jahrhundert während der schwedischen Regierung um Sankt Petersburg ansiedelten. In der Region lebten einst rund 160.000 Ingermanländer. Während und nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg wurden Tausende als Folge der Nationalitätenpolitik von Lenin und Stalin in andere Teile der Sowjetunion zwangsumgesiedelt. Als protestantische, mit den Finnen ethnisch verwandte Minderheit versuchten die Ingermanländer, die Sprache, Kultur und Religion ihres Herkunftslandes in der Sowjetunion weiterzupflegen. Sie waren dort überwiegend als „finnischen Ursprungs“ registriert. Als Nachfahren finnischer Auswanderer wurden viele Ingermanländer nach 1990 auf der Grundlage des „*ius sanguinis*“ in Finnland aufgenommen.<sup>290</sup> Die zweitgrößte Gruppe, die

---

<sup>287</sup> Vgl. Nylund-Oja, Marja et al. (1995): *Finnish Emigration and Immigration*, S. 175.

<sup>288</sup> Vgl. Kytäjä, Eve (2003): *Towards the Development of an Integration Policy in Finland*, S. 190.

<sup>289</sup> Vgl. Hauss, Lisa (2003): *Länderprofil: Finnland*, in: *Netzwerk Migration in Europa* (Hrsg.): *Migration und Bevölkerung*, S. 3.

<sup>290</sup> Vgl. ebd. S. 4.

1991 nach Finnland kam, waren 1.300 somalische Bürgerkriegsflüchtlinge, die der finnische Staat aufnahm. Eine wesentliche Neuerung der 1990er Jahre bestand also nicht nur in Anzahl, sondern auch in Herkunft der Zugewanderten: Kamen bis in die 80er Jahre überwiegend finnische Staatsbürger ins Land, war nun die Hälfte ausländischer Abstammung, unter ihnen Ingermanländer und Flüchtlinge aus Somalia, aber auch aus dem früheren Jugoslawien sowie aus Iran, Irak und Vietnam. Das Profil des „typischen Migranten“ veränderte sich zu Beginn der 90er Jahre grundlegend.<sup>291</sup>

Finnland verlor als Auswanderungsland enorm an Bedeutung. Alte *Push*-Faktoren wie Arbeitslosigkeit und Wohnungsmangel wichen *Pull*-Faktoren wie wirtschaftliche Attraktivität und Schutz vor politischer Verfolgung. Seit den 90er Jahren ist die Entwicklung hin zu einem Einwanderungsland unübersehbar.

Finnland war zwar traditionell ein Auswanderungsland. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass dort z.T. jahrhundertealte Minderheiten beheimatet sind, die einen besonderen Schutz genießen. Dies gilt nicht für die Zuwanderer anderer Ethnien, die in den vergangenen Jahrzehnten immigriert sind. Seit ca. 1.000 Jahren leben Finnlandschweden, überwiegend in küstennahen Gebieten, auf finnischem Territorium. Zu ihrem Schutz wurde die Lösung der Sprachenfrage als wichtigste Maßnahme für Minderheiten in der Geschichte des Landes entwickelt.<sup>292</sup> Als Finnland 1917 seine Unabhängigkeit von Russland erhielt, wurde das Land zweisprachig. Die Verfassung von 1919 schreibt als offizielle Landessprachen Finnisch und Schwedisch fest. Das Prinzip der Bilingualität bezieht sich dabei auf den Bildungssektor, die Massenmedien, Kirchen, Armee sowie verschiedene politische, soziale, kulturelle und privatwirtschaftliche Institutionen. In der Provinz Åland – hierzu zählen überwiegend von Finnlandschweden bewohnte Inseln – ist Schwedisch seit dem 1951 verabschiedeten Autonomiegesetz die alleinige Sprache der öffentlichen Verwaltungen. Trotzdem ist sie Minderheitensprache geblieben: Um 1920 betrug die schwedischsprachige Minderheit in Finnland ca. 11% der Bevölkerung. Anfang des 21. Jahrhunderts sprechen nur noch 6% der Menschen Schwedisch als Muttersprache. Da viele von ihnen in finnischsprachig-dominierten Gebieten leben, sinkt ihre Zahl, und die Verwendung des Schwedischen beschränkt sich auf Familie und Schule.<sup>293</sup> Ein Teil der Schwedischsprachigen emigrierte oder heiratete finnische Staatsbürger.

---

<sup>291</sup> Vgl. Qassim, Ali/Kivelä, Maritta (2003): Enar Shadow Report 2003 Finland, S. 9.

<sup>292</sup> Vgl. Pentikäinen, Juha (1979): Introduction, in: dies. et al. (Hrsg.): Cultural Pluralism and the Position of Minorities in Finland, S. 5.

<sup>293</sup> Vgl. ebd., S. 5.

Aufgrund der sprachlichen und kulturellen Nähe zu Schweden nehmen die Finnlandschweden eine ambivalente Rolle ein: Seit der Zugehörigkeit zum schwedischen Königreich bis Ende des 19. Jahrhunderts sprach die herrschende Klasse Finnlands Schwedisch, wobei die meisten schwedischsprachigen Finnen als Bauern und Fischer in den ländlichen Gegenden des Landes kaum über Kontakte zur politischen und kulturellen Elite verfügten. Die Vorstellung, dass diese Minderheit der „upper class“ Finnlands angehört, ist immer noch im Bewusstsein der finnischsprachigen Bevölkerung verankert.<sup>294</sup>

Im Vergleich zur schwedischsprachigen Minderheit sind die anderen alten Minderheiten eher klein. Die finnischen Ureinwohner sind die ca. 7.000 Lappen, die auch als Samen bezeichnet werden und in Nordfinnland leben. Sie sind politisch nicht so privilegiert wie in Norwegen und Schweden, aber ihr Status wurde Anfang der 1990er Jahre aufgewertet. Seit 1991 ist ihre Sprache in ihrem nordfinnischen Territorium offiziell anerkannt, und im gleichen Jahr folgte eine Verfassungsänderung. Danach muss das finnische Parlament Repräsentanten der Samen – mindestens das Parlament der Samen – anhören, bevor Entscheidungen gefällt werden dürfen, die Interessen der Minderheit betreffen. 1995 wurde die Verfassung so ergänzt, dass die alten Minderheiten das Recht erhalten, ihre eigene Sprache und Kultur zu pflegen. Zur gleichen Zeit erließ das finnische Parlament Gesetze zur kulturellen Autonomie der Samen, der Neuorganisation ihres Parlaments und ihrer Rolle in der Gesetzgebung.<sup>295</sup>

In Finnland leben seit dem 16. Jahrhundert zwischen 6.000 bis 8.000 Roma. Außerdem sind etwa 1.000 muslimische Tataren in dem Land zu Hause. Sie gelangten im 19. Jahrhundert über Russland nach Finnland und haben ihre Religion, Sprache und Traditionen bewahrt. Schon sehr lange leben Juden in Finnland; gegenwärtig beträgt ihre Zahl ca. 1.300.<sup>296</sup>

Zu den seit langem Ansässigen zählen auch die so genannten „Altrussen“ – die alte russischsprachige Minderheit hat heute etwa 2.500 bis 3.000 Mitglieder. Ihnen gegenüber stehen ca. 25.000 „Neurussen“, darunter viele Ingermanländer. Während der Zeit der Autonomie als Großherzogtum hielten sich mehrere tausend Russen – überwiegend als Kaufleute in Vyborg, Helsinki und anderen größeren Städten – temporär oder dauerhaft im Lande auf. So betrug der Anteil Russischsprachiger in der finnischen Hauptstadt Helsinki 1870 über 12%. In den 1870er Jahren nahmen Ehen zwischen wohlhabenden russischen Kaufmanns- und Industrielenfamilien und etablierten schwedischsprachigen Familien aus der Oberschicht zu. Die meis-

---

<sup>294</sup> Vgl. Kyntäjä, Eve (2003): Towards the Development of an Integration Policy in Finland, S. 185.

<sup>295</sup> Vgl. ebd., S. 185f.

<sup>296</sup> Vgl. Koivukangas, Olavi (2003): European Immigration and Integration: Finland, National Europe Centre Paper No. 63, online im Internet: <http://dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/41774/2/koivukangas1.pdf> (Stand: 20.11.2008), S. 3f.



ten der wenig erfolgreichen Händler kehrten in ihre Heimat zurück, so dass der Anteil der Russen um 1900 auf unter 5% sank. Neben den Kaufleuten waren in Finnland stationierte russische Soldaten die zweite bedeutende Gruppe der Russischsprachigen. In Friedenszeiten waren bis zu 10.000 Russen im Land stationiert, in Kriegszeiten bedeutend mehr. Einige Soldaten entschieden sich, ihren Lebensabend in Finnland zu verbringen; dies ermöglichte ein von Zar Alexander II. erlassenes Dekret. Eine weitere Gruppe waren russische Touristen, überwiegend reiche St. Petersburger, die sich in den Sommermonaten in „angesagten“ Küstenorten rund um Helsinki aufhielten und Ferienvillen errichteten. Als Finnland 1917 seine Unabhängigkeit erlangte, blieben ca. 6.000 Russen. Nach dem Ersten Weltkrieg und der Oktoberrevolution kamen zahlreiche osteuropäische Flüchtlinge ins Land – im Jahr 1922 waren es ca. 33.000 Flüchtlinge, die Hälfte von ihnen stammte aus Russland. Viele zogen nach einigen Monaten bzw. Jahren weiter in andere europäische Länder, ein Teil der ehemaligen Soldaten ließ sich in russischen Emigrantenkolonien in Paris, Brüssel und Berlin nieder. Bei Ausbruch des Zweiten Weltkriegs gehörten ca. 15.000 Personen der russischen Gemeinde in Finnland an.<sup>297</sup> Während des Krieges siedelte die Sowjetunion ca. 63.000 ingermanländische Finnen um, 55.000 von ihnen wurden aber in der letzten Kriegsphase in russisches Territorium zurückgeschickt.<sup>298</sup> Seit den 1960er Jahren immigrierten Russen nach Finnland, zunächst aus der Sowjetunion, nach dem Zusammenbruch des Ostblocks Ende der 1990er Jahre aus den Staaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und den anderen neuen Republiken.

Finnland gehört mit der BRD zu den Ländern, die die Einwanderung Volkszugehöriger gesetzlich erlauben. Das Recht auf Zuwanderung auf Grundlage „finnischen Ursprungs“ bezog sich lange nur auf die Rückwanderung ehemaliger finnischer Auswanderer aus den nördlichen Nachbarländern, den USA oder Kanada. Seit 1990 können auch die Ingermanländer von diesem Recht Gebrauch machen. Grundlage ihrer Zuwanderung war die Aussage des damaligen Präsidenten Mauno Koivisto, dass jeder mit „finnischem Ursprung“ als „Remigrant“ betrachtet werde und eine Aufenthaltserlaubnis erhalte, der ein Elternteil bzw. zwei Großeltern finnischer Nationalität hat. In den 90er Jahren führte die Gesetzesänderung zu einer Zuwanderungsbewegung von 20.000 Ingermanländern nach Finnland.<sup>299</sup>

---

<sup>297</sup> Vgl. Nylund-Oja, Marja et al. (1995): Finnish Emigration and Immigration, S. 185ff.

<sup>298</sup> Vgl. Korkiasaari, Jouni (1999): Auswanderer und Einwanderer, S. 117.

<sup>299</sup> Vgl. Hauss, Lisa (2003): Länderprofil: Finnland, S. 4.

Wie im Kapitel 5.2 dargelegt, leben in Finnland ältere und neuere ethnische Minderheiten. Das Land blieb aber länger als andere nordische und kontinentaleuropäische Länder von Einwanderung unberührt. „Erst im Laufe der letzten 25 Jahre kamen und kommen vermehrt Migranten, die allein aufgrund ihrer Hautfarbe von vielen Finnen zu unterscheiden sind.“<sup>300</sup>

Die folgende Tabelle enthält die Ausländerzahlen der Jahre 1990, 2000, 2002, 2004 und 2007 und die am häufigsten vertretenen Herkunftsländer nach Staatsangehörigkeit. Durch die Betrachtung mehrere Jahre verdeutlicht die Tabelle den rasanten Anstieg der Zuwanderung in den 90er Jahren und zeigt den weiteren, langsameren Anstieg Anfang des 21. Jahrhunderts.

<b>Staatsangehörigkeit:</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2007</b>
Russland	-	20.552	24.336	24.626	26.211
Estland	-	10.839	12.428	13.978	20.006
Schweden	6.051	7.887	8.037	8.209	8.349
Somalia	44	4.190	4.537	4.689	4.852
China	312	1.668	2.086	2.613	3.978
Thailand	239	1.306	1.784	2.289	3.470
Deutschland	1.568	2.201	2.461	2.626	3.318
Türkei	310	1.784	2.146	2.359	3.182
Großbritannien	1.365	2.207	2.535	2.655	3.143
Irak	107	3.102	3.420	3.392	3.036
Ehemaliges Serbien u. Montenegro	-	1.204	2.177	3.336	2.986
Iran	336	1.941	2.363	2.555	2.611
Indien	270	756	1.012	1.343	2.333
Vereinigte Staaten	1.475	2.010	2.146	2.040	2.296
Afghanistan	3	386	1.061	1.588	2.197
Vietnam	292	1.814	1.713	1.538	2.010
Bosnien-Herzegowina	-	1.627	1.701	1.641	1.658
Sonstige	13.883	25.600	27.739	26.869	37.072
<b>Insgesamt</b>	<b>26.255</b>	<b>91.074</b>	<b>103.682</b>	<b>108.346</b>	<b>132.708</b>
Quelle: Verändert entnommen aus: Statistik Finnland, online im Internet: <a href="http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html">http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html</a> (Stand: 23.07.2008).					

Betrug die Zahl ausländischer Staatsbürger 1990 nur ca. 26.000, waren es 2007 schon ca. 133.000. In nur 17 Jahren war es fast zu einer Verfünffachung der Ausländerzahl gekommen. Trotzdem ist der Ausländeranteil mit 2% einer der niedrigsten Europas geblieben.

<sup>300</sup> Wienroth, Matthias (2004): Finnland, in: Gieler, Wolfgang/Fricke, Dietmar (Hrsg.): Handbuch europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder und die Beitrittskandidaten, S. 51.

Wie aus der Tabelle hervorgeht, stellen Russen die größte Ausländergruppe in Finnland dar. Die zweitgrößte Gruppe sind Esten, deren Zahl wie im Falle der russischen Staatsbürger in den 90er Jahren sprunghaft angestiegen war. Aufgrund der Ähnlichkeit der finnischen und estnischen Sprachen haben die Esten auf dem Arbeitsmarkt und bei der gesellschaftlichen Integration bessere Chancen als Russen. Schweden bilden die drittgrößte Ausländergruppe. Sie sind meist finnischer Abstammung: Es handelt sich z.T. um ehemalige Finnen und deren Nachkommen, die ihre Staatsbürgerschaft gewechselt hatten.<sup>301</sup>

Durch den vergleichsweise hohen Anteil von Russen und Esten sind die meisten in Finnland lebenden Migranten russischsprachig. Insgesamt leben ca. 35.000 russisch-sprachige Migranten in Finnland, der größte Teil von ihnen – ca. 25.000 – sind Ingermanländer. Die Remigranten aus der ehemaligen Sowjetunion bilden im Hinblick auf linguistische, historische und geografische Aspekte eine heterogene Gruppe. Die meisten von ihnen stammen aus Karelien und Estland, einige auch aus Sibirien und anderen Gebieten in Asien. Die große Zuwanderungsbewegung von russischen und estnischen Staatsbürgern finnischen Ursprungs ist seit einigen Jahren rückläufig. Der 2004 eingeführte Test im Herkunftsland zum Nachweis von Kenntnissen der finnischen oder schwedischen Sprache und von Wissen über Kultur und Gesellschaft Finnlands führte zu rückläufigen Zuwandererzahlen. Die Rückwanderer sind jetzt durchschnittlich älter als noch vor einigen Jahren, da viele der jüngeren Menschen weder Finnisch noch Schwedisch sprechen.<sup>302</sup> Zudem hat die Zahl der in Russland lebenden Ingermanländer abgenommen. Auch die verbesserten Lebensbedingungen etwa in Sankt Petersburg dämpfen den Wunsch auf Umsiedlung. Derzeit warten noch ca. 9.000 Ingermanländer auf ihre Auswanderung.<sup>303</sup> In Finnland haben viele Ingermanländer ihre russische Identität bewahrt. Dies liegt u.a. daran, dass sie ihre finnischen Wurzeln in der Sowjetunion nicht pflegen durften und dass sie in einer im Vergleich zu Finnland völlig unterschiedlichen Gesellschaft lebten. Kontakte zu Finnen bestanden i.d.R. nicht, Wissen über die finnische Gesellschaft konnte kaum „aufgefrischt“ werden. Der Gebrauch und das Unterrichten der finnischen Sprache waren verboten. Bei der Bewahrung der russischen Identität spielt sicher auch eine Rolle, dass die Mehrzahl der Ingermanländer keine finnische Staatsangehörigkeit hat.

Neben der Neudefinition der Ingermanländer als ethnische Finnen gab es mehrere Ursachen für den sprunghaften Anstieg der Zuwandererzahlen, die auch andere europäische Länder betreffen. Der Zusammenbruch der sozialistischen Gesellschaftssysteme Osteuropas führte zu

---

<sup>301</sup> Vgl. Korkiasaari, Jouni (1999): Auswanderer und Einwanderer, S. 118f.

<sup>302</sup> Vgl. Vilkkama, Katja et al. (2005): Finland. OECD Sopemi International Migration Outlook 2005, S. 12.

<sup>303</sup> Vgl. Tschirpke, Stefan (2007): Heimkehr in das Land der Vorväter, online im Internet: <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/europaheute/623776/> (Stand: 15.03.2008).

einem starken Migrationsdruck. Dem Beitritt zur EU im Jahre 1995 folgte eine Zunahme von Wanderungsbewegungen von und nach Finnland. Auch der Krieg auf dem Balkan, die Entwicklungen in Asien und Afrika sowie die Einführung des Rechts auf Familienzusammenführung begünstigten das Anwachsen der ausländischen Bevölkerung.<sup>304</sup> In den Jahren Anfang des 21. Jahrhunderts sanken die Zuwandererzahlen wieder. Eine Ursache war die Verabschiedung neuer gesetzlicher Bestimmungen, die die Zuwanderung regulieren und begrenzen sollten. Darauf wird in Kapitel 5.4.3 eingegangen.

Im Vergleich zu anderen EU-Staaten leben nur wenige Asylbewerber und Flüchtlinge in Finnland. Die Flüchtlingsbevölkerung wuchs in den 90er Jahren jedoch kontinuierlich, im Zeitraum 1994 bis 1998 um 50%. Ende der 1990er Jahre war v.a. ein enormer Anstieg der Gruppe osteuropäischer Asylbewerber zu verzeichnen.<sup>305</sup> Seit 2000 blieb die Asylbewerberzahl mehrere Jahre relativ konstant, sank aber ab 2004, wie aus Tabelle 6 hervorgeht. Hintergrund ist die Einführung des neuen Ausländergesetzes von 2004.

**Tab. 6: Asylbewerber und Flüchtlinge in Finnland, 1992-2007**

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2007
Asylbewerber	3.634	839	711	1.272	3.170	3.443	3.861	1.505
Gesamtzahl der seit 1973 immigrierten Flüchtlinge	6.361	11.462	14.070	16.434	18.835	22.250	25.114	29.550

Quelle: Verändert entnommen aus: Statistik Finnland, online im Internet: [http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaesto\\_en.html](http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html) (Stand: 23.07.2008).

Im Jahr 2007 hatten nur ca. 1.500 Personen Asyl beantragt, davon viele aus Bulgarien, dem Irak, Afghanistan und Russland. Drei Jahre zuvor war die Zahl der Antragsteller mit ca. 3.900 mehr als doppelt so hoch. Von den 2007 behandelten 1.821 Asylgesuchen wurden 961 und damit 53% abgelehnt. Die Zahl der aus Flüchtlingsgebieten aufgenommenen Quotenflüchtlinge betrug 2007 wie in den Jahren zuvor 750. Die Zahl aller Flüchtlinge, also der Quotenflüchtlinge, der Asyl- bzw. Schutzberechtigten sowie ihrer Familienangehörigen, die in 52 Gemeinden des Landes verteilt wurden, lag bei 1.800.<sup>306</sup> Insgesamt lebten 2007 30.000 Flüchtlinge in Finnland.

<sup>304</sup> Vgl. Hauss, Lisa (2003): Länderprofil: Finnland, S. 3.

<sup>305</sup> Vgl. ebd., S. 4.

<sup>306</sup> Vgl. Statistik Finnland, online im Internet: [http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaesto\\_en.html](http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html) (Stand: 23.07.2008).

Zwar ist die Zahl der Zuwanderer im internationalen Vergleich gering, aber sie stammen aus über 150 verschiedenen Ländern. Jouni Korkiasaari unterscheidet vier Hauptgruppen, die sich teilweise überschneiden:

1. Rückwanderer und deren Nachkommen finnischer Abstammung einschließlich der Ingermanländer
2. mit Finnen verheiratete Ausländer
3. Flüchtlinge
4. sonstige, hauptsächlich vorübergehend in Finnland lebende Ausländer wie Projektarbeiter, Studenten, Gastwissenschaftler sowie deren Familienangehörige.<sup>307</sup>

Heirat ist einer der Hauptgründe für die Immigration. Jedes Jahr heiraten ca. 2.000 Ausländer einen Finnen oder eine Finnin. Der Zuzug ausländischer Arbeitskräfte fand bislang in geringem Umfang statt, da die Einwanderungspolitik lange nicht durch arbeitsmarktpolitische Überlegungen bestimmt war. Während der hohen Arbeitslosigkeit in den 90er Jahren erhielten nur wenige Einwanderer eine Arbeitserlaubnis und wenn, dann gewöhnlich für befristete Arbeitsverhältnisse. Seit einigen Jahren zeichnet sich jedoch eine Wende ab. Die Zahl der Arbeitsmigranten, die dauerhaft nach Finnland kommen, ist deutlich gestiegen. Arbeitsmarktpolitische Überlegungen beeinflussen die Einwanderungspolitik immer stärker. Entsprechend reisen weniger Migranten aus familiären Gründen ein.

Charakteristisch für Finnland ist die starke Konzentration der ausländischen Bevölkerung im Süden und Westen des Landes. Dies lässt sich u.a. darauf zurückzuführen, dass die dort gelegenen schwedischsprachigen Städte und Gemeinden einen größeren Flüchtlingsanteil akzeptiert haben als die finnischsprachigen. Nach einer Regelung von 1989 werden Flüchtlinge im gesamten Land in über 100 Städten und kleineren Gemeinden untergebracht, in 70% von ihnen weniger als 50 Flüchtlinge. Die meisten Einwanderer und Flüchtlinge leben in größeren Städten, die Hälfte in Helsinki und Umgebung. Auch Turku im Westen und Tampere in der Provinz Häme sind Städte mit vergleichsweise hohem Ausländeranteil. In der autonomen Provinz Ahvenanmaa nahe der schwedischen Grenze leben die wenigsten Ausländer.<sup>308</sup>

Helsinki – aus linguistischer, kultureller und ethnischer Perspektive die vielfältigste Stadt – kann als Zentrum aller Migrantengruppen bezeichnet werden.<sup>309</sup> Dem Direktor des in Turku angesiedelten Instituts für Migration, Olavi Koivukangas, zufolge, waren um 1900 von den

---

<sup>307</sup> Vgl. Korkiasaari, Jouni (1999): Auswanderer und Einwanderer, S. 117.

<sup>308</sup> Vgl. Koivukangas, Olavi (1999): Finland, in: Angenendt, Steffen (Hrsg.): Asylum and Migration Policies in the European Union, S. 129.

<sup>309</sup> Vgl. Raento, Pauliina/Husso, Kai (2002): Cultural Diversity in Finland, erschienen in der Zeitschrift FENNIA International Journal Of Geography 2002, 180: 1-2, online im Internet: <http://www.helsinki.fi/maantiede/geofi/fennia/demo/pages/raento.htm> (Stand: 02.08.2009).

Einwohnern Helsinkis 8% im Ausland geboren, überwiegend in Russland und seinen baltischen Provinzen sowie Schweden. Ein Jahrhundert später, im Jahr 2000, betrug die Zahl 5,7%, wobei die Hälfte in Russland und Estland, 40% in Ländern außerhalb Europas und die restlichen 10% in anderen europäischen Ländern zur Welt kamen.<sup>310</sup> Die Immigration aus Ländern außerhalb Europas hat im 20. Jahrhundert in hohem Maße an Bedeutung gewonnen. Die in Helsinki am meisten gesprochenen Fremdsprachen sind Russisch, Estnisch, Somali, Englisch und Arabisch. Wie bei den finnisch- und schwedischsprachigen Bewohnern gibt es auch in der Gruppe der Anderssprachigen insgesamt einen etwas höheren Frauenanteil, wobei aber erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Migrantengruppen bestehen. So sind etwa 58% der estnischen und russischen Migranten weiblich. Bei Migranten aus den EU-Ländern sind hingegen nur ca. 30% weiblich, bei Afrikanern 42% und bei Nordamerikanern nur 38%. Zu den Ursachen für die ungleiche Verteilung der Geschlechter zählen unterschiedliche Migrationsmotive wie Heirat und Arbeit, kulturelle Hintergründe und Strukturen des finnischen Arbeitsmarktes. Der Blick auf die Altersstruktur zeigt, dass die Migranten in Helsinki durchschnittlich jünger sind als die restliche Bevölkerung, v.a. im Vergleich zu den Schwedischsprachigen, von denen 18% bereits ihr 65. Lebensjahr vollendet haben.<sup>311</sup> Folgender Trend lässt sich seit einigen Jahren in Finnland beobachten: Einerseits nimmt die Gruppe der aus Westeuropa und Nordamerika stammenden Migranten zu. Sie werden angeworben und erhalten eine Arbeitserlaubnis. Andererseits wächst die Zahl von Migranten aus Osteuropa oder aus Entwicklungsländern, darunter viele Flüchtlinge, die einen geringen Bildungsgrad, kaum Finnisch- bzw. Schwedischkenntnisse und wenig Arbeitserfahrung mitbringen. Die letzte Gruppe umfasst viele junge Menschen, die weder die Schule besuchen noch im Hauptarbeitsalter sind. Die Ausgangsbedingungen für ihre Integration in die finnische Gesellschaft sind erschwert; sie sind von einer Marginalisierung bedroht.<sup>312</sup>

---

<sup>310</sup> Vgl. Koivukangas, Olavi (2002): *The Need for Multicultural Approach in Finland*, S. 25.

<sup>311</sup> Vgl. Raento, Pauliina/Husso, Kai (2002): *Cultural Diversity in Finland*.

<sup>312</sup> Vgl. ebd.

## 5.4. Staatliche Migrations- und Integrationspolitik und ihre Gesetzgebung

### 5.4.1 Eckpunkte und aktuelle Ausrichtung

Wie erörtert, haben die geografische Lage Finnlands am Rande Europas, die sich daraus ergebende Isolation und die von Machtkämpfen zwischen Ost und West geprägte Vergangenheit ihre Spuren hinterlassen. Die lange Fremdherrschaft hat das nationale Bewusstsein des Landes und die Haltung gegenüber Neuankömmlingen beeinflusst und wirkt sich auf die nationale Strategie gegenüber Immigration aus. „As a result, Finland has been an ethnically quite homogeneous country after gaining its independence.“<sup>313</sup> Länger als die nordischen Nachbarn war die finnische Gesellschaft ländlich ausgeprägt, eine rapide Industrialisierung und Urbanisierung begann erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Die finnische Gesellschaft blieb – v.a. durch den „Eisernen Vorhang“ – für die meisten Migranten „geschlossen“. „In comparison with the other Nordic countries and the rest of Europe, Finland’s immigration policy has been remarkably restrictive.“<sup>314</sup>

Migrationspolitik war wie in den anderen nordischen Ländern kein bedeutendes Element der Bevölkerungspolitik. Bis Ende der 1980er Jahre wurde lediglich die Rückkehr ausgewanderter Finnen gefördert. „Ausländerangelegenheiten“ wurden überwiegend als polizeiliche Fragen und im Zusammenhang mit Regulierung behandelt. Das Ausländergesetz von 1984 benannte erstmals eine Rechtssicherheit für Ausländer.<sup>315</sup> Es enthielt jedoch kaum legale Einwanderungsmöglichkeiten für Personen ohne finnische Wurzeln. Begrenzung und Kontrolle bestimmten die finnische Ausländerpolitik.

In den 1980er Jahren entwickelte sich eine staatliche Flüchtlingspolitik, die auf Verordnungen hochrangiger Beamter basierte.<sup>316</sup> Auf internationaler Ebene engagierte sich Finnland ab 1986 mit der Einführung von Quoten für die jährliche Aufnahme von Flüchtlingen aus UNHCR-Flüchtlingslagern. Nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ begann Finnland, seine Grenzen

---

<sup>313</sup> Kytäjä, Eve (2003): Towards the Development of an Integration Policy in Finland, S. 186.

<sup>314</sup> Ebd., S. 186.

<sup>315</sup> Vgl. Kauranen, Ralf/Tuori, Salla (o.J.): Mapping Minorities and Their Media: The National Context – Finland, online im Internet: <http://www.lse.ac.uk/collections/EMTEL/Minorities/papers/finlandreport.doc> (Stand: 20.07.2009), S. 15.

<sup>316</sup> Insgesamt drei Programme wurden zwischen 1980 und 1994 verabschiedet. Im Zuge der Ankunft erster Flüchtlingsgruppen fungierte das Flüchtlingskomitee als zentrale Stelle der Regierung, um Unterbringungspläne auszuarbeiten und unter der Führung des Arbeitsministeriums zu koordinieren. Der 1980 veröffentlichte *Bericht des Flüchtlingskomitees* enthielt erstmals offizielle staatliche Leitlinien zum Umgang mit Flüchtlingen. 1981 ging die Verantwortlichkeit an das Ministerium für Soziales und Gesundheit. Die Rolle des Flüchtlingskomitees übernahm fortan die Abteilung für Flüchtlingsangelegenheiten. Das von ihr erarbeitete Programm zur finnischen Flüchtlingspolitik erschien 1989.

Vgl. Kytäjä, Eve (2003): Towards the Development of an Integration Policy in Finland, S. 199.

auch für Menschen ohne finnische Vorfahren zu öffnen. Zwar blieb die Politik gegenüber Einwanderern und Flüchtlingen restriktiv; eine größere Offenheit zeichnete sich jedoch ab, die v.a. aus der Ratifizierung internationaler Abkommen resultierte. Mit der Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention im Jahr 1990 gewann das Thema Menschenrechte an Bedeutung.<sup>317</sup> Nach dem EU-Beitritt Anfang des Jahres 1995 begann die finnische Regierung, ihre Migrationspolitik entsprechend den EU-Richtlinien zu harmonisieren und passte die Verwaltung des Bereichs Migration an die anderer EU-Staaten an.

Durch den sprunghaften Anstieg der Zuwanderung in den 1990er Jahren spielten immigriationspolitische Fragestellungen erstmals eine Rolle. Die in diesem Ausmaß bislang unbekannte Zuwanderung hatte die Erarbeitung einer Politik gegenüber Einwanderern und Flüchtlingen und die Verabschiedung von Gesetzen und Novellierungen zur Folge. Auch die finnische Öffentlichkeit widmete ihre Aufmerksamkeit erstmals den Fragen der Einwanderung.

Im Herbst 1990 veröffentlichte ein Einwanderungskomitee aus Mitgliedern der finnischen Regierung einen Bericht, der erstmals demografische Migrationsfaktoren benannte. Die Autoren gingen davon aus, dass Finnland in den folgenden Jahrzehnten jährlich 25.000 Zuwanderer benötigt, von denen 15.000 dauerhaft im Land bleiben müssten. Sie schlugen die baltischen Republiken, Polen und die Gegend um St. Petersburg als Herkunftsländer bzw. -regionen der Einwanderer vor, da sie durch ihre geografische Nähe und einen hohen Anteil von Auswanderungswilligen geprägt sind. Angesichts der dramatischen wirtschaftlichen Entwicklung und steigender Arbeitslosigkeit in Finnland wurde diese Vision aber obsolet.<sup>318</sup>

1991 wurde ein Ausländergesetz verabschiedet, das Möglichkeiten zur Einwanderung und damit verbundene Aufenthaltstitel bestimmte.<sup>319</sup> Die Einführung des Gesetzes wurde von hitzigen Debatten im finnischen Parlament *Eduskunta* begleitet. Allerdings nahmen die im Parlament vertretenen Parteien eine recht passive Rolle hinsichtlich der Entwicklung der Flüchtlings- und Migrationspolitik ein. Das Interesse vieler Politiker schien äußerst gering, also entwickelten Beamte Prinzipien und Leitlinien praktischer Politik.<sup>320</sup>

1992 wurde der beim Arbeitsministerium angesiedelte Beirat für Flüchtlings- und Migrationsangelegenheiten PAKSI zum zentralen Gremium der Politik. Er wurde vom Staatsrat für drei

---

<sup>317</sup> Vgl. Kauranen, Ralf/Tuori, Salla (o.J.): Mapping Minorities and Their Media: The National Context – Finland, S. 15.

<sup>318</sup> Vgl. Korkiasaari, Jouni/Söderling, Ismo (1998): Finland: From a Country of Emigration into a Country of Immigration, S. 20f.

<sup>319</sup> Zwar gab es bereits ein Ausländergesetz von 1984, dieses entsprach aber nicht den Auflagen der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Verabschiedung des neuen Gesetzes war zudem notwendig im Sinne einer Angleichung an die Ausländergesetze der nordischen Nachbarstaaten.

<sup>320</sup> Vgl. Korkiasaari, Jouni/Söderling, Ismo (1998): Finland: From a Country of Emigration into a Country of Immigration, S. 22.



Jahre ernannt und entwickelte, koordinierte und evaluierte die Politik des Landes. In seinem 1994 veröffentlichten Bericht „Prinzipien der finnischen Flüchtlings- und Migrationspolitik“ sprach er sich für das Prinzip der Gleichbehandlung für Migranten in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen aus. Trotz der geografischen Besonderheiten sollte das Land nicht von Politik und Idealen anderer nordischer Länder abweichen. Auf Vorschlag des Beirats wurde die jährliche Quote für UNHCR-Flüchtlinge allmählich angehoben.<sup>321</sup>

Eine offizielle Migrations- und Integrationspolitik fehlte trotz der wachsenden Bedeutung der Zuwanderung bis Mitte der 90er Jahre. In der Praxis überwogen Anordnungen verschiedener Ministerien; doch das ungeahnte Ausmaß der Zuwanderung belastete die Behörden stark. Einen wichtigen Schritt auf dem Weg der Koordination und Umsetzung dieser Politikbereiche bildete der Bericht „Kontrollierte Einwanderung und effiziente Integration: Der Entwurf für eine Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik“. Er stammte von der 1995 gegründeten Kommission für Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik, die sich aus hohen Beamten, Mitgliedern verschiedener Parteien und NGOs zusammensetzte. Der Bericht enthielt fast 300 konkrete Handlungsvorschläge und schuf die Grundlagen einer offiziellen staatlichen Politik gegenüber Einwanderern und Flüchtlingen. 1997 wurde er als erstes Migrationsprogramm der Regierung verabschiedet. Mit seiner Umsetzung wurde das Zweisäulenmodell realisiert, das Innen- und Arbeitsministerium als Protagonisten bei der Zuwanderung definiert (siehe hierzu Punkt 5.4.2 „Akteure“).

Im Migrationsprogramm von 1997 wird die verstärkte Einwanderung als eine unabwendbare Folge der Globalisierung und der EU-Mitgliedschaft anerkannt. Es wird angeregt, die positiven Auswirkungen der Zuwanderung zu nutzen und die negativen zu begrenzen. Arbeitsgenehmigungen sollten demnach vorrangig qualifizierten Arbeitnehmern erteilt werden, die in Finnland fachlich anspruchsvolle Tätigkeiten ausüben.<sup>322</sup> Der Staat soll Einwanderungskontrolle ausüben und zugleich die Integration fördern. Damit spiegelt der Regierungsbeschluss „(...) den aktuellen Trend der Migrationspolitik wider – staatliche Restriktion und Regulierung der Zuwanderung einerseits und Förderung der Integration in Finnland lebender Ausländer andererseits“<sup>323</sup>. Für die meisten Vorschläge zur Verbesserung der Integration der dauerhaft in Finnland lebenden Migranten lag kein konkreter Aktionsplan vor, sie haben daher einen empfehlenden Charakter. Integration wird als gleichberechtigte Teilhabe der Zuwanderer

---

<sup>321</sup> Vgl. Taskinen, Sirpa (2005): From a Country of Emigration to a Country of Immigration. Case Study Finland, in: Pfliegerl, Johannes/Trnka, Sylvia (Hrsg.): Migration and the Family in the European Union, ÖIF Schriften Heft 13/2005, Wien, S. 38.

<sup>322</sup> Vgl. Europäische Kommission (2004): Europäisches Beschäftigungsobservatorium: Bericht vom Herbst 2003, S. 63.

<sup>323</sup> Hauss, Lisa (2003): Länderprofil: Finnland, S. 3.

am wirtschaftlichen, politischen und sozialen Leben der Gesellschaft definiert. Im Einklang mit den in Finnland geltenden Gesetzen sollen sie die Möglichkeit zur Erhaltung und Pflege ihrer eigenen Kultur und Religion haben.<sup>324</sup> Das Programm legt besonders viel Wert auf die soziale und kulturelle Integration.<sup>325</sup>

Der entscheidende Schritt in der finnischen Migrations- und Integrationspolitik war 1998 die Verabschiedung des „Gesetzes zur Integration von Einwanderern und zur Aufnahme von Flüchtlingen“ (kurz: Integrationsgesetz), das ein Jahr später in Kraft trat. Mehrere Handlungsvorschläge aus dem ersten Migrationsprogramm wurden darin gesetzlich verankert.

Von 2004 bis 2005 erarbeitete eine Arbeitsgruppe mit Vertretern mehrerer Ministerien die Grundlagen des neuen, umfassenden Programms zur finnischen Migrationspolitik der bürgerlichen Regierung von Ministerpräsident Matti Vanhanen.<sup>326</sup> Es wurde im Oktober 2006 verabschiedet. Das Programm enthält 34 Maßnahmen und politische Leitlinien. Es dient dem Ausbau und der Weiterentwicklung des Integrationssystems, der Verbesserung der ethnischen Beziehungen und der Einhaltung humanitärer und anderer internationaler Vereinbarungen. Es postuliert eine pluralistische, multikulturelle, nicht-diskriminierende Gesellschaft als Voraussetzung für die zukünftige Einwanderung.

Im Fokus des Migrationsprogramms steht die arbeitsbezogene Zuwanderung. Als wesentliches Ziel wird die Entwicklung von Rahmenbedingungen für die Zuwanderung gut ausgebildeter Einwanderer und ausländischer Arbeitskräfte definiert. Das geschieht vor dem Hintergrund, dass viele Finnen altersbedingt in absehbarer Zeit dem Arbeitsmarkt fehlen werden

---

<sup>324</sup> Vgl. Kyntäjä, Eve (2003): Towards the Development of an Integration Policy in Finland, S. 200.

<sup>325</sup> Empfohlen wird, die Eingliederung von Migranten in das Arbeitsleben durch Integrationskurse mit Sprach- und landeskundlichem Unterricht sowie Trainingsmaßnahmen zu fördern. Das Programm thematisiert auch die Förderung der Eigeninitiative und Teilhabe von Migranten in den Bereichen soziale Wohlfahrt und Gesundheit. Die Integration soll durch die Bereitstellung finanzieller Mittel für Aktivitäten von Migrantenorganisationen, Unterrichtsangebote für Migranten in ihrer eigenen Kultur und Sprache, mehrsprachige Zeitungen etc. sowie durch die Präsentation ihrer Kultur in der Aufnahmegesellschaft unterstützt werden. Zudem sollen Übersetzungs- und mehrsprachige Informationsangebote den Migranten gleichen Zugang zu öffentlichen Angeboten ermöglichen. Kompetenzen von NGOs und anderen lokalen Initiativen sollen dem Programm zufolge genutzt werden. Das Arbeitsministerium soll in Kooperation mit anderen verantwortlichen Ministerien ein System installieren, um rassistische Diskriminierung und Gewalt gegen ethnische Minderheiten überwachen und dagegen vorgehen zu können.

Vgl. Kyntäjä, Eve (2003): Towards the Development of an Integration Policy in Finland, S. 202ff.

<sup>326</sup> Vanhanen ist seit Juni 2003 Ministerpräsident und zugleich auch Vize-Präsident. Der Regierungskoalition gehörten bis 2007 neben Vanhanens Zentrumspartei auch die Sozialdemokratische Partei und die Schwedische Volkspartei an. Im April 2007 übernahm eine bürgerliche Koalition bestehend aus Zentrumspartei, Nationaler Sammlungspartei, Schwedischer Volkspartei und den Grünen die Amtsgeschäfte. Die Mandate sind wie folgt verteilt: Zentrumspartei (51), Nationale Sammlungspartei (51), Sozialdemokratische Partei (45), Linksbündnis (17), Grüner Bund (14), Schwedische Volkspartei (10), Christdemokratische Partei (7) und Wahre Finnen (5).

Vgl. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland (2008): Finnland, online im Internet: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/01-Laender/Finnland.html> (Stand: 31.10.2008).

und das Wirtschaftswachstum gesichert werden muss. Insbesondere die Arbeitsmigration aus den Ländern außerhalb der EU nach Finnland soll vorangetrieben werden. Geplant werden u.a. vereinfachte Einstellungsmöglichkeiten von Ausländern bei finnischen Arbeitnehmern und Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang für ausländische Absolventen finnischer Hochschulen. Ferner sollen Sonderregelungen für die Zuwanderung der Ingermanländer wegfallen.<sup>327</sup>

Darüber hinaus verabschiedete die Regierung ein Expatriationspolitikprogramm für den Zeitraum 2006 bis 2011. Sie strebt damit eine Intensivierung der Beziehungen zwischen im Ausland lebenden Personen finnischer Abstammung und Finnland an, bspw. durch Finnischsprachkurse und Informationsmaterialien.<sup>328</sup>

Bei der Entwicklung der staatlichen Migrations- und Integrationspolitik Finnlands fällt folgendes auf: Beschäftigte sich das erste Programm von 1997 v.a. mit Integration sowie Zuwanderung auf humanitärer Basis, so steht im neuen Programm besonders die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte im Mittelpunkt.<sup>329</sup> Neben der Zuwandererintegration ist die Förderung arbeitsbezogener Einwanderung das zentrale Anliegen der bürgerlichen Regierung Matti Vanhanens. Neueste Entwicklungen rücken beschäftigungspolitische Überlegungen in den Fokus: Die veränderte Nachfrage nach Arbeitskräften und der in einigen Branchen bereits vorhandene Arbeitskräftemangel bestimmen die Politik.

#### 5.4.2 Akteure

Die Regierung definiert die Hauptziele und Leitlinien der Migrations- und Integrationspolitik. In einer ministeriellen Arbeitsgruppe für Einwanderungspolitik und ethnische Beziehungen werden dringende Fragen erörtert, bspw. wie das Integrationssystem weiter verbessert und die Förderung ethnischer Beziehungen vorangetrieben werden kann. Die Arbeitsgruppe koordiniert Einwanderungs- und Flüchtlingsangelegenheiten, ruft Aktionen gegen Rassismus ins Leben und trifft prinzipielle Entscheidungen, die mit Flüchtlingsquoten verbunden sind. Unterstützt wird sie von Experten der Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik. Diese Arbeits-

---

<sup>327</sup> Vgl. OECD (2007): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2007, S. 236.

<sup>328</sup> Vgl. ebd., S. 236.

<sup>329</sup> Vgl. Määttä, Sirkku (2006): Finnlands alternde Bevölkerung – Das Land braucht Immigranten, in: European InfoNet Adult Education, Newsletter Nr. 1/2006, online im Internet: [http://www.infonet-ae.net/infoletter\\_1de.pdf](http://www.infonet-ae.net/infoletter_1de.pdf) (Stand: 13.04.2008), S. 2.

gruppe erarbeitete auch die Grundlagen des neuen Migrationsprogramms der Regierung. An der Formulierung der Einwanderungspolitik sind zudem die Sozialpartner beteiligt. Vor allem die Arbeitgeberverbände drängen darauf, dass die Arbeitsbehörden das Verhältnis von Angebot und Nachfrage von Arbeitskräften gemäß den Arbeitsmarkterfordernissen verbessern.<sup>330</sup>

Nach dem Zweisäulenmodell waren bis 2008 das Innen- und das Arbeitsministerium die Protagonisten in Zuwanderungsfragen. Das Arbeitsministerium (*Työministeriö*) übernahm v.a. die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden auf lokaler und regionaler Ebene. Für das Innenministerium (*Sisäasiainministeriö*) arbeitete die zentrale Einwanderungsbehörde, das „Einwanderungsdirektorat“ (*Ulkomaalaisvirasto*). Sie kümmerte sich um Aufnahme in das Land bzw. Abweisung, erteilte die Aufenthaltserlaubnis, führte das Ausländerregister und prüfte Asylanträge. Zusätzlich trug sie die Verantwortung für Entscheidungen bei der Staatsbürgerschaft. Neben dem Innen- und dem Arbeitsministerium verfügten weitere Ministerien über Aufgaben und Befugnisse im Bereich Migration.<sup>331</sup>

Unter dem zweiten Kabinett von Ministerpräsident Matti Vanhanen, im Amt seit April 2007, wurden umfassende administrative Änderungen realisiert. Sie gelten seit Anfang des Jahres 2008. Die Neuordnung setzte das Zweisäulenmodell außer Kraft. Das Arbeitsministerium wurde in seiner bisherigen Form aufgelöst und durch ein „Superministerium“ ersetzt – das Ministerium für Arbeit und Wirtschaft (*Työ- ja elinkeinoministeriö*). Es setzt sich aus dem ehemaligen Ministerium für Handel und Industrie und dem Ministerium für Arbeit zusammen. Migrations- und Integrationsfragen gingen an das Innenministerium über: Hier beschäftigt sich seitdem ein eigenes Ressort mit diesen Themen. Zum Innenministerium gehören fortan u.a. die Abteilung für Migrationspolitik und die Abteilung für Einwanderung und Arbeitserlaubnisse, der Beratende Ausschuss für ethnische Beziehungen ETNO, die Aufnahmezentren, das Büro des Ombudsmannes für Minderheiten und der Nationale Diskriminierungsausschuss, die bisher im Arbeitsministerium angesiedelt waren. Die neue „Spezialeinheit“ für Integration soll eng mit den anderen Ministerien zusammenarbeiten. Durch die Bündelung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in einem Ministerium sollen Migrations- und Integrationsprozesse besser überwacht, ein ganzheitlicher Zugang zu diesen Themen erreicht werden. Eine wesentliche Neuerung stellt die Einrichtung des Ministeramtes für Migration und Europa (*Maahanmuutto- ja eurooppaministeri*) dar, das an das Innenministerium angegliedert ist. Die Juristin Astrid Thors von der Schwedischen Volkspartei wurde als erste finnische Ministerin

---

<sup>330</sup> Vgl. Europäische Kommission (2004): Europäisches Beschäftigungsobservatorium: Bericht vom Herbst 2003, S. 60.

<sup>331</sup> Vgl. Wienroth, Matthias (2004): Finnland, S. 53.

für Migration und Europa in das Amt berufen. Gemeinsam mit der Innenministerin Anne Holmlund leitet sie das Innenministerium.

Dem Innenministerium unterstellt ist das Einwanderungsdirektorat, das seit 2008 „Finnischer Einwanderungsdienst“ (*Maahanmuuttovirasto*) heißt. Die Beschäftigungs- und Wirtschaftsentwicklungszentren (*Työvoima- ja elinkeinokeskus*) sind auf der regionalen Ebene für Einwanderungs- und Integrationsfragen zuständig. Sie konzipieren mit lokalen Behörden, v.a. den Arbeitsämtern, Maßnahmen zur beruflichen Integration und stellen Migranten Angebote zur Verfügung.<sup>332</sup> Sie sorgen mit den Arbeitsämtern dafür, dass Migranten über Arbeitsbedingungen beraten werden, Unterstützung bei der Jobsuche erhalten und Berufstrainings absolvieren können, die u.a. aus Sprachkursen und landespolitischem Unterricht bestehen.

Die einzelnen Gemeinden leisten den Hauptanteil an der Arbeit mit Migranten. Sie übernehmen die Koordinierung, Planung, Entwicklung und Überwachung der Integration und arbeiten mit regionalen Institutionen zusammen, um die Integration vor Ort zu organisieren. Die kommunalen Gebietskörperschaften sind für das Integrationsprogrammangebot zuständig. Grundsätzlich bezahlt der Staat alle integrationsfördernden Aktivitäten – auch die, die von NGOs übernommen werden.<sup>333</sup> Er begleicht neben den Kosten der Gemeinden für Integrationsmaßnahmen auch Unterhaltszahlungen an Migranten sowie sonstige anfallende Kosten, z.B. für die medizinische Versorgung.<sup>334</sup> Seit 1997 werden Flüchtlinge im gesamten Land in verschiedene Kommunen verteilt, die sich freiwillig zur Flüchtlingsaufnahme verpflichtet haben.

Die lutherische Kirche und andere Konfessionen zählen mit ihrer Integrationsarbeit zu weiteren Akteuren, ebenso das Finnische Rote Kreuz (*Punainen Risti*), das ein Büro für Flüchtlings- und Einwandererangelegenheiten unterhält. Es kooperiert mit der Regierung, wenn es um die Höhe der Flüchtlingsquote und die Suche nach in Finnland lebenden Verwandten von Flüchtlingen geht. Das Rote Kreuz betreibt auch fünf Empfangszentren. Trotz der gestiegenen Zuwandererzahl haben NGOs ihre Aktivitäten bei der Aufnahme und Betreuung von Migranten in den vergangenen Jahren nicht ausgeweitet. I.d.R. übernehmen staatliche Institutionen diese Aufgaben. Da der Sozialstaatsgedanke zu Grunde legt, dass alle in Finnland lebenden Menschen möglichst gleich behandelt werden, arbeiten meist keine speziell ausgebildeten

---

<sup>332</sup> Vgl. Finnisches Gesetz zur Integration von Einwanderern und zur Aufnahme von Flüchtlingen 493/1999, online im Internet: <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9990493.PDF> (Stand: 02.08.2009).

<sup>333</sup> Vgl. Wienroth, Matthias (2004): Finnland, S. 53f.

<sup>334</sup> Vgl. Feik, Rudolf (2003): Verpflichtende Integrationskurse in der EU, in : *migralex – Zeitschrift für Fremden und Minderheitenrecht* 2/2003, S. 55.

Mitarbeiter in Aufnahmezentren oder bei der Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Es ist keine gesonderte Unterstützung oder Behandlung für Zuwanderer vorgesehen.<sup>335</sup>

„Inspektorate für Sicherheit in der Beschäftigung“ (*Työsuojelupiirit*) wurden mit dem Ziel der verbesserten lokalen Kooperation der verschiedenen Akteure eingerichtet. Sie sollen v.a. gegen ethnische Diskriminierung bei der Arbeitsaufnahme vorgehen. Auch das Amt des „Ombudsmannes für Minderheiten“ (*Vähemmistövaltuutettu*), das bis 2001 „Ombudsmann für Ausländer“ hieß, wurde als Instanz für die Belange aller anerkannten Minderheiten einberufen.<sup>336</sup> Seine Aufgabe ist es, gegen Diskriminierung vorzugehen, die Rechte der ausländischen Bevölkerung sowie die Überwachung, Kontrolle und Förderung der Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden sicherzustellen.

Bei der Einbindung von Ausländern und ihrer Organisationen in den Beratungs- und Beschlussfassungsprozess hat Finnland keine lange Tradition. Erst seit 1998 haben sie durch den Beratenden Ausschuss für ethnische Beziehungen ETNO (*Etnisten suhteiden neuvottelukunnan*) die Möglichkeit, direkt Einfluss auf sie betreffende Entscheidungsprozesse zu nehmen. Dem Ausschuss gehören Ausländer, Finnlands traditionelle ethnische Minderheiten, verschiedene Ministerien, Sozialpartner und NGOs an. Er überwacht integrationsbezogene Angelegenheiten und gibt Sachverständigen-Stellungnahmen ab.

#### 5.4.3 Einwanderung und Asyl

Das Ausländergesetz umfasst Bestimmungen über Einreise, Visa, Asyl und Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse für Einwanderer und Flüchtlinge. Es bildet den Rahmen für die legale Einreise nach Finnland. Im Folgenden werden die wichtigsten derzeitigen Bestimmungen kurz dargelegt.

Das neue Ausländergesetz gilt seit 1. Mai 2004. Stärker als sein Vorgänger aus dem Jahr 1991 ist es auf kontrollierte Einwanderung und internationalen Flüchtlingsschutz ausgerichtet. Spezifische Rechte und Verantwortlichkeiten der Einwanderer und Flüchtlinge werden benannt. Ein wesentlicher Unterschied zum alten Gesetz ist die Konkretisierung der Aufenthaltstitel: Fehlten bislang detaillierte Vorschriften über die Genehmigung einer ausgeweiteten und permanenten Aufenthaltserlaubnis, trifft das neue Gesetz klarere Regelungen.

---

<sup>335</sup> Vgl. Bellers, Jürgen/Wienroth, Matthias (2003): Finnland, in: Gieler, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch der Ausländer- und Zuwanderungspolitik. Von Afghanistan bis Zypern, S. 156.

<sup>336</sup> Vgl. ebd., S. 158.

Es wurde auch mit dem Ziel verabschiedet, Migranten den Zugang zur Beschäftigung zu erleichtern. Hintergrund war die Tatsache, dass durch die strengen Regelungen in der Vergangenheit nur sehr wenige Migranten aus Nicht-EU-Ländern zur Arbeitsaufnahme nach Finnland kamen.<sup>337</sup> Dies sollte sich angesichts des steigenden Arbeitskräftebedarfs ändern.

Früher mussten Ausländer, die zum Arbeiten nach Finnland einreisen wollten, sowohl eine Arbeits- als auch eine Aufenthaltserlaubnis vorlegen. Das neue Gesetz sieht den Besitz einer einheitlichen Aufenthaltserlaubnis für Arbeitsmigranten als alleinige Voraussetzung vor. Kann ein Arbeitsamt eine Stelle nicht durch eine ansässige Arbeitskraft besetzen, erhält der ausländische Arbeitnehmer vom Finnischen Einwanderungsdienst eine erste Aufenthaltserlaubnis und dann von der jeweiligen Polizeibehörde eine verlängerte Erlaubnis.<sup>338</sup>

Das neue Ausländergesetz lockert die strengen Regelungen insbesondere für hoch qualifizierte Migranten. So entfällt u.a. im Fall von Experten, Führungskräften und Wissenschaftlern die Prüfung nach einer ansässigen Arbeitskraft. Auch für ausländische Arbeitskräfte im Obst- und Gartenbau, vorwiegend in der Beerenernte, wurden die Bestimmungen gelockert – sie dürfen bis zu drei Monate ohne Arbeitserlaubnis in Finnland arbeiten.<sup>339</sup>

Arbeitsmigranten können nach dem Ausländergesetz in drei Gruppen unterteilt werden. EU- und EWR-Bürger können ohne Aufenthaltsgenehmigung für Arbeitsmigranten arbeiten. Für Bürger der Länder, die am 1. Mai 2004 in die EU aufgenommen wurden (Tschechien, Estland, Litauen, Lettland, Ungarn, Polen, Slowenien und die Slowakei), galt bis Ende April 2006 eine zweijährige Übergangsregelung, wonach in diesem Zeitraum eine entsprechende Genehmigung verlangt wurde. Bürger aus Drittstaaten benötigen eine Aufenthaltserlaubnis für Arbeitsmigranten. Für ausländische Studenten trat 2006 eine Neuregelung in Kraft, um ihnen die Arbeitsaufnahme nach dem Studium zu erleichtern. Es ist ihnen seither gestattet, nach Erhalt ihres finnischen Hochschulabschlusses innerhalb von sechs Monaten auf Basis einer Arbeitserlaubnis eine Arbeitsstelle zu suchen und wenn sie diese gefunden haben, einen Antrag auf eine Aufenthaltserlaubnis zu stellen.<sup>340</sup>

Mit dem Ausländergesetz wurden 2004 auch neue Bestimmungen zum Erhalt eines dauerhaften Aufenthaltstitels eingeführt. Zuwanderer müssen statt zwei Jahre nun mindestens vier Jahre in Finnland leben, um einen dauerhaften Aufenthaltsstatus erhalten zu können. Für den

---

<sup>337</sup> Ursprünglich galt in Finnland, dass – bevor ein temporärer Aufenthaltsstatus und eine Arbeitserlaubnis für ein Jahr erteilt wurden – eine Prüfung der lokalen Arbeitsmarktlage sowie der Qualifikationen des Bewerbers (z.B. Finnisch- bzw. Schwedischkenntnisse und formale Ausbildungsabschlüsse) erfolgte. In Anbetracht dieser Regelungen war Einwanderung lange fast ausschließlich für Hochqualifizierte möglich.

Vgl. Hauss, Lisa (2003): Länderprofil: Finnland, S. 3.

<sup>338</sup> Vgl. Vilkkama, Katja et al. (2005): Finland. OECD Sopemi International Migration Outlook 2005, S. 17.

<sup>339</sup> Vgl. ebd., S. 17.

<sup>340</sup> Vgl. Saarto, Arja (2006): Finland. OECD Sopemi International Migration Outlook 2006, S. 11.

Familiennachzug sieht das Ausländergesetz moderate Regelungen im Einklang mit den Anforderungen der EU-Richtlinie über das Recht auf Familienzusammenführung für Drittstaatsangehörige vor.<sup>341</sup> Für Migranten besteht bereits nach kurzem Aufenthalt das Recht, Ehepartner und minderjährige Kinder nachzuholen. Die maximale Wartezeit für Aufenthaltsgenehmigungen auf Grundlage des Familiennachzugs beträgt neun Monate. Familienangehörige dürfen in Finnland einer Erwerbstätigkeit nachgehen.<sup>342</sup> Wer im Rahmen der Familienzusammenführung eine Aufenthaltserlaubnis erhalten möchte, muss aber ausreichende finanzielle Mittel zur Selbstversorgung nachweisen. Für alle Familienmitglieder wurden deshalb spezifische Beträge festgesetzt. Zwar können soziale Unterstützungsleistungen als Einkommen angerechnet werden, sie dürfen aber nicht die einzigen Finanzquellen sein.

Eine Besonderheit der Ausländergesetzgebung und der Migrationspolitik ist die Begünstigung von Personen mit finnischen Wurzeln. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis oder der Staatsbürgerschaft vollzieht sich in diesen Fällen i.d.R. schneller, der Nachweis der wirtschaftlichen Situation ist nicht notwendig.<sup>343</sup> Die Bevorzugung ethnischer Zuwanderer wird auch im Hinblick auf die Ingermanländer ersichtlich, allerdings wurden wegen Integrationschwierigkeiten dieser Gruppe mehrere Gesetzesänderungen eingeführt, um die weitere Immigration zu erschweren. Seit 1996 müssen sie an Orientierungs- und Sprachkursen in ihren Herkunftsregionen teilnehmen, eine Zielgemeinde in Finnland angeben und sich um Wohnmöglichkeiten bemühen. 2002 beschloss die Regierung die Einführung von Sprachtests und weiterer Kriterien als Voraussetzungen für die Einwanderung wegen finnischen Ursprungs.<sup>344</sup> Seit 2004 sind durch den Test in den Herkunftsländern Russland und Estland Kenntnisse in Finnisch oder Schwedisch sowie Wissen über Gesellschaft und Kultur Finnlands nachzuweisen. Die vom finnischen Außenministerium finanzierten Kurse sind für die Teilnehmer kostenlos.

Neben den skizzierten Regelungen zur Einwanderung auf der Grundlage von Arbeit, Familienzusammenführung und finnischen Wurzeln bestimmt das Flüchtlings- und Asylrecht die Zuwanderung nach Finnland. Die finnische Flüchtlingspolitik basiert auf internationalen Verpflichtungen, insbesondere der GFK, die Finnland 1968 unterzeichnete. Das Land gewährt Quotenflüchtlingen aus Flüchtlingslagern des UNHCR Asyl. Die genaue Quote hängt vom

---

<sup>341</sup> Mit der Richtlinie verpflichten sich die EU-Länder zu ihrer besonderen Verpflichtung zum Schutz der Familie und zur Achtung der Familiengemeinschaft. Wesentliches Ziel ist es, europaweit gleiche Bestimmungen für die Zuwanderung der Kernfamilien (Ehegatten und minderjährige Kinder) zu schaffen.

<sup>342</sup> Vgl. Saarto, Arja (2006): Finland. OECD Sopemi International Migration Outlook 2006, S. 11.

<sup>343</sup> Vgl. Kauranen, Ralf/Tuori, Salla (o.J.): Mapping Minorities and Their Media: The National Context – Finland, S. 14.

<sup>344</sup> Vgl. Hauss, Lisa (2003): Länderprofil: Finnland, S. 4.



Staatsbudget ab und wird jedes Jahr vom Parlament bewilligt; seit 2001 beträgt sie 750. Zwar wurde das Kontingent seit 1986 erhöht – es handelte sich zunächst um 500, Mitte der 90er Jahre aufgrund des Balkankonflikts um bis zu 1.000 Flüchtlinge –, insgesamt ist der Anteil der Menschen, die auf dieser Basis nach Finnland kommen, aber gering geblieben. Die Zahl der Asylsuchenden war stets weitaus größer. Asyl wird selten gewährt, weitaus mehr können auf humanitärer Basis in Finnland verweilen.<sup>345</sup> Der Einwanderungsdienst entscheidet bei Asylbewerbern, ob ein Bewerber der Definition eines Flüchtlings entspricht und ob Asyl oder eine Aufenthaltsgenehmigung aus humanitären Gründen gewährt werden kann.

Das finnische Asylrecht wendet gemäß EU-Recht die Konzepte der „sicheren Drittländer“ und „sicheren Herkunftsländer“ an. Russland und Estland erhielten 1995 den Status als sichere Herkunftsländer. Das hatte zur Folge, dass die Zahl der Asylsuchenden aus Russland spürbar sank.<sup>346</sup> Die „Liste sicherer Herkunftsländer“ wurde 1998 auf Empfehlung einer UN-Kommission von der Regierung für ungültig erklärt. Behörden bestimmen seither im Asylverfahren anhand einer im Ausländergesetz festgehaltenen Definition von Fall zu Fall darüber, ob Asylsuchende aus einem entsprechenden Land kommen oder nicht.<sup>347</sup>

Durch die Reform des finnischen Ausländergesetzes wurde auch das Asylrecht in Finnland deutlich restriktiver. Die Einwanderung aus Nicht-EU-Ländern wurde weiter erschwert, bspw. durch die Einführung von Visa-Regelungen für Länder, aus denen viele Flüchtlinge stammen. Ein „fast-track“-System wurde umgesetzt: Asylsuchende Personen, die „offensichtlich un begründet“ einen Antrag stellen oder aus einem sicheren Drittstaat oder Herkunftsland kommen, können binnen acht Tagen nach Erhalt eines Ablehnungsbescheids vom Einwanderungsdienst ohne nähere Fallprüfung abgeschoben werden. In der Praxis werden Abschiebungen in acht Tagen durchgeführt, obwohl das Gesetz ein Klagerecht für einen Zeitraum von 30 Tagen vorsieht. DNA-Tests wurden eingeführt, die – liegen keine Ausweispapiere vor – als Nachweis der biologischen Verwandtschaft herangezogen werden.<sup>348</sup>

---

<sup>345</sup> Vgl. Wienroth, Matthias (2004): Finnland, S. 52f.

<sup>346</sup> Vgl. Kauranen, Ralf/Tuori, Salla (o.J.): Mapping Minorities and Their Media: The National Context – Finland, S. 15.

<sup>347</sup> Die Definition lautet im Ausländergesetz:

“Section 100 – *Safe countries of origin*: (1) When deciding on an application in the asylum procedure, a State where the applicant is not at risk of persecution or serious violations of human rights may be considered a safe country of origin for the applicant. (2) When assessing a safe country of origin, particular account is taken of: 1) whether the State has a stable and democratic political system; 2) whether the State has an independent and impartial judicial system, and whether the administration of justice meets the requirements for a fair trial; and 3) whether the State has signed and adheres to the main international conventions on human rights, and whether serious violations of human rights have taken place in the State.”,

in: Finnisches Ausländergesetz (301/2004, inklusive Ergänzungen bis 973/2007), online im Internet: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf> (Stand: 02.08.2009), S. 30.

<sup>348</sup> Vgl. Hauss, Lisa (2003): Länderprofil: Finnland, S. 4.

Im Rahmen der Reform des Ausländergesetzes wurden zwei unterschiedliche Kategorien für temporäre Aufenthaltserlaubnisse eingeführt: der A- und der B-Status. Die sogenannte „B-Erlaubnis“ ist für Personen vorgesehen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, die aber trotzdem nicht abgeschoben werden können. Hintergrund der Einführung war der Wunsch der Regierung, diesen Personen einen offiziellen Status zu geben, um sie nicht der Illegalität zu überlassen. Die B-Erlaubnis wurde seither von mehreren Seiten kritisiert.<sup>349</sup>

#### 5.4.4 Integration

Integrationsprogramme, die sich auf Sprachkurse konzentrierten, gab es in einigen größeren finnischen Gemeinden bereits in den 90er Jahren. Im Frühjahr 1998 legte die Regierung des sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Paavo Lipponen das Integrationsgesetz vor, das die Grundlage für landesweite und verpflichtende Integrationskurse bildete. Es trat am 1. Mai 1999 in Kraft und definiert Integration folgendermaßen:

For the purposes of this Act, *integration* means: 1) the personal development of immigrants, aimed at participation in work life and the functioning of society while preserving their language and culture; and 2) the measures taken and resources provided by the authorities to promote such integration.<sup>350</sup>

Die Bestimmungen des Gesetzes zur Integration beziehen sich v.a. auf die Teilhabe von Migrant\*innen am Arbeitsmarkt und der Gesellschaft Finnlands unter Aufrechterhaltung ihrer eigenen Sprache und Kultur. Als Voraussetzungen für die erfolgreiche Einbindung in Arbeitsmarkt und Gesellschaft werden der Erwerb der finnischen oder schwedischen Sprache und beruflicher Fähigkeiten sowie das Wissen über Gesellschaftssystem, Sitten und Bräuche Finnlands definiert. Durch den zügigen Einstieg von Migrant\*innen in das Arbeitsleben soll si-

---

<sup>349</sup> Dass Besitzer der B-Erlaubnis weder Zugang zu Arbeit, Bildung oder sozialer Sicherheit in Finnland haben und auch nicht im zentralen Bevölkerungsregister erfasst sind, stellt in den Augen einiger Experten eine Verletzung konstitutioneller Rechte dar. Der betreffende Personenkreis ist viel höher als ursprünglich angenommen: Fast die Hälfte aller Aufenthaltsgenehmigungen für Asylsuchende sind bereits B-Erlaubnisse; die meisten gingen an Personen aus Somalia, Afghanistan und dem Irak. Sowohl die Betroffenen, die Gemeinden als auch die Aufnahmeeinrichtungen sind sich unklar über die mit der B-Erlaubnis verbundenen Rechte, z.B. in Bezug auf den Schulbesuch von Kindern. Die Folge ist, dass einige Gemeinden den Schulbesuch der Kinder von B-Erlaubnis-Besitzern verbieten, wenn sie nicht in den normalen Schulklassen zurechtkommen: Da der Staat für erforderlichen zusätzlichen Unterricht in ihrem Fall nicht aufkommt, übernehmen auch die Gemeinden diese Kosten nicht. Vorgesehen ist, dass die B-Erlaubnis zunächst für ein Jahr erteilt wird und dann für ein weiteres Jahr verlängert werden kann. Wenn Besitzer der B-Erlaubnis auch nach zwei Jahren nicht abgeschoben werden können, erhalten sie eine „normale“ Aufenthaltsgenehmigung.

Vgl. O.A. (2005): Finland's Unsuccessful Aliens Act Needs Urgent Reform, Helsingin Sanomat International Edition am 19.12.2005, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).

<sup>350</sup> Finnisches Gesetz zur Integration von Einwanderern und zur Aufnahme von Flüchtlingen 493/1999.

chergestellt werden, dass die finnische Gesellschaft von ihren Kompetenzen und Ausbildungen profitiert. Arbeitsämter und kommunale Berater sollen sie nach der Ankunft unterstützen.<sup>351</sup> Dennoch wird die Eigenverantwortung der Migranten bei der aktiven Gestaltung ihres Integrationsprozesses betont.

Ein wesentliches Instrument des Integrationsgesetzes stellt der individuelle Integrationsplan dar, der für bis zu drei Jahre konkrete Integrationsmaßnahmen festschreibt.<sup>352</sup> Im Gesetz wird er so definiert:

An integration plan is an agreement between a local authority, an employment office and an immigrant on measures to support the immigrant and the immigrant's family in acquiring the essential knowledge and skills needed in society and working life.<sup>353</sup>

Die Pläne werden gewöhnlich in den Arbeitsämtern im Rahmen einer Besprechung erstellt. Daran nehmen ein Amtsmitarbeiter, der Migrant, gegebenenfalls ein Mitarbeiter des Sozialamtes und bei Bedarf ein Dolmetscher teil. Mit dem Plan verpflichten sich die beteiligten Partner zu den darin erfassten Maßnahmen, z.B. Sprachkurse, Arbeitsmarkttraining und Kurse zur finnischen Gesellschaft und Kultur. In einem „Integrationsbuch“ werden die einzelnen Schritte festgehalten und Teilnahmebestätigungen gesammelt. Das Buch dient als Planungs- und Kontrollinstrument. Es enthält die Rubriken allgemeine Bildung, berufliche Bildung und sonstige integrationsfördernde Aktivitäten. Das Integrationsgesetz beinhaltet neben einer klaren Verpflichtung des Migranten zur Kooperation auch die Nachweispflicht, dass der Integrationsplan erfüllt wird.<sup>354</sup>

Zwar betrifft das Integrationsgesetz verschiedene Kategorien von Migranten wie Einwanderer, Asylbewerber und Flüchtlinge, aber Integrationspläne und entsprechende Maßnahmen richten sich nur an dauerhafte Migranten zwischen 17 und 64 Jahren, die sich nach dem 1. Mai 2007 in Finnland niedergelassen haben. Anerkannte Flüchtlinge erhalten einen Integrationsplan, Asylbewerber hingegen nicht. Keinen Rechtsanspruch auf einen Integrationsplan haben Migranten, die erwerbstätig sind, entweder angestellt oder selbstständig, sowie Migranten, die eine berufliche Ausbildung oder ein Studium absolvieren. Daher ist der Integrationsplan nur für Migranten verpflichtend, die als arbeitssuchend registriert sind oder Sozialhilfe-

---

<sup>351</sup> Vgl. Finnisches Arbeitsministerium (2006): Integration Training, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/04\\_migration/01\\_integration/02\\_training/index.jsp](http://www.mol.fi/mol/en/04_migration/01_integration/02_training/index.jsp) (Stand: 20.07.2009).

<sup>352</sup> Der Integrationsplan und somit die Einführungsmaßnahmen können seit 2006 unter bestimmten Umständen auf bis zu fünf Jahre verlängert werden. Gründe können bspw. Mutterschaftsurlaub oder auch Behinderungen und Krankheiten sein.

<sup>353</sup> Finnisches Gesetz zur Integration von Einwanderern und zur Aufnahme von Flüchtlingen 493/1999.

<sup>354</sup> Vgl. Werth, Manfred (2002): Integrationspolitik in Finnland, erschienen in der Zeitschrift Ausländer in Deutschland, 1/2002, online im Internet: <http://www.isoplan.de/aid/2002-1/europa.htm> (Stand: 15.09.2007).

leistungen empfangen.<sup>355</sup> Sie erhalten in der Zeit der Integrationsförderung eine besondere finanzielle Zuwendung, die so genannte Integrationsbeihilfe. Sie richtet sich nach der Familiengröße und ist an die vereinbarten Integrationsmaßnahmen gekoppelt. Wer die Teilnahme daran verweigert, kann öffentliche Leistungen verlieren. Per Gesetz ist vorgesehen, dass die Teilnehmer die Maßnahmen in der Kommune, in der sie gemeldet sind, absolvieren und in dieser Zeit nicht wegziehen.

Integrationsprogramme – ein weiteres Instrument des Gesetzes – werden durch die jeweils zuständigen Städte und Gemeinden in Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung und weiteren Institutionen vor Ort erarbeitet und umgesetzt. Gemeinsam legen sie die Richtlinien der Integrationsarbeit fest. Gewerkschaften, NGOs, Migrantenorganisationen und andere kommunale Akteure haben die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Normalerweise legt der Integrationsplan zunächst die Absolvierung eines Sprachkurses fest, danach folgen weitere Maßnahmen wie Praktika. Einige Kommunen bieten ein spezielles „Trainingsprogramm für Immigranten“. Das im Durchschnitt einjährige Arbeitsmarkttraining umfasst Finnisch- oder Schwedischsprachkurse, landeskundlichen Unterricht, Beratung zu Arbeitsmöglichkeiten und Begleitung in das Arbeitsleben. Es enthält auch eine Bewertung, wie sich im Ausland erworbene Qualifikationen und Abschlüsse an Anforderungen des finnischen Arbeitsmarktes anpassen lassen und ob eine Zusatzausbildung notwendig ist. Ein persönlicher Trainings- und Arbeitsplan entsteht im Laufe der Maßnahme. Häufig ist ein Praktikum im Sinne eines „on the job training“ obligatorisch. Abschließend können die Migranten die zertifizierte nationale Sprachprüfung der mittleren Niveaustufe 3 ablegen.<sup>356</sup>

Anfang 2006 wurden mehrere Ergänzungen und Änderungen des Integrationsgesetzes rechtskräftig, die die Zuwandererintegration beschleunigen und intensivieren sollen. Zudem sollen Zuständigkeiten einzelner Stellen auf allen Verwaltungsebenen klarer voneinander abgegrenzt werden. Fortan sind die staatlichen Stellen auf Provinzebene in die Integrationsförderung einbezogen.<sup>357</sup> Integrationsfördernde Maßnahmen sollen sich stärker auf die Zeit direkt nach der Ankunft konzentrieren.<sup>358</sup> Die Wahlmöglichkeiten für erwachsene Migranten mit Integrati-

---

<sup>355</sup> Vgl. Michalowski, Ines (2004): An Overview on Introduction Programs for Immigrants in Seven European Member States, S. 22.

<sup>356</sup> Vgl. Finnisches Arbeitsministerium (2006): Integration Training.

<sup>357</sup> Vgl. OECD (2007): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2007, S. 236.

<sup>358</sup> Der Integrationsplan muss jetzt spätestens abgeschlossen werden, wenn arbeitslos gemeldete Zuwanderer für den Zeitraum von zwei Monaten Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe erhalten haben (vorher fünf Monate). Die neuen Bestimmungen legen fest, dass sie nach Erstellung ihres persönlichen Integrationsplans innerhalb eines Monats in die integrationsfördernden Maßnahmen aufgenommen werden.

Vgl. Heikkilä-Paukkonen, Irma (2006): The Integration Act Was Amended at the Beginning of 2006: More Intensive Integration, erschienen in der Zeitschrift *Monitori* 1/2006, online im Internet: <http://www.intermin.fi/intermin/periodic.nsf/archivepage?readform&lang=3> (Stand: 02.08.2009).

onsplan wurden verbessert: Sie können nun auch Schulungen, Kurse und Weiterbildungen von Erwachsenenbildungszentren, weiterführenden Schulen, Volkshochschulen und Universitäten besuchen, wenn das Arbeitsamt sie gleichwertig zum Arbeitsmarkttraining betrachtet.<sup>359</sup>

Nach der Reform des Integrationsgesetzes erhalten Kommunen auch die Kosten für Übersetzungsdienstleistungen vom Staat. Dafür müssen die Behörden bei Bedarf Dolmetscher einsetzen. Dieser Service soll Migranten gleich nach ihrer Ankunft in Finnland unterstützen und sie motivieren, zügig Finnisch oder Schwedisch zu erlernen, um sich im Alltag eigenständig zurechtzufinden.<sup>360</sup> Dazu sollen auch mehrsprachige Informationsmaterialien und Broschüren vieler Behörden beitragen. Im Internet betreiben Ministerien mehrsprachige Informationsportale zu Arbeitssuche, Finanzhilfen, Sozialversicherung und Integrationsplänen.<sup>361</sup>

Das überarbeitete Integrationsgesetz weitet auch Maßnahmen für jugendliche Schulabbrecher und für Analphabeten aus. Es verpflichtet Gemeinden, ihnen Bildungsmaßnahmen anzubieten. Finanziert werden sie vom Bildungsministerium. Darüber hinaus enthält das neue Gesetz klarere Vorgaben zu den kommunalen Integrationsprogrammen. Auch die als zu allgemein kritisierten Bestimmungen für die Integrationspläne wurden präzisiert.<sup>362</sup>

#### 5.4.5 Staatsbürgerschaft und Einbürgerung

Anknüpfend an die Erläuterungen zu einwanderungs- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen und zur Integrationsgesetzgebung stellt sich die Frage der rechtlichen Zugehörigkeit zur finnischen Gesellschaft. Die Staatsbürgerschaft basiert auf dem Abstammungsprinzip *ius sanguinis*, wird also bei Geburt nur an Kinder finnischer Eltern vergeben. Außerdem gilt – analog zu Dänemark: Ist die Mutter Finnin, so erhält das Kind automatisch die finnische Staatsbürgerschaft. Ist nur der Vater Finne, ist das Kind finnisch, wenn es im Land geboren wurde oder die Eltern verheiratet sind.

---

<sup>359</sup> Vgl. ebd.

<sup>360</sup> Insgesamt sieben Übersetzungszentren, die in mehreren Städten über das Land verteilt sind, unterstützen die Behörden bei ihrer Arbeit mit Migranten. Übersetzungen werden i.d.R. entweder *face to face* oder mittels Telefon- oder Videokonferenzen durchgeführt

Vgl. Finnisches Arbeitsministerium (2006): Interpretation and Translation Services, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/04\\_migration/01\\_integration/04\\_translation/index.jsp](http://www.mol.fi/mol/en/04_migration/01_integration/04_translation/index.jsp) (Stand: 20.07.2009).

<sup>361</sup> Zwei Informationsportale sind Suomi.fi (<http://www.suomi.fi>) sowie Infopankki (<http://www.infopankki.fi>).

<sup>362</sup> Vgl. Hyötynen, Pia (2004): Facilitating Integration – The Integration Act Will Be Revised, erschienen in der Zeitschrift *Monitori* 3/2004, online im Internet: <http://www.intermin.fi/intermin/periodic.nsf/archivepage?readform&lang=3> (Stand: 02.08.2009).

Ein neues Staatsbürgerschaftsgesetz löste am 1. Juni 2003 das Vorgängergesetz von 1968 ab. Zu den wesentlichen neuen Elementen zählen die Möglichkeit der doppelten Staatsangehörigkeit sowie die Verhinderung von Staatenlosigkeit durch die erleichterte Einbürgerung von Personen ohne Staatsangehörigkeit. Wer die finnische Staatsangehörigkeit verloren hat oder Nachkommen finnischer bzw. ehemaliger finnischer Staatsbürger ist, kann sich einbürgern lassen, wenn das vor Juni 2008 beantragt wurde.<sup>363</sup>

Einen Einbürgerungsantrag können Ausländer stellen, wenn sie volljährig sind und sich seit mindestens sechs Jahren legal im Land aufhalten (Ehepartner finnischer Staatsbürger: vier Jahre). Sie müssen ausreichende Finnisch- oder Schwedischkenntnisse nachweisen<sup>364</sup> und belegen, dass sie keine Vorstrafen haben und ihr Lebensunterhalt gesichert ist. Nordische Staatsbürger können sich bereits nach einem zweijährigen Aufenthalt einbürgern lassen und benötigen keinen Sprachtest. Im internationalen Vergleich sind diese Bedingungen recht liberal.

Die Einbürgerungszahlen bewegten sich lange auf niedrigem Niveau. Durch das neue Staatsbürgerschaftsgesetz stieg die Quote in den letzten Jahren aber deutlich an, nämlich um mehr als das Doppelte. 2004 erhielten über 8.200 Personen die finnische Staatsangehörigkeit.<sup>365</sup>

## 5.5 Migration und Integration im politischen und öffentlichen Diskurs

Wie erörtert, spielten Fragen der Einwanderung und Integration bis vor ca. 20 Jahren in Finnland keine Rolle. Sie wurden in Politik und Medien kaum thematisiert. Das änderte sich im Laufe der vergangenen Jahre. „This country is thus changing from a demographically homogeneous and isolated corner into an international EU country.“<sup>366</sup>

Der öffentliche Migrationsdiskurs lässt sich nach Ismo Söderling grob in drei Debatten unterteilen: 1.) über die Aufnahme von Flüchtlingen, 2.) über ethnische Zuwanderung, 3.) über eine weniger restriktive Einwanderungspolitik. Die erste Diskussion wurde Anfang der 1990er Jahre sehr intensiv und hitzig geführt, als größere Flüchtlingsgruppen, bspw. aus Somalia, ins Land kamen. Es ging v.a. darum, ob und in welchem Maße Flüchtlinge aufgenom-

---

<sup>363</sup> Vgl. OECD (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, S. 172.

<sup>364</sup> Als Nachweis für ausreichende Sprachkenntnisse gilt insbesondere das offizielle Sprachzertifikat *National Certificate of Language Proficiency* auf der Niveaustufe 3. Es richtet sich nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen und entspricht der mittleren Stufe B1.

<sup>365</sup> Vgl. OECD (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, S. 172.

<sup>366</sup> Söderling, Ismo (2003): Integration of Migrants in Europe: The Case of Finland, in: International Journal of Migration Studies, Studi Emigrazione, S. 905.

men und Asyl gewährt werden sollte. Die damalige Mitte-Rechts-Regierung unter Ministerpräsident Esko Aho plädierte dafür, die Asylanträge der somalischen Flüchtlinge, die überwiegend über Moskau nach Finnland kamen, grundsätzlich abzulehnen und sie zügig abzuschicken. Es wurde sogar über beschleunigte Abschiebeprozesse ohne Klagemöglichkeiten diskutiert.<sup>367</sup>

Leidenschaftliche Debatten im finnischen Parlament begleiteten auch die Einführung des Ausländergesetzes von 1991, mit dem die gesetzlichen Grundlagen für Aufnahme bzw. Ablehnung von Flüchtlingen geschaffen wurden, sowie die Reform des Gesetzes 1993. Nach Outi Laari, die die damaligen parlamentarischen Diskussionen analysierte, spiegeln sich dabei mehrere Argumentationsebenen wider. Es ging einerseits um individuelles vs. Staatsrecht, insbesondere bei der Frage, ob Asylsuchende, die die Kriterien der GFK erfüllen, auch in Finnland automatisch Asyl erhalten müssen. Einige Abgeordnete betonten das Anrecht jedes Individuums auf sichere Lebensbedingungen und Schutz und beriefen sich auf das gemeinsame Verständnis von Menschenrechten. Andere betonten die Rechte des Staates, die eigenen Bürger vor der „Flut von Ausländern“ zu schützen. Negative Äußerungen bezogen sich in erster Linie auf die mögliche Einreise von Wirtschaftsflüchtlingen und die hohen Sozialleistungen für Ausländer. Eine weitere Argumentationsebene betraf das finnische Volk und seine Identität. Einige der Abgeordneten des Parlaments, die gegen Zuwanderung Stellung bezogen, begründeten die ihrer Ansicht nach Unmöglichkeit der Aufnahme größerer Migrantengruppen mit der geringen Bevölkerungszahl Finnlands. Sie beriefen sich zudem auf die Homogenität des finnischen Volks. Auch die leidvollen Kriegserfahrungen der Finnen dienten ihnen als weitere Begründung für eine begrenzte Zuwanderung. Abgeordnete, die für Toleranz plädierten, griffen die Beispiele der Schwedischsprachigen und der während des Zweiten Weltkriegs evakuierten Ingermanländer auf. Sie kritisierten, dass Finnen zum Ende des 20. Jahrhunderts selbst Minderheiten und finnischstämmigen Zugewanderten Intoleranz entgegenbringen.<sup>368</sup>

Die meisten Migrantengruppen wie Somalis und Russen wurden in den 90er Jahren mit Argwohn betrachtet, weil ihre Ankunft mit einer schweren wirtschaftlichen Rezession und einem Höchststand der Arbeitslosigkeit zusammenfiel. Im Zuge der Krise wandelte sich der Wohlfahrtsstaat: Nicht mehr die Gewährleistung ausreichender materieller Mittel wie in den 1940er und 50er Jahren oder die Ausweitung der Leistungen wie in den 80er Jahren bildeten die

---

<sup>367</sup> Vgl. ebd., S. 908f.

<sup>368</sup> Vgl. Laari, Outi (1998): Immigrants in Finland: Finnish-To-Be or Foreigners Forever. Conceptions of Nation-State in Debate on Immigration Policy, S. 34ff.

Hauptprinzipien. Vielmehr setzte sich verstärkt der Grundsatz durch, dass jeder für sein eigenes Leben die Verantwortung trägt. Die ursprünglichen Prinzipien des Wohlfahrtsstaats wurden in der Politik diskutiert. Wer sollte überhaupt das Recht auf Zugang zum System haben und wer davon ausgeschlossen bleiben? Erstmals wurde in Frage gestellt, dass Zuwanderer grundsätzlich Anspruch auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen haben. Die neuen umfassenden Zuwanderungsbewegungen entfachten Debatten über die Grenzen von Solidarität und sozialen Rechten. Migranten gerieten in Verdacht, auf Kosten des Wohlfahrtsstaates leben zu wollen. Politiker verschiedener Parteien stellten sie als ernste Bedrohung der inneren Sicherheit und des Wohlstands dar.<sup>369</sup>

Eine besondere Rolle bei der negativen öffentlichen Meinung spielten die Medien: Parallel zur ansteigenden Zahl von Migranten stieg die ablehnende Berichterstattung in Zeitungen, Fernseh- und Rundfunksendern. Über landesweite und regionale Medien verbreitete sich Anfang der 90er Jahre insbesondere die negative Einstellung gegenüber Flüchtlingen. Am Beispiel der Gruppe der Somalis lässt sich nachzeichnen, welche tief greifenden Reaktionen Immigration entfachte. Trotz der Heterogenität der Somalis nahmen sie Medien und Öffentlichkeit als homogene islamische Gruppe wahr. Alle Ängste der finnischen Gesellschaft hinsichtlich Immigration und „Andersartigkeit“ konzentrierten sich auf sie. Besonders die finnisch-, weniger die schwedischsprachige Presse sprach 1990 bei der Ankunft von 1.440 asylsuchenden Somalis von einer „Flut“ und einem „dramatischen Anstieg“ ihrer Zahl. Die Aufmerksamkeit der Medien war und ist – bedenkt man die insgesamt geringe Zahl somalischer Flüchtlinge – überwältigend. Die zweite Gruppe, denen die Medien v.a. in den 90er Jahren ein immenses Interesse entgegenbrachte, waren russische Staatsbürger. Meldungen und Beiträge über Somalis und Russen können überwiegend dem Bereich des „Problemjournalismus“ zugeordnet werden, der u.a. Kriminalität, Drogen, Unfälle und Sprachschwierigkeiten thematisiert.<sup>370</sup> Diese Berichterstattung beeinflusste die öffentliche Meinung über beide Zuwanderergruppen negativ.<sup>371</sup>

---

<sup>369</sup> Vgl. Clarke, Kris (o.J.): Introduction to the Project: Framing Welfare and Migrants in Finland, online im Internet: <http://www.uta.fi/laitokset/sospol/courses/intro.pdf> (Stand: 19.07.2009), o.S.

<sup>370</sup> Vgl. Kauranen, Ralf/Tuori, Salla (o.J.): Mapping Minorities and Their Media: The National Context – Finland, S. 12.

<sup>371</sup> Ein Beispiel für irreführende und negative Berichterstattung von 1999: Die Nationale Nachrichtenagentur STT verbreitete einen Artikel unter der Überschrift „Ein somalischer Kampf stellte sich als teuer heraus – für Steuerzahler“. Der Artikel erschien unter dieser Überschrift in der landesweiten Presse – nicht nur in den Boulevardzeitungen, sondern auch in den großen Tageszeitungen. Anders als die Überschrift suggerierte, handelte es sich jedoch nicht um einen „somalischen Kampf“: Im Hauptteil berichtete der Artikel darüber, dass eine Gruppe von 20 männlichen Somalis, die Fußball spielten, von einer Gruppe von 40 bis 50 finnischen Männern angegriffen wurde. Der Staat musste die Gerichtskosten für alle Beteiligten übernehmen, da diese über keine finanziellen Mittel verfügten.



Zu Beginn des 21. Jahrhunderts begann eine neue Debatte über die Aufnahme und Behandlung von Flüchtlingen, als Roma aus mehreren osteuropäischen Ländern über andere EU-Staaten nach Finnland gelangten. Allerdings wurden die Diskussionen – nicht zuletzt wegen der überwundenen Wirtschaftskrise – deutlich weniger negativ als in den 90er Jahren geführt. Die geplante Einführung beschleunigter Verfahren zur schnelleren Abschiebung von Asylsuchenden führte zu einer Diskussion, ob die Betroffenen Rechtsschutz und Klagemöglichkeiten erhalten sollten. Es ging ferner darum, ob unbegleitete minderjährige Flüchtlinge weiter das Recht haben sollten, dass ihre Familien auf Staatskosten nach Finnland gebracht werden. Hintergrund waren hunderte Fälle „gesendeter“ Minderjähriger. Angesichts der bevorstehenden Parlamentswahl von 2003 wurde die Entscheidung verschoben.<sup>372</sup>

Die zweite große Migrationsdebatte – über ethnische Zuwanderung – wurde v.a. zu Beginn der 90er Jahre geführt. Zu jener Zeit setzte sich der damalige Präsident Koivisto für die Verleihung des Rückkehrerstatus für die Ingermanländer ein. Er sprach auf sehr emotionale Weise von „ethnischen Verbindungen“ und dem „Recht, nach Hause zurückzukehren“. Die Entscheidung Koivistos über die Zuwanderung der Ingermanländer wurde kontrovers diskutiert, denn sie basierte nicht auf einer vorhandenen Gesetzgebung. Erst 1996 beschäftigte sich das Parlament damit, als die Regierung eine Zusatzregelung im Ausländergesetz vorschlug. Danach sollten finnischstämmige Personen aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion in Finnland eine Aufenthaltsgenehmigung als Rückkehrer erhalten können.<sup>373</sup> Die Immigration der Ingermanländer wurde stets unterschiedlich bewertet. Einige Politiker sprachen sich in den 90er Jahren öffentlich dagegen aus, weil ihrer Ansicht nach gemäß dem Gleichheitsprinzip keine Gruppe bei der Immigration begünstigt behandelt werden sollte. Auch angesichts geringer Finnischkenntnisse vieler Ingermanländer und der Bewahrung ihrer russischen Identität war ihre bevorzugte Behandlung immer wieder Gegenstand von Kritik.

Die dritte bedeutende Migrationsdebatte begann 1997 und hält bis heute an. Sie befasst sich vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung Finnlands schwerpunktmäßig mit der Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Das 2004 in Kraft getretene Ausländergesetz sollte durch die Förderung der Zuwanderung dem Arbeitskräftemangel entgegenwirken. Parteien und Gewerkschaften sind sich überwiegend über die Notwendigkeit einer begrenzten Zuwanderung einig und finden auch bei der Integration einen Konsens. Nach einer Umfrage

---

Vgl. European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (2002): Racism and Cultural Diversity in the Mass Media – an Overview of Research and Examples of Good Practice in the EU Member States, 1995-2000, S. 360.

<sup>372</sup> Vgl. Söderling, Ismo (2003): Integration of Migrants in Europe: The Case of Finland, S. 909.

<sup>373</sup> Vgl. ebd., S. 910.

der größten Zeitung des Landes, *Helsingin Sanomat*, sind fast alle im Parlament vertretenen Parteien der Ansicht, dass Finnland angesichts der alternden Gesellschaft für gut ausgebildete Zuwanderer und ausländische Arbeitskräfte attraktiver werden müsse. Das Land sollte entsprechende Anwerbebemühungen verstärken. Diese Aussagen stehen im Einklang mit dem Migrationsprogramm der Regierung, das die Förderung der Arbeitsimmigration als wesentliches Ziel sieht. Nur das Linksbündnis und die nationalistischen „Wahren Finnen“ lehnen die aktive Anwerbung ab.<sup>374</sup>

Bei der Integrationspolitik positionieren sich die Parteien offiziell überwiegend gegen das französische republikanische Modell der assimilatorischen Integration. Die großen und die meisten der kleineren Parteien im Parlament plädieren dafür, Zuwanderern das Recht auf ihre Sprache und Kultur zuzusprechen. Sie wollen sie dabei unterstützen, Finnisch oder Schwedisch sowie landestypische Sitten und Bräuche zu erlernen. Es besteht weitgehend Einigkeit, dass Mittel dafür bereitgestellt werden müssen, damit Zuwanderer ihre Sprache und Kultur pflegen können.<sup>375</sup>

In der Politik hat seit einigen Jahren zunehmend eine multikulturelle Rhetorik Einzug gefunden. Das liegt v.a. an dem dringenden Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft. Ministerpräsident Matti Vanhanen bemüht sich um die Verbesserung der Attraktivität seines Landes und will die Finnen von der Bedeutung der Zuwanderung und der Bekämpfung von Rassismus überzeugen. Sein Appell verweist auf die historische Bedeutung der Zuwanderer für den Aufbau der finnischen Industrie:

This all demands an active change in attitudes from us Finns. It is worth remembering that, to a great extent, it is the immigrants who have built our industry since the 18th century. They pose no threat to us. Instead, they provide us with both physical and mental resources as well as opportunities.<sup>376</sup>

Auch die neue Ministerin für Migration und Europa, Astrid Thors, hat ihren Beitrag zu Akzeptanz und Offenheit gegenüber Zuwanderern in der finnischen Einwanderungs- und Integrationsdebatte angekündigt.

Es lässt sich feststellen, dass Zuwanderung in Politik und Medien heute positiver als in den 1990er Jahren diskutiert wird. Kontroverse, emotionale und breit geführte Debatten wie die zur Einführung des Ausländergesetzes und über die Immigration der Ingermanländer sind seltener geworden. Nach wie vor ist die Migrationsdebatte aber geprägt von der Unterschei-

---

<sup>374</sup> Vgl. UNHCR (2005): *Baltic and Nordic Headlines* vom Dezember 2005, o.S.

<sup>375</sup> Vgl. ebd., o.S.

<sup>376</sup> Vanhanen, Matti (2006): *Finland Needs Immigrants*, erschienen in der Zeitschrift *Monitori* 2/2006, online im Internet: <http://www.intermin.fi/intermin/periodic.nsf/archivepage?readform&lang=3> (Stand: 02.08.2009).

derung nach hoch qualifizierten, „wertvollen“ Einwanderern und Flüchtlingen, die als Bedrohung des Wohlfahrtsstaates empfunden werden. Neben dem ethnischen ist v.a. der sozioökonomische Hintergrund der Migranten für ihre Beurteilung bedeutsam.<sup>377</sup> Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern tauchen Migrationsthemen aber selten in Parlamentswahlkämpfen auf. Sie wurden kaum negativ instrumentalisiert. Mikko Puumalainen, 2002 bis 2007 Ombudsmann für Minderheiten, verweist im Zusammenhang mit dem Parlamentswahlkampf 2007 auf einen positiven Effekt:

It [immigration, d.V.] was not really a big question, but at the same time it was very good that, with marginal exceptions, there were no parties and candidates using immigration issues as a negative and fear factor. And that was important.<sup>378</sup>

Allerdings konnten die „Wahren Finnen“, die bereits 2003 bei den Parlamentswahlen drei Sitze erzielt hatten, ihren Anteil 2007 mehr als verdoppeln und weitere zwei Sitze hinzugewinnen. Die Tendenz sollte sich bei den Kommunalwahlen 2008 und bei den Europawahlen 2009 bestätigen. Es handelt sich um eine rechtspopulistische und nationalistische Gruppierung, die eine Abspaltung der Zentrumsparterie darstellt. Die Partei, die 1995 – im Jahr des EU-Beitritts – gegründet wurde, ist betont EU- und ausländerfeindlich. Eine ihrer Forderungen besteht darin, den Schwedischunterricht an finnischen Schulen abzuschaffen. Als wesentlicher Grund für den Erfolg der Partei gilt das rednerische Talent ihres Vorsitzenden Timo Soini. 2006 war Soini als Kandidat der „Wahren Finnen“ bei den Präsidentschaftswahlen angetreten und fünfter von acht Kandidaten geworden. Durch sein polarisierendes Auftreten hat er es mehrfach geschafft, eine große Zahl von Nichtwählern zu mobilisieren. Zuletzt waren die „Wahren Finnen“ aber nicht wegen Soini, sondern wegen ihres EU-Kandidaten und Helsinkier Stadtpolitikers Jussi Halla-aho in den Negativschlagzeilen. Der Politiker hatte in seinem Internet-Blog den Islam mit Pädophilie gleichgesetzt und bestimmten Volksgruppen eine „genetische Veranlagung zu Raub und Steuergeld-Schmarotzerei“ unterstellt. Jussi Halla-aho muss sich wegen „Hetze gegen eine Volksgruppe“ sowie „Glaubensfriedensbruch“ vor Gericht verantworten.<sup>379</sup>

---

<sup>377</sup> Vgl. Clarke, Kris (o.J.): Introduction to the Project: Framing Welfare and Migrants in Finland, o.S.

<sup>378</sup> Ausschnitt aus dem mit Mikko Puumalainen geführten Interview (Helsinki, 19.03.2007).

<sup>379</sup> Vgl. O.A. (2009): Finnland: Rechtspolitiker setzt Islam mit Pädophilie gleich, online im Internet: <http://diepresse.com/home/politik/euwahl/465085/index.do> (Stand: 04.04.2009).

Der wachsende Erfolg der „Wahren Finnen“ zeigt, dass mit ausländerfeindlichen Parolen in Finnland vermehrt Stimmen gewonnen werden können. Auch wird ersichtlich, dass sich die Kritik an der Einwanderung als zentrales politisches Thema zunehmend etabliert.<sup>380</sup>

## 5.6 Einstellungen der finnischen Bevölkerung gegenüber Zuwanderern

Die erste Studie zu Einstellungen der finnischen Bevölkerung gegenüber Zuwanderern wurde von Magdalena Jaakkola 1987 durchgeführt und 1993, 1998 und 2003 wiederholt.<sup>381</sup> Sie wollte zeigen, „in welcher Weise sich diese Einstellungen während der Rezession und danach verändert haben, als sich die Konjunktur wieder belebte und die Anzahl der Ausländer zunahm“<sup>382</sup>. Die Ergebnisse belegen, dass sich gesellschaftliche Veränderungen, die aktuelle wirtschaftliche Situation und die Arbeitslosenquote in den Einstellungen widerspiegeln.

Während der ersten Studie betrug die Arbeitslosenquote ca. 5%. Zum Zeitpunkt der zweiten Studie, 1993, war sie auf 19% geklettert. Die jüngeren Untersuchungen stammen aus der Zeit nach der Wirtschaftskrise; so hatte sich die Arbeitslosigkeit bis 2003 halbiert und lag bei 9%. Jaakkolas Untersuchungen haben ergeben, dass negative Einstellungen in der finnischen Bevölkerung gegenüber Einwanderern und Flüchtlingen deutlich schwächer wurden. Aber sowohl 1993 als auch zehn Jahre später betreffen ablehnende Haltungen v.a. Russen, Somalis und Araber. Personen aus den anderen nordischen Ländern und dem englischsprachigen Raum werden am positivsten bewertet.<sup>383</sup> Jaakkola schlussfolgert daher:

Attitudes towards people from countries poorer than Finland who differ in outward appearance and culture from Finnish people, have consistently been more negative than attitudes towards immigrants who resemble us more closely.<sup>384</sup>

Neben den Faktoren Kultur und Aussehen entscheidet die Zugehörigkeit zu hoch qualifizierten Migranten oder hilfsbedürftigen Asylsuchenden und Flüchtlingen über den Grad der Akzeptanz. Entsprechend stehen Finnen ausländischen Arbeitskräften im Vergleich zu anderen

---

<sup>380</sup> Vgl. Järventaus, Kaarina (2009): Brief aus Helsinki, in: *Le Monde diplomatique*, Nr. 8786 vom 16.1.2009, S. 2.

<sup>381</sup> Eine englische Zusammenfassung der Ergebnisse der Studie enthält die Publikation: Jaakkola, Magdalena (2005): *Suomalaisten suhtautuminen maahanmuuttajiin vuosina 1987-2003*, Labour Policy Studies 286.

<sup>382</sup> Söderling, Ismo (2001): Die finnischen Einstellungen gegenüber der Zuwanderung und den Migranten – Erhebungen im Kontext der finnischen Migrationsforschung, in: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt (Hrsg.): *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft: Demographie*, Bd. 26 (2001), 3/4, S. 404.

<sup>383</sup> Vgl. Jaakkola, Magdalena (2005): *Suomalaisten suhtautuminen maahanmuuttajiin vuosina 1987-2003*, S. xi.

<sup>384</sup> Jaakkola, Magdalena (2000): *Finnish Attitudes towards Immigrants in 1987-1999*. Yearbook of Population Research in Finland, XXXVI 2000, S. 141.

Migrantengruppen am positivsten gegenüber. Trotzdem zeigt ein Vergleich der Einstellungen der Bevölkerung und der Positionen der Parteien, dass finnische Bürger die Notwendigkeit der Einwanderung hoch ausgebildeter Migranten und ausländischer Arbeitskräfte geringer einschätzen als ihre Politiker. Nur einer von fünf Finnen ist der Ansicht, dass Finnland mehr Arbeitsmigranten benötigt. Allgemein lehnt einer Umfrage zufolge die Mehrheit eine weitere Zuwanderung ab. 60% befürworten die Beibehaltung der Immigration auf dem gleichen Niveau, 20% plädieren für eine Erhöhung und 16% sind der Meinung, es leben bereits zu viele Migranten in Finnland.<sup>385</sup> Junge, gebildete Finnen stehen Migranten am positivsten gegenüber. So waren im Jahr 2003 58% der hoch und nur 21% der weniger qualifizierten Finnen der Meinung, dass mehr ausländischen Arbeitsuchenden als bisher die Einwanderung ermöglicht werden sollte.<sup>386</sup>

Verbesserungen in den Einstellungen gegenüber Migranten betreffen die gesamte finnische Gesellschaft. Grundsätzlich leben die tolerantesten Finnen in den größten Städten. Die Hauptstadt Helsinki ist das Zentrum der Migrantengruppen, und die Bevölkerung ist Migranten gegenüber offener eingestellt als in ländlichen Gebieten. Nach der Parteienpräferenz handelt es sich bei den tolerantesten Finnen um Anhänger der Grünen, des Linksbündnisses und der Schwedischen Volkspartei. „Einfache“ Bevölkerungsschichten mit geringerem Bildungsgrad und ältere Menschen betrachten Immigration viel stärker als sozioökonomische und kulturelle Bedrohung. Mehr als andere fürchten sie um ihre Arbeitsplätze und ihren Lebensstandard, die Verbreitung von Drogen und Aids und die Ausbreitung von Unruhen. Hier findet die Partei „Wahre Finnen“ den größten Teil ihrer Anhänger. Sie verfügt aber auch über Wähler aus dem bürgerlichen Milieu, die der Ansicht sind, die etablierten Parteien würden die mit der Einwanderung verbundenen Probleme verharmlosen.

Ängste vor Zuwanderung entstehen durch fehlende Kontakte zu Migranten. Gerade in Dörfern und Kleinstädten sind Menschen mit anderer Hautfarbe, die weder Finnisch noch Schwedisch sprechen, höchstens als Touristen bekannt. Nach Korkiasaari und Söderling hat die Gegenwart nicht-nordischer Bürger zu wiederholten Diskussionen über Kultur und Identität geführt und erheblichen Einfluss auf die Selbstwahrnehmung der ländlichen und kleinstädtischen Bevölkerung.<sup>387</sup>

Als Besorgnis erregend müssen die Einstellungen 15- bis 17-jähriger v.a. männlicher Finnen eingestuft werden: Ein Viertel von ihnen bezeichnet sich selbst als Rassist und befürwortet

---

<sup>385</sup> Vgl. UNHCR (2005): Baltic and Nordic Headlines vom Dezember 2005, o.S.

<sup>386</sup> Vgl. Jaakkola, Magdalena (2005): Suomalaisten suhtautuminen maahanmuuttajiin vuosina 1987-2003, S. xi.

<sup>387</sup> Vgl. Korkiasaari, Jouni/Söderling, Ismo (1998): Finland: From a Country of Emigration into a Country of Immigration, S. 22f.

zumindest teilweise ausländerfeindliche Aktivitäten von Skinheads.<sup>388</sup> Zwar ist rassistische Gewalt für Finnland nicht charakteristisch, aber in den 90er Jahren mehrten sich Übergriffe auf Ausländer. Die Stadt Joensuu erlangte traurige Berühmtheit, weil eine Gruppe jugendlicher Skinheads dort jahrelang Somalis bedrohte und attackierte. Selbst in Helsinki wurden Ausländer vermehrt Opfer rechter Gewalt. Laut dem Bericht der EU-Grundrechteagentur von 2007 konnte in Finnland wie in Dänemark und Deutschland zwischen 2000 und 2006 eine Zunahme rassistischer Straftaten verzeichnet werden.<sup>389</sup>

Obwohl viele Finnen Zuwanderung als Herausforderung für ihre Identität und Kultur betrachten, sind die meisten der Meinung, dass Zuwanderer ihre Herkunftssprache pflegen und an ihre Nachkommen weitergeben sollten. Mehr als die Hälfte spricht sich dafür aus, ihnen bei Bedarf Kurse in ihren Herkunftssprachen anzubieten. Auch das Wahlrecht für Ausländer bei Kommunalwahlen bei mindestens vier Jahren Aufenthalt in Finnland bewertet ca. die Hälfte als richtig. Ein Drittel plädiert sogar dafür, Ausländern nach einigen Aufenthaltsjahren das Stimmrecht bei Parlamentswahlen zuzusprechen.<sup>390</sup>

Nach dem Eurobarometer zur Diskriminierung in der EU von 2007 ist Finnland nach Schweden das Land, in dem die Bevölkerung sich mit dem Konzept des Multikulturalismus am stärksten identifiziert. 81% sind der Ansicht, dass Menschen anderer ethnischer Herkunft die Kultur des Aufnahmelandes bereichern. Der EU-Durchschnitt beträgt 65%.<sup>391</sup> Die Anwesenheit von Menschen anderer Nationalität, Ethnie oder Religion stört die Finnen nach dem Eurobarometer 53 aus dem Jahr 2000 mit am wenigsten.<sup>392</sup> Diese Ergebnisse sind erstaunlich für ein Land, in dem Ethnizität traditionell eine so große Rolle spielt.

Allerdings zeigt das Eurobarometer zum interkulturellen Dialog in Europa von 2007, dass die finnische Bevölkerung hinsichtlich der Kontakte zu Menschen mit einer anderen Kultur, Ethnie oder Nationalität mit 62% unter dem EU-Durchschnitt von 65% liegt.<sup>393</sup> Daraus leitet sich die Vermutung ab, dass viele Finnen zwar entsprechend ihrer nach außen getragenen Haltung grundsätzlich offen, von Zuwanderung selbst aber kaum betroffen sind.

---

<sup>388</sup> Vgl. Jaakkola, Magdalena (2005): *Suomalaisten suhtautuminen maahanmuuttajiin vuosina 1987 – 2003*, S. xii.

<sup>389</sup> Finnland erstellt umfassende Datensammlungen über fremdenfeindliche Verbrechen. So konnte ein deutlicher Anstieg fremdenfeindlich motivierter Gewaltdaten festgestellt werden. Vgl. European Union Agency for Fundamental Rights (2007): *Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, S. 124.

<sup>390</sup> Vgl. Jaakkola, Magdalena (2005): *Suomalaisten suhtautuminen maahanmuuttajiin vuosina 1987 – 2003*, S. xiii.

<sup>391</sup> Vgl. TNS Opinion & Social (2007): *Eurobarometer Spezial 263 / Welle 65.4: Diskriminierung in der Europäischen Union*, S. 44.

<sup>392</sup> Vgl. Europäische Kommission (2000): *Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, Bericht Nr. 53, S. 88f.

<sup>393</sup> Vgl. The Gallup Organization (2007): *Flash EB No 217 – Intercultural dialogue in Europe*, S. 5.

Mehreren finnischen Wissenschaftlern zufolge scheint Finnen und Ausländer eine imaginäre, unüberwindbare Grenze zu trennen. Eine Ursache hierfür ist das Konzept der finnischen Identität, das Migranten gänzlich ausschließt – eine Ausnahme bilden nur die Ingermanländer.<sup>394</sup> Auch Zuwanderer mit finnischer Staatsbürgerschaft werden von der Aufnahmegesellschaft i.d.R. weiter als Ausländer und Fremde wahrgenommen. Ausschlaggebend für die negative Wahrnehmung der „Fremden“ sind die seit der Nationenbildung prägenden Ideen des ethnischen Volkes und der kulturellen Homogenität der Bevölkerung, die in Kapitel 5.1 erörtert wurden. „Finnischsein“ ist durch ethnische Attribute wie die Muttersprache und die Abstammung von mindestens einem finnischen Elternteil definiert, nach Outi Laari gibt es zwischen „Finnen“ und „Ausländer“ keine weitere Kategorie.<sup>395</sup>

Zwar werden die positiven „Begleiterscheinungen“ der Zuwanderung wie die neue Vielfalt an Sprachen und Kulturen heute stärker betont als in den 90er Jahren. Doch Vorbehalte gegen Einwanderung bleiben weiter in allen Bevölkerungsschichten bestehen. Sie basieren auf der Sorge um die eigene Kultur und Identität sowie die Ausbreitung von Kriminalität. Die größte Angst betrifft aber den Verlust von sozialer Sicherheit und Arbeitsplätzen. Einerseits heißt es „Ausländer nehmen uns Arbeitsplätze weg“. Doch andererseits erwartet die finnische Gesellschaft wegen ihrer hohen Wertschätzung täglicher Arbeit, dass auch Ausländer dieser nachgehen. Da Migranten am meisten unter Arbeitslosigkeit leiden, bekommen sie entsprechend wenig Anerkennung. Die Abhängigkeit vieler Migranten von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen ist mit dem Vorwurf der Finnen verbunden, dass sie dem Sozialstaat „auf der Tasche“ liegen.<sup>396</sup>

Insgesamt ist das Verhältnis der Finnen zu Einwanderern und Flüchtlingen „gespalten“. Dass sich die Einstellungen ihnen gegenüber verbessert haben, hängt zum einen mit der überstandenen Rezession zusammen. Zum anderen spiegelt sich darin der öffentliche und politische Diskurs wider, der seit einigen Jahren die positiven Seiten der Immigration stärker betont. Wie dargelegt, lag die Gestaltung der Migrationspolitik in der Vergangenheit meist in den Händen hoher Regierungsbeamter – das Parlament nahm seine Rolle nur selten wahr. Der Mangel an breiten parlamentarischen Debatten und das Fehlen der offenen Auseinandersetzung mit Immigration und Integration führten dazu, dass die Politik den Toleranzgedanken ungenügend vermittelt hat.<sup>397</sup> Seit einigen Jahren bemüht sie sich um Änderung. Die Offen-

---

<sup>394</sup> Vgl. Koivukangas, Olavi (2002): *The Need for Multicultural Approach in Finland*, S. 29f.

<sup>395</sup> Vgl. Laari, Outi (1998): *Immigrants in Finland: Finnish-To-Be or Foreigners Forever. Conceptions of Nation-State in Debate on Immigration Policy*, S. 47f.

<sup>396</sup> Vgl. Koivukangas, Olavi (1999): *Finland*, S. 132f.

<sup>397</sup> Vgl. ebd., S. 139.

heit der Finnen nimmt insgesamt zu, was mit einem deutlich positiveren Diskurs in Politik und Medien einher geht. Mangelte es bislang noch an Kontakten, so wird sich dies in den kommenden Jahren ändern: Finnen und Zuwanderer werden verstärkt zusammen aufwachsen, „Mischehen“ werden ethnische Gruppen einander näherbringen.<sup>398</sup>

Dass Zuwanderer aber richtig in der finnischen Gesellschaft ankommen, scheint angesichts der vorhandenen Vorbehalte und Ängste und der Bedeutung ethnischer Kriterien kaum möglich. Auch der wachsende Erfolg der Rechtspopulisten der „Wahren Finnen“ zeigt, dass der Teil der Bevölkerung wächst, der die neuen, multikulturellen Vorstellungen der Regierung ablehnt und dies in Wahlen zum Ausdruck bringt. Je stärker Offenheit und Toleranz durch die Regierung propagiert werden, umso mehr regt sich der Protest in der Bevölkerung. Finnland scheint hinsichtlich des Erstarkens fremdenfeindlicher und rechtspopulistischer Kräfte Prozesse nachzuholen, die sich in Dänemark aufgrund der dortigen längeren Zuwanderungstradition schon einige Jahre früher vollzogen haben.

---

<sup>398</sup> Vgl. Wienroth, Matthias (2004): Finnland, S. 59.



*Dänemark und Finnland – eine komparative Untersuchung*

## 6. NORDISCHE EINWANDERUNGSLÄNDER?

### 6.1 Migration

#### 6.1.1 Migrationstraditionen

Durch ihre abgelegene geografische Lage und ihre relativ späte urbane und industrielle Entwicklung stellten die nordischen Länder lange keine bedeutende Zielregion internationaler Migration dar. Allerdings war der Norden stets das Ziel kleinerer Migrantengruppen aus den Ländern des Nord- und Ostseeraums sowie aus Kontinentaleuropa, z.B. jüdischer Einwanderer. So nahm Dänemark zwar seit Jahrhunderten Flüchtlinge und Einwanderer auf, aber große ethnische Unterschiede bildeten sich nicht heraus. Die Bevölkerungszusammensetzung änderte sich nur unwesentlich. Bis Mitte des 19. Jahrhunderts kamen überwiegend Einwanderer wie schwedische Handwerker, die sich in Sprache und Kultur wenig von den Dänen unterschieden. Der Einfluss anderer Religionen, Traditionen und Sprachen blieb gering.<sup>399</sup> Die polnischen Männer und Frauen, die in Dänemark v.a. in der Zuckerproduktion auf Lolland-Falster zwischen 1890 und 1930 hart arbeiteten, brachten neue kulturelle Sitten, eine ganz andere Sprache und mit dem Katholizismus einen anderen Glauben mit. Doch die kulturelle Differenz der Polen spielte in der damaligen dänischen Einwanderungsdebatte allenfalls eine marginale Rolle. Umfassende Einwanderungsprozesse waren in Nordeuropa nie von Bedeutung. Deshalb weisen die Länder traditionell die homogensten Bevölkerungen auf.

Dänemark und Finnland waren lange Auswanderungsländer. So emigrierten während der letzten 100 Jahre über eine Mio. Finnen: Vor dem Zweiten Weltkrieg gingen sie überwiegend nach Nordamerika, nach dem Krieg v.a. nach Schweden. Aus Dänemark wanderten von 1850 bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs über 300.000 Einwohner – jeder zehnte – meist in die USA aus. Gründe waren v.a. Überbevölkerung und fehlende ökonomische Möglichkeiten im Heimatland. Der Verlust vieler Einheimischer an die klassischen Einwanderungsländer warf die nordischen Länder in ihrer Entwicklung um Jahre zurück.

Neben Auswanderung spielte in der Geschichte der Länder die innernordische Migration immer eine Rolle. Sie wurde durch die in den 1950er bzw. 60er Jahren unterzeichneten Abkommen des Nordischen Rates gefördert. Die Bevölkerungen erhielten das Recht, sich in den

---

<sup>399</sup> Vgl. Bejder, Peter/Holt, Kim Boye (2003): *Fra huguenotter til afghanere. Indvandringens historie i Danmark*, S. 7.

anderen nordischen Ländern frei niederzulassen und zu arbeiten. Über eine Million Menschen machten seither davon Gebrauch.

Trotz der Ähnlichkeiten der Länder in den Migrationstraditionen und der gesellschaftlichen Entwicklung zeigt ihre Immigrationsgeschichte ab den 1960 Jahren einen unterschiedlichen Verlauf. In Finnland gab es keine Phase der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, da kein Arbeitskräftemangel herrschte. Im Gegenteil: Allein von 1950 bis Ende der 1970er Jahre verließen über 500.000 Finnen ihr Land in Richtung Schweden, wo Arbeitskräfte fehlten und das Lohnniveau deutlich höher lag. In Dänemark entschied sich die Regierung hingegen ab 1965 aufgrund des hohen Arbeitskräftebedarfs, den die innernordische Migration allein nicht decken konnte, in begrenztem Maße „Gastarbeiter“ aufzunehmen. Auch Schweden und Norwegen warben ausländische Arbeitskräfte an und wurden dadurch zu Zielländern außernordischer Migrationsbewegungen. Im Vergleich zu westeuropäischen Ländern wie Frankreich, der BRD und Großbritannien entfaltete Dänemark keine umfangreichen Anwerbeaktivitäten. Die Immigration resultierte überwiegend aus Eigeninitiative der Migranten.<sup>400</sup> Zwar kamen türkische, pakistanische und andere Arbeitskräfte relativ spät, und die Anwerbephase endete bereits nach wenigen Jahren. Trotzdem ist sie für die Immigrationsgeschichte Dänemarks von großer Bedeutung. Denn wie in den genannten kontinentaleuropäischen Ländern kehrten viele ehemalige „Gastarbeiter“ nicht in ihre Heimatländer zurück. Sie blieben und holten ihre Familien nach. Somit bildete die Arbeitskräfteanwerbung der 60er und frühen 70er Jahre den Ausgangspunkt von Dänemarks Entwicklung zum Einwanderungsland. Nach Verhängung des Anwerbestopps erhielten kaum noch Personen eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung, die nicht aus einem nordischen oder EG-Staat stammten. Doch die angeworbenen ausländischen Staatsbürger bekamen Dokumente für einen dauerhaften Aufenthalt, und ihre Familien durften einreisen. Ihre Geburtenrate lag über der der einheimischen Bevölkerung. Durch diese Faktoren stieg der Ausländeranteil in Dänemark kontinuierlich. Zusätzlich erhöhte sich die Zahl ausländischer Staatsbürger durch die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen in den 70er Jahren.

Auch in Finnland wurden in den 70er und 80er Jahren einige politische Flüchtlinge aufgenommen. Aber die Zahl derer, die dort Schutz vor Verfolgung suchten, war durch die Randlage insgesamt gering. Da es zudem keine Anwerbephase gab und Zuwanderung sich vorrangig auf die Rückwanderung ehemaliger finnischer Auswanderer aus den nordischen Nachbarländern, den USA und Kanada beschränkte, blieb der Ausländeranteil lange niedrig.

---

<sup>400</sup> Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, S. 21.

Durch den Fall des „Eisernen Vorhangs“, aufflammende Bürgerkriege und ethnische Konflikte erreichten ab Mitte der 80er Jahre bislang in diesem Ausmaß unbekannte Flüchtlingsgruppen auch Nordeuropa, zunächst Dänemark, dann das nördlicher gelegene Finnland. Die Länder waren trotz ihrer geografischen Lage nicht mehr von internationalen Migrationsbewegungen isoliert.

Festzuhalten ist: Dänemark blickt im 20. Jahrhundert auf eine längere Einwanderungsgeschichte zurück als Finnland. Sie begann mit einer in Umfang und Dauer bescheidenen Gastarbeiterimmigration, die aber Ausgangspunkt für den Anstieg der ausländischen Bevölkerung bildete. Dadurch hat das Land entsprechend mehr Erfahrungen im Umgang mit Einwanderern. Finnland entwickelt sich erst seit Ende der 80er Jahre zu einem Einwanderungsland, begünstigt durch den Zusammenbruch der sozialistischen Gesellschaftssysteme Osteuropas, den EU-Beitritt und die Ratifizierung internationaler Abkommen wie der GFK. Eine weitere wesentliche Ursache für den sprunghaften Anstieg der Zuwandererzahlen war die Anerkennung der Ingermanländer als „ethnische Finnen“. Immigration in diesem Ausmaß stellt für das Land ein absolut neuartiges Phänomen dar. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung hat sich seit Beginn der 90er Jahre vervierfacht.

### 6.1.2 Migrationssituationen

Wie in Kapitel 2.1 erläutert, lassen sich Angaben über Zuwanderer international schwer vergleichen. Die Länder verwenden Begriffe, Definitionen und Datenquellen z.T. anders und haben unterschiedliche Regeln beim Erwerb der Staatsangehörigkeit. Auch Dänemark und Finnland unterscheiden sich bspw. bei ihren Migrationsstatistiken voneinander, da sie auf unterschiedlichen Definitionen von Migranten basieren.

In den zentralen Bevölkerungsregistern<sup>401</sup>, die als Grundlage für die nationalen Migrationsstatistiken dienen, werden Zuwanderer abweichend registriert. In Dänemark werden Drittstaatsangehörige, die eine Aufenthaltsgenehmigung haben und mehr als drei Monate bleiben möchten, in das Bevölkerungsregister eingetragen. Sie erhalten die übliche persönliche Registrier-

---

<sup>401</sup> Dänemarks Einwohnermeldeamt (*Folkeregisteret*) verfügt über Informationen aller Bewohner (Name, Adresse, Familienstand, Ehepartner, Geburtsdatum und -ort, Staatsangehörigkeit, Beruf, Kirchenzugehörigkeit und Wahlrecht) und erteilt die Personnummer und -karte (die so genannte CPR-Nummer und -karte). Das zentrale Bevölkerungsregister Finnlands (*Vestorekisterikeskus*) umfasst alle im Land lebenden Personen ebenfalls auf Basis einer persönlichen Identifikationsnummer. Die Meldebehörden der Gemeinden registrieren Name, Geburtsdatum, Nationalität, Familienstand und Adresse.

Vgl. Currie, Edda (2005): Die Verbesserung der Migrationsstatistik durch den Austausch von Bevölkerungsdaten am Beispiel der skandinavischen Länder, S. 16f.

nummer, mit der sie die Behörden identifizieren können. Anders verhält es sich bei EU-Bürgern und Staatsbürgern anderer nordischer Länder: Sie gelten ab einem geplanten Aufenthalt von sechs Monaten als Zuwanderer. In Finnland gelten Zuwanderer vom Tag ihres Zuzugs als dauerhafte Migranten, wenn sie entweder eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr erhalten oder einen einjährigen Aufenthalt beabsichtigen. Rückkehrer, Zuwanderer im Rahmen des Familiennachzugs oder Arbeitnehmer werden im Unterschied zu Studenten als dauerhafte Migranten eingestuft und haben somit Anspruch auf soziale Unterstützung durch das zentrale Wohlfahrtsunternehmen KELA.<sup>402</sup>

Aus diesen verschiedenen Kriterien folgt, dass die dänische Statistik mehr Kurzzeitmigranten erfasst als Finnland, wo eine einjährige Aufenthaltsdauer das Definitionskriterium ist.<sup>403</sup> Allerdings werden in Dänemark in offiziellen Zuwandererdaten nur jene Personen berücksichtigt, die mindestens ein Jahr im Land gelebt haben. Deshalb sind die Zahlen international vergleichbar. Problematisch sind diese Differenzen in der Art der Registrierung aber für das *Inter-Nordic Migration Agreement* für den Austausch von Bevölkerungsdaten.<sup>404</sup>

Auch Daten und Definitionen für „ausländische Bevölkerung“ differieren. In Finnland werden darunter alle im Bevölkerungsregister erfassten ausländischen Staatsbürger subsumiert, einschließlich Ingermanländer. Das Bezugsdatum ist der 30. September. Dänemark erfasst zum Stichtag 31. Dezember die „ausländische Bevölkerung“ im Bevölkerungsregister, aber ohne Asylsuchende und Personen mit befristetem Aufenthaltsstatus.

Einen wesentlichen Unterschied bilden auch die verschiedenen Kategorien. Das Statistische Amt Dänemarks zählt „Einwanderer und Nachkommen“ unabhängig davon, ob sie die dänische Staatsbürgerschaft haben. Die Statistik schlüsselt die Bevölkerung zudem nach ihrer Staatsangehörigkeit auf, unterscheidet also In- und Ausländer. In Finnland ist v.a. von „Einwanderern“ die Rede, allerdings zielt die Statistik vorrangig auf die Staatsangehörigkeit ab. Ein weiterer „Migrationshintergrund“ wird nicht berücksichtigt. Durch die unterschiedlichen Statistiken beider Staaten soll zum Vergleich des Zuwandereranteils zunächst die Zahl der

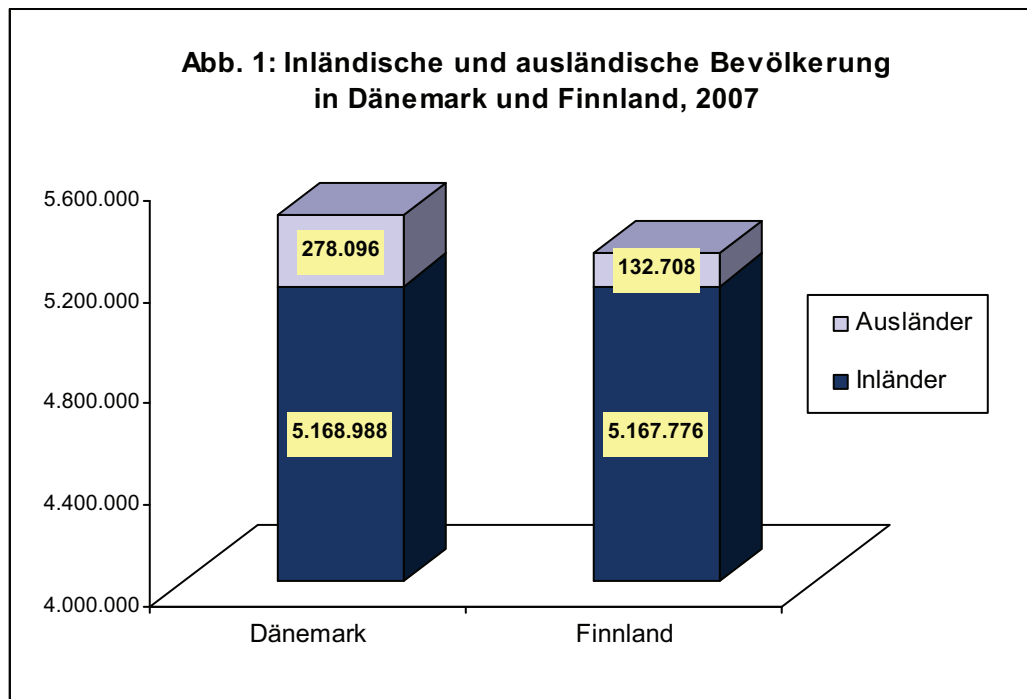
---

<sup>402</sup> Vgl. ebd., S. 20f.

<sup>403</sup> Vgl. ebd., S. 27.

<sup>404</sup> Das *Inter-Nordic Migration Agreement*, das 1990 in Kraft trat, ermöglicht es, die Migrationsstatistiken der nordischen Länder kompatibel zu machen. Grundlage des Datenaustausches bildet ein gemeinsames Formular, das *Inter-Nordic Migration Certificate*. Zu den Vorteilen dieses Verwaltungsverfahrens zählen eine höhere Qualität der Migrationsstatistiken der nordischen Länder und die Erlangung genauerer Kenntnisse der Verteilung der Bevölkerung auf die Gebietskörperschaften. Trotz der erörterten Unterschiede in der Art der Registrierung von Migranten und den daraus resultierenden möglichen Registrierungsfehlern ist die Qualität der Migrationsstatistiken der nordischen Länder im internationalen Vergleich sehr hoch.  
Vgl. ebd., S. 2.

ausländischen Staatsbürger herangezogen werden. Die Abbildung 1 informiert über die Zahl der in- und ausländischen Bevölkerung in Dänemark und Finnland.



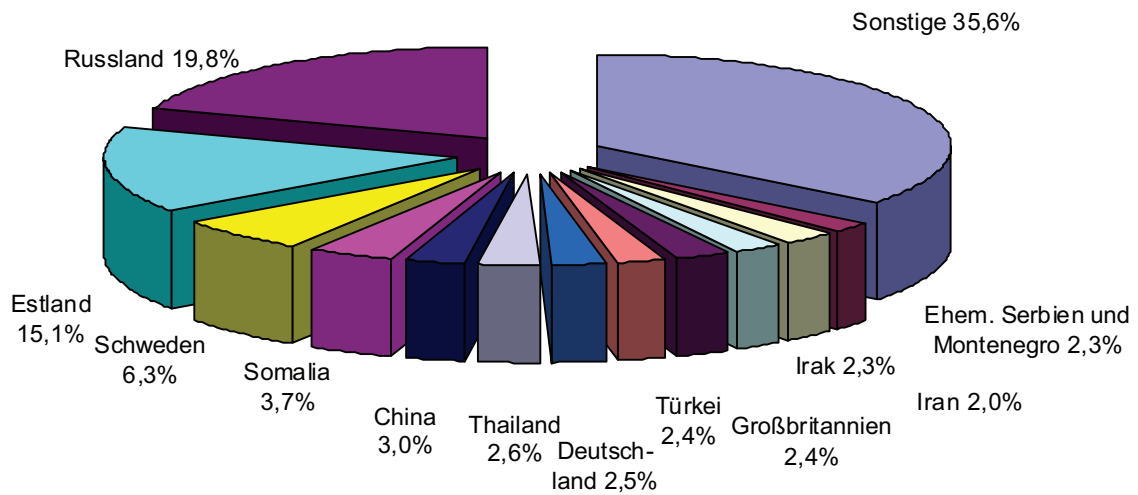
Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus: Statistik Finnland, online im Internet: <http://www.stat.fi> sowie Statistik Dänemark, online im Internet: <http://www.statbank.dk> (Stand: 30.08.2008).

Wie dargelegt, divergiert die Immigrationsentwicklung in den ausgesuchten Ländern beträchtlich. In Dänemark leben schon länger größere Zuwanderergruppen, dort ist bereits eine zweite und dritte Generation aufgewachsen. Der Ausländeranteil ist mit ca. 5% mehr als doppelt so hoch wie in Finnland (ca. 2%). Ähnlich wie in Dänemark verlief die Entwicklung in Schweden und in Norwegen. Insgesamt bewegen sich die Ausländeranteile aber in allen nordischen Ländern im internationalen Vergleich auf relativ niedrigem Niveau.<sup>405</sup>

Wegen der unterschiedlichen Zuwanderungstraditionen stellen sich die größten Ausländergruppen verschieden dar, wie folgende Abbildungen zeigen. In Finnland bilden russische Zuwanderer die größte Ausländergruppe, gefolgt von Esten und Schweden. Die Dominanz russischsprachiger Zuwanderer beruht v.a. auf der geografischen Nähe zu Russland und Estland. Eine wesentliche Ursache ist auch die Zuwanderung der Ingermanländer.

<sup>405</sup> Vgl. Curle, Edda (2005): Die Verbesserung der Migrationsstatistik durch den Austausch von Bevölkerungsdaten am Beispiel der skandinavischen Länder, S. 13.

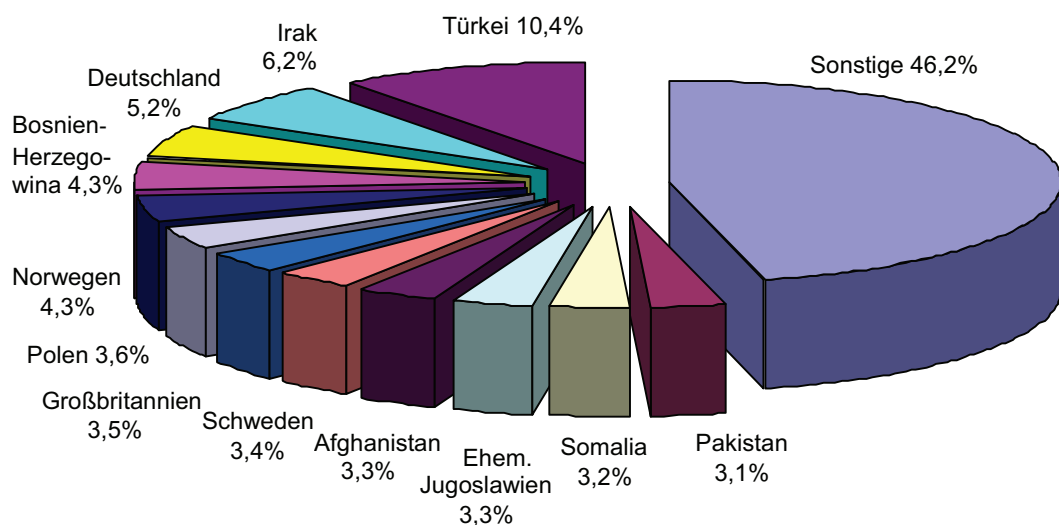
**Abb. 2: Ausländische Bevölkerung in Finnland nach Herkunftsland in Prozent, 2007**



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus: Statistik Finnland, online im Internet: <http://www.stat.fi> (Stand: 30.08.2008).

Zwar sind die Herkunftsländer der Einwanderer und Flüchtlinge ähnlich vielfältig, aber in Dänemark gibt es nicht so dominante Gruppen wie die Russen in Finnland. Das erklärt den großen Anteil „sonstiger Ausländer“.

**Abb. 3: Ausländische Bevölkerung in Dänemark nach Herkunftsland in Prozent, 2007**



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus: Statistik Dänemark, online im Internet: <http://www.statbank.dk> (Stand: 30.08.2008).

In Dänemark sind Türken die größte Gruppe, was sich v.a. auf die Anwerbung von türkischen „Gæstarbejder“ in den 60er Jahren und den folgenden Familiennachzug zurückführen lässt. Die nächstgrößte Gruppe sind Iraker, die meist als Flüchtlinge nach Dänemark gekommen sind. Auch die Zahl der Deutschen hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Dafür sind im Wesentlichen die vergleichsweise günstigen Chancen und Bedingungen auf dem dänischen Arbeitsmarkt und die geografische Nähe ausschlaggebend.

Die innernordische Migration nimmt eine bedeutende Stellung im Wanderungsgeschehen ein. Die ausländische Bevölkerung aus anderen nordischen Ländern macht in Dänemark ca. 11% aus, in Schweden ca. ein Drittel und in Norwegen über ein Viertel. In Finnland handelt es sich dabei überwiegend um Schweden, die drittgrößte Ausländergruppe.<sup>406</sup>

Die Ausländeranteile allein sagen noch nichts über die tatsächliche Zahl der Zuwanderer, weshalb auch die Einbürgerungszahlen zu berücksichtigen sind. In Dänemark wurde lange eine recht liberale Einbürgerungspolitik verfolgt, und die Einbürgerungsquote war im internationalen Vergleich hoch. 3% der Dänen sind Einwanderer und Nachkommen mit dänischem Pass – damit beträgt der Migrantenanteil insgesamt etwa 8%. In Finnland lässt sich der Anteil der Migranten mit finnischer Staatsbürgerschaft nicht genau bestimmen, da die Statistik keine exakte Auskunft gibt. Aber ein beträchtlicher Teil der Migranten hat die finnische Staatsbürgerschaft. Zwar ist der Umgang mit Einbürgerungen traditionell restriktiv, doch „ethnisch“ Zugewanderte erhalten relativ zügig die finnische Staatsbürgerschaft. Die Statistik ermittelt die Zahl der im Ausland geborenen Personen: Danach lebten 2007 202.528 im Ausland geborene Personen in Finnland, was einem Anteil von 3,8% entspricht.<sup>407</sup> Diese Zahl umfasst auch im Ausland geborene Finnen. Es kann aber angenommen werden, dass der Anteil der Migranten etwa 4% der Bevölkerung ausmacht und damit deutlich unter der dänischen Quote liegt.

Die folgende Tabelle 7 informiert über die jährlichen Einbürgerungen von 1996 bis 2006.

**Tab. 7: Einbürgerungen in Dänemark und Finnland in Prozent und in Zahlen, 1996-2006**

		1996	1998	2000	2004	2006
<b>Dänemark</b>	<b>in %</b>	3,3	4,1	7,3	5,5	2,9
	<b>in Zahlen</b>	7.283	10.262	18.811	14.976	7.961
<b>Finnland</b>	<b>in %</b>	1,3	4,7	3,3	6,5	3,9
	<b>in Zahlen</b>	981	4.017	2.977	6.880	4.433

Quelle: Verändert entnommen aus: OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 357.

<sup>406</sup> Vgl. Curle, Edda (2005): Die Verbesserung der Migrationsstatistik durch den Austausch von Bevölkerungsdaten am Beispiel der skandinavischen Länder, S. 14.

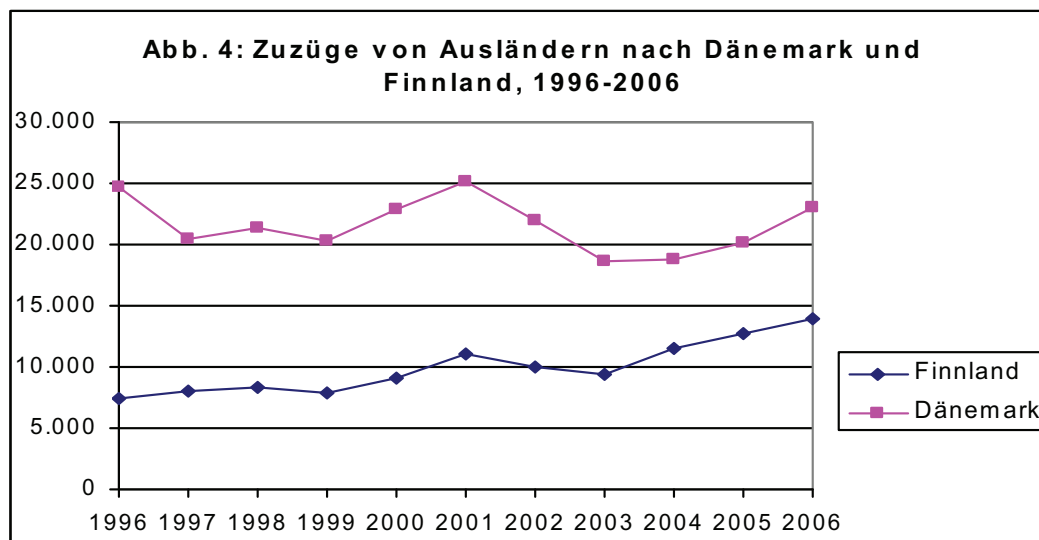
<sup>407</sup> Vgl. Statistik Finnland, online im Internet: <http://www.stat.fi> (Stand: 19.11.2008).



Die Tabelle zeigt, dass die Zahl der Einbürgerungen in beiden Ländern zunächst zugenommen hat. In Dänemark ist sie aber seit 2000 wieder rückläufig, hauptsächlich wegen der verschärften Bedingungen für den Erwerb der dänischen Staatsangehörigkeit. In Finnland hatte sich die Zahl hingegen seit Beginn des neuen Jahrtausends zunächst verdoppelt: Hintergrund ist v.a. die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft, die seit 2003 existiert. Seit 2004 nimmt die Zahl der jährlichen Einbürgerungen wieder ab.

In Dänemark erhielten im Jahr 2006 knapp 8.000 Ausländer die dänische Staatsbürgerschaft, das entspricht einem Anteil von ca. 3% der ausländischen Bevölkerung. In Finnland wurden im gleichen Jahr etwa 4.400 Ausländer eingebürgert – fast 4% der ausländischen Bevölkerung. Zwar ist die absolute Zahl der jährlich eingebürgerten Personen in Dänemark höher, doch gemessen am Anteil der ausländischen Bevölkerung werden in Finnland mittlerweile mehr Personen eingebürgert.

Die Zuwandererzahl war in beiden Ländern in den vergangenen Jahren relativ stabil. In Dänemark umfasste sie 2006 ca. 23.000 Personen und lag damit leicht über der des Vorjahres (20.000 Personen). Der Abwärtstrend der Zuwanderung ausländischer Staatsangehöriger nach den verschärften Zuwanderungs- und Aufenthaltsbestimmungen für Drittstaatsangehörige wurde gebremst. Dass die Zuzugszahlen seit einigen Jahren wieder steigen, hängt mit dem verstärkten Zuzug von Arbeitsmigranten nach Dänemark zusammen. Auch in Finnland setzte sich der leichte Aufwärtstrend fort. 2005 kamen ca. 13.000 Neuzuwanderer, und 2006 wurde mit knapp 14.000 Personen ein neuer Höchststand erreicht.<sup>408</sup> Die folgende Abbildung 4 stellt Zuzüge ausländischer Staatsbürger von 1996 bis 2006 im Liniendiagramm dar.



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus: OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 295.

<sup>408</sup> Vgl. OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 295.

Aus Tabelle 8 geht hervor, auf welcher Basis (Einwanderungskategorie nach Aufenthaltsgenehmigung) die Zuwanderer im Jahr 2006 nach Finnland und Dänemark einwanderten.

**Tab. 8: Zuzüge von Ausländern nach Dänemark und Finnland nach Einwanderungskategorien, basierend auf Aufenthaltsgenehmigungen in Prozent, 2006**

	Dänemark	Finnland
Arbeit	15,2	9,1
Familie <sup>1</sup>	23,8	35,9
Humanitäre Gründe	5,0	12,4
Zuwanderung im Rahmen von Freizügigkeitsregelungen <sup>2</sup>	50,5	38,7
Sonstige	5,5	3,9

<sup>1</sup> einschließlich begleitende Familienangehörige

<sup>2</sup> Diese Zuwanderungskategorie bezieht sich auf das Recht von Unionsbürgern nach Art. 18 des EG-Vertrages, sich in der EU frei zu bewegen, in jeden anderen Mitgliedstaat einzureisen und sich dort aufzuhalten.

Quelle: Verändert entnommen aus: OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 239ff.

Wie in vielen europäischen Ländern macht sich auch in Dänemark und Finnland ein Anstieg der innereuropäischen Migrationsströme bemerkbar. Zuwanderung im Rahmen der Freizügigkeitsregelungen der EU spielt v.a. in Dänemark eine wichtige Rolle: Etwa die Hälfte der dauerhaften Migration macht diese Zuwanderungskategorie aus. Sie umfasst bspw. die Deutschen, die sich in Dänemark niedergelassen und eine Arbeit aufgenommen haben.

In den vergangenen Jahren stieg in beiden Ländern der Anteil der Arbeitsmigranten, während der Anteil der Personen sank, die im Rahmen des Familiennachzugs oder aus humanitären Gründen einwanderten. Die Verlagerung von der humanitären und familienbezogenen Migration zur Arbeitsmigration war gerade in Dänemark feststellbar. Seit 2004 verdreifachte sich die Zahl der zum Zwecke der Arbeitsaufnahme vergebenen Aufenthaltsgenehmigungen. 2006 erhielten 13.600 Staatsbürger, die nicht aus einem EWR-Land kommen, und 12.800 Staatsbürger aus EWR-Ländern und der Schweiz eine entsprechende Aufenthaltsgenehmigung.<sup>409</sup> In der letzten Gruppe machte sich v.a. die Zuwanderung aus den neuen EU-Staaten bemerkbar. Besonders häufig wurden Arbeitsvisa an Staatsangehörige aus Polen und aus den baltischen Staaten vergeben.

In Finnland spiegelt das Anwachsen der ausländischen Bevölkerung v.a. die Öffnung des Arbeitsmarktes für Zuwanderer aus den neuen EU-Staaten zum 1. Mai 2006 wider (siehe hierzu der Punkt „Anwerbung und Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte“ in 6.1.3.2 „Rechtliche Regelungen und Maßnahmen“). Zuwanderer aus Estland machen von ihrem

<sup>409</sup> Vgl. OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 238.

Recht auf freien Zugang zum finnischen Arbeitsmarkt am stärksten Gebrauch. 15.000 EU-Bürger kamen 2006 aus Arbeitsgründen nach Finnland. Im gleichen Jahr erhielten 7.200 Personen aus Nicht-EU-Ländern zum Zwecke der Arbeitsaufnahme eine Aufenthaltsgenehmigung, die Hälfte davon russische Staatsbürger. 14.000 Personen bekamen ein Visum für saisonale Tätigkeiten, bspw. in der Beerenernte. Die meisten ausländischen Arbeitskräfte halten sich zeitlich begrenzt in Finnland auf.<sup>410</sup>

Die Anwerbung hoch qualifizierter Migranten scheint Finnland bislang nur wenig zu gelingen. Anders Dänemark: Das Land konnte jüngst Erfolge bei der Anwerbung erzielen – die Bemühungen der Regierung scheinen Wirkungen entfacht zu haben. Die OECD widmet Dänemark und Norwegen in ihrer Publikation „Internationaler Migrationsausblick 2009“ unter der Überschrift „Highly-skilled migrants in Denmark and Norway“ sogar einen eigenen Absatz. Noch sind die Einwandererzahlen bescheiden, sie wachsen aber stetig: Die Zuwanderung Hochqualifizierter, die nicht aus einem EWR-Land stammen, hat sich in Dänemark von 2004 bis 2007 verdreifacht. Sogar die Hälfte dieser Zuwanderer stammt aus Indien. Weitere wichtige Herkunftsländer sind China und die USA. Der Erfolg zeigt, dass Landessprachen, die außerhalb der Landesgrenzen selten gesprochen werden, keine unüberwindbare Hürde für die Anwerbung darstellen müssen. Englisch hat sich in vielen dänischen Unternehmen als Kommunikationssprache durchgesetzt, häufig werden ausländische Mitarbeiter auch beim Erlernen der dänischen Sprache unterstützt.<sup>411</sup>

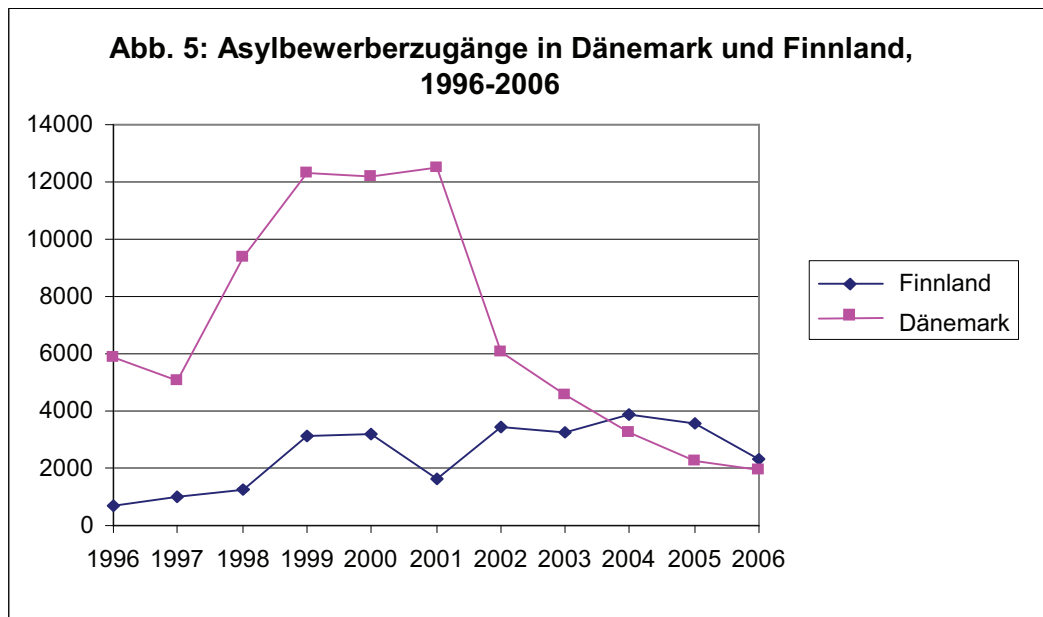
Ein allgemeiner Trend – der Rückgang der Asylbewerberzahlen – gilt mittlerweile für beide Länder. Dänemark verzeichnet diesen Rückgang bereits seit 2002. Im Gegensatz dazu nahm die Asylbewerberzahl in Finnland bis 2004 stetig zu. „In 2004, Finland has received more asylum applications than Denmark, which has a much longer and more significant history of receiving immigrants.“<sup>412</sup> Dieser Trend setzte sich aber nicht fort, wie aus Abbildung 5 hervorgeht. Mittlerweile haben sich die Zahlen beider Länder nahezu angeglichen.

---

<sup>410</sup> Vgl. ebd., S. 240.

<sup>411</sup> Vgl. OECD (2009): International Migration Outlook. Sopemi 2009, S. 103.

<sup>412</sup> Tanner, Arno (2004): Finland's Prosperity Brings New Migrants, online im Internet: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=267> (Stand: 14.08.2009).



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 315.

Trotz aller Unterschiede – obwohl Dänemark eine längere Tradition als Einwanderungsland und einen wesentlich höheren Migrantenanteil als Finnland hat – sind die Probleme der Zuwanderer vergleichbar. Beide Länder erlebten eine immense Zuwanderung von Flüchtlingen. Für sie verläuft die Eingliederung in gesellschaftliche Kernbereiche wie Arbeitsmarkt und Bildung weitaus schwieriger als für EU-Bürger und Bürger westlicher Länder. Das liegt u.a. an stark divergierenden Herkunftssprachen und -kulturen sowie Ausbildungsniveaus. Der Integrationsbedarf der Flüchtlinge ist höher, ebenso die Anforderungen an Aufnahme- und Zuwandererbevolkerung.

In beiden Ländern erweist sich speziell die Integration der Hauptzuwanderergruppen als problematisch. In Finnland betrifft das besonders die Gruppe der Ingermanländer, die in vielerlei Hinsicht benachteiligt ist. Sprachschwierigkeiten v.a. bei den jungen osteuropäischen Rückwanderern hemmen ihre beruflichen Eingliederungschancen. In Politik und Medien wird im Zusammenhang mit ihnen eine Zunahme der Kriminalität, Sozialhilfeabhängigkeit und Perspektivlosigkeit thematisiert, was ihre gesellschaftliche Akzeptanz negativ beeinflusst.

Als Dänemark in den 60er und frühen 70er Jahren ausländische Arbeitskräfte rekrutierte, wurde angenommen, dass sie nach Ablauf ihrer Arbeitsverträge wieder in ihre Heimat zurückkehren würden. Während Schweden nach einigen Jahren sozialstaatliche Regelungen mit Integrationsförderung entwickelte, war das in Dänemark nicht vorgesehen. Die Arbeitsmigranten, die sich für einen dauerhaften Aufenthalt entschieden, erhielten zwar eine feste Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, ihre Integration in die dänische Gesellschaft wurde aber

durch den Staat nicht gefördert. Viele Migranten, darunter die größte Gruppe der Türken, blieben unter sich. Sie eigneten sich nur geringe Dänisch- und landeskundliche Kenntnisse an und nahmen am gesellschaftlichen und politischen Leben Dänemarks kaum teil. „Parallelgesellschaften“ bildeten sich. Die ungenügende Integration der ersten Einwanderergeneration spiegelt sich auch bei ihren Nachkommen wider. Aufgewachsen in Wohngebieten mit geringer Erwerbs- und hoher Sozialhilfequote, fühlen sich viele junge Menschen mit Migrationshintergrund – auch mit dänischem Pass – von vornherein ausgegrenzt. Ablehnung und Diskriminierung durch die Aufnahmegesellschaft vertiefen ihren Eindruck, gesellschaftliche Außenseiter zu sein. Das führte zu einer zunehmenden Radikalisierung junger Migranten, die derzeit in vielen westeuropäischen Großstädten zu beobachten ist.

Die Integrationsbarrieren, die Ulf Hedetoft für Dänemark benennt, gelten auch für Finnland: Auch dort gewöhnt sich die einheimische Bevölkerung nur schwer an die Vorstellung einer multikulturellen Gesellschaft. Der Wohlfahrtsstaat stellt in gewisser Weise eine Barriere für die Integration dar: Die hohen Sozialleistungen hemmen die Motivation der Zuwanderer, durch Erwerbstätigkeit den eigenen Lebensunterhalt zu sichern. Andererseits hält sich in Teilen der Aufnahmegesellschaften gerade durch den Zugang von dauerhaften Migranten zu Sozialleistungen hartnäckig die Vorstellung davon, dass sich Migranten soziale Leistungen erschleichen wollen. Dass sich Immigration zu einem politischen und sozialen Problem entwickelt hat, zeigt sich nach Hedetoft durch den falschen Diskurs um Kriminalität in Wohnvierteln mit hohem Ausländeranteil: Es wird angenommen, dass in diesen Gegenden die Kriminalitätsrate weitaus beträchtlicher ist als in Vierteln mit überwiegend einheimischer Bevölkerung – auch wenn das nicht allgemein zutrifft. Generalisierungen, gegenseitige Stereotypisierungen und Diskriminierung gegenüber Migranten sind auch auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt verbreitet.<sup>413</sup>

---

<sup>413</sup> Vgl. Hedetoft, Ulf (2002): Patience is Necessary, but it Does not Exist in the Danish Debate, online im Internet: [http://www.sprog.aau.dk/ecsp/news\\_mar02/amidafulf.htm](http://www.sprog.aau.dk/ecsp/news_mar02/amidafulf.htm) (Stand: 20.11.2006).

### 6.1.3 Migrationspolitik

#### 6.1.3.1 Entwicklung und gegenwärtige Ausrichtung

Die Migrationspolitik in Dänemark und Finnland entwickelte sich analog ihrer jeweils spezifischen Einwanderungsgeschichte sehr unterschiedlich.

Zwar verzeichnete das traditionelle Auswanderungsland Finnland zwischenzeitlich auch Zuwanderungen, bspw. von deutschen, russischen und schwedischen Einwanderern vor dem Ersten Weltkrieg. Lange bedeutete Migration für Finnland aber vorrangig die Abwanderung finnischer Bürger nach Schweden und in die klassischen Einwanderungsländer Nordamerikas. Nach dem Zweiten Weltkrieg kamen die ohnehin schwachen Zuwanderungsströme fast zum Erliegen. Später als in Dänemark und vielen anderen europäischen Ländern entwickelte sich eine Migrationspolitik, die Einwanderern und Flüchtlingen die legale Einwanderung ermöglichte. Die Vorstellung des ethnischen Volkes und das wichtige Ideal der kulturellen Homogenität, die in der Zeit der Herausbildung des finnischen Nationalbewusstseins entstanden waren, wirkten noch lange nach. Die lange Herrschaft fremder Mächte hat den Wunsch geformt, „unter Finnen“ zu bleiben. Das eigene Volk sollte vor dem weiteren Einfluss anderer Staaten geschützt sein. Entsprechend konzentrierte sich die finnische Politik bis Ende der 80er Jahre ausschließlich auf die Förderung der Rückwanderung ehemals ausgewanderter Finnen.<sup>414</sup> Ihre Rückkehr widersprach nicht der Vorstellung, dass in Finnland nur „echte“ Finnen leben. Migrationspolitik war lange reine „Rückkehrpolitik“. Ausländer ohne finnische Wurzeln erhielten, abgesehen von der Heirat mit Finnen, kaum dauerhafte Einwanderungsmöglichkeiten. Dafür bestand keine Notwendigkeit – schließlich benötigte das Land länger als Dänemark, Norwegen und Schweden keine zusätzlichen Arbeitskräfte. Erst 1993 trat ein Ausländergesetz in Kraft, um den Zustrom der zu diesem Zeitpunkt größeren Flüchtlingsgruppen zu regulieren. Das Parlament diskutierte hitzig darüber, ob Flüchtlinge überhaupt Asyl in Finnland bekommen sollten. Im Gegensatz dazu war die Einstufung der Ingermanländer als ethnische Remigranten wenig umstritten.

Zuwanderung hat in Dänemark eine größere Tradition als in Finnland. Die „Gastarbeiterpolitik“ der 60er Jahren orientierte sich an den Bedürfnissen der Wirtschaft. Der Einwanderungsstopp für ausländische Arbeitskräfte legte den Grundstein für eine restriktive Politik gegen-

---

<sup>414</sup> Vgl. Hauss, Lisa (2003): Länderprofil: Finnland, S. 3.

über Einwanderern.<sup>415</sup> Im Hinblick auf Flüchtlinge und Asylbewerber war die Politik aber recht liberal. Durch die großzügige Vergabe unbefristeter Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse für Flüchtlinge, die hohe Asylanerkenntnisrate und die erheblichen Ausgaben für die Entwicklungshilfe galt Dänemark als tolerantes Land, das humanitäre Hilfe eigenen Interessen voranstellt. Innerhalb des Staates polarisierte das Thema Einwanderung jedoch. Durch wachsende sozioökonomische Konsequenzen der Zuwanderung, die sich an der Segregation in den größeren Städten des Landes und den steigenden Kosten für den Wohlfahrtsstaat zeigten, wuchs der Wunsch der Dänen nach einer verstärkten Regulierung. Mit dem Anstieg der Zuwandererzahl nahm der Unmut über die als unzureichend wahrgenommene Integration vieler Zuwanderer aus Drittstaaten zu. Dänemark verfolgte trotz der Vergabe von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen keine auf langfristigen Aufenthalt der Zuwanderer ausgerichtete Politik. Deshalb wurde die Einwanderung eher in Frage gestellt als in Schweden, wo die Politik Einwanderung weniger leugnete.<sup>416</sup>

Im Vergleich mit Finnland zeigt sich, wie kontrovers Einwanderungsfragen in Dänemark diskutiert werden und welche polarisierende Wirkung sie haben. In Dänemark hat bereits „(...) seit den 80er Jahren bis in die Gegenwart eine Problematisierung und Politisierung der Einwanderung stattgefunden.“<sup>417</sup> Zwei rechtspopulistische Parteien – die Fortschrittspartei und die Dänische Volkspartei – haben großes Aufsehen mit ihrer offenen Fremdenfeindlichkeit und ihren Forderungen nach Wahrung des Wohlfahrtsstaates erregt. Und sie erzielten beachtliche politische Erfolge. Die konservativ-rechtsliberale Minderheitsregierung, die 2001 ihre Arbeit aufnahm, ist auf die Unterstützung der Dänischen Volkspartei angewiesen, um für Gesetzesvorhaben eine parlamentarische Mehrheit zu erlangen. Dadurch beeinflusst diese Partei auch die Migrationspolitik des Landes. Sie hat als „Zünglein an der Waage“ mehrere Verschärfungen der Einwanderungs- und Asylpolitik mit durchgesetzt. Die Regierung hat die zunehmend negative gesellschaftliche Stimmung bezüglich Einwanderung und Asyl in ihrer Politik aufgegriffen.

In Finnland zeichnen sich in der Bevölkerung ebenfalls Ängste vor Zuwanderern mit einem als fremdartig empfundenen kulturellen Hintergrund ab. Die vermehrte Einwanderung v.a. von Flüchtlingen aus Asien und Afrika verstärkte den Wunsch vieler Finnen nach einer Begrenzung der Zuwanderung. Noch bestehen im „großen“ Finnland, das über alte Minderheiten mit eigener Kultur und Sprache verfügt, weniger Sorgen vor kultureller Überfremdung als im

---

<sup>415</sup> Vgl. Sund, Erik Magnus (2005): Eine komparative Analyse der Immigration und Einwanderungspolitik in Dänemark und Schweden, S. 53.

<sup>416</sup> Vgl. ebd., S. 52.

<sup>417</sup> Ebd. S. 52.

„kleinen“ Dänemark. Den fremdenfeindlichen „Wahren Finnen“ ist es nun aber gelungen, auf nationaler Ebene Fuß zu fassen.

Im Hinblick auf Gründungsjahr, Ausländer- und EU-Feindlichkeit, umstrittene Äußerungen und Rhetorik der Parteivorsitzenden lassen sich Parallelen zwischen der Dänischen Volkspartei und den „Wahren Finnen“ ziehen. Doch sind in Dänemark Rechtspopulisten erfolgreicher. Die größere Zahl der Abgeordneten der Dänischen Volkspartei zeigt das. Auch blieb im Vergleich zur dänischen Partei der Einfluss der finnischen Rechtspopulisten auf die öffentliche Meinung und den politischen Diskurs um Zuwanderung und Integration bislang eher gering. Dies hängt auch damit zusammen, dass die „Wahren Finnen“ nicht wie alle anderen Parlamentsfraktionen zur Regierungsarbeit bereit sind, sondern stets Widerstand gegen das „Establishment“ proklamieren. Anders als in Dänemark haben sich in Finnland zudem die Politiker der großen Parteien in Einwanderungs- und Asyldebatten mit wenigen Ausnahmen nicht die Rhetorik der Rechtspopulisten zueigen gemacht, sondern schlagen sachlichere Töne an. Die finnische Regierung hat sich noch nicht von den rechten Stimmungen beeinflussen lassen. Allerdings bleibt abzuwarten, wie sich die jüngsten Wahlerfolge der „Wahren Finnen“ auswirken werden.

Beim Vergleich der gegenwärtigen Migrationspolitik wird folgendes Bild ersichtlich: Die Politik Dänemarks ist geprägt von der seit der Entstehung des Nationenkonzepts vorherrschenden Vorstellung eines „kleinen Landes“, dessen kulturelle Traditionen geschützt werden müssen. Insbesondere seit Übernahme der Amtsgeschäfte durch die konservativ-rechtsliberale Minderheitsregierung 2001 zeigt sich die Rückbesinnung auf das eigene Volk und seine Ererungenschaften. Mit der „neuen“ Migrationspolitik verfolgt die Regierung eine drastische Einschränkung der Flüchtlingseinwanderung und des Familiennachzugs, um den Wohlfahrtsstaat und die Landeskultur vor Einwanderung aus nicht-westlichen Ländern zu bewahren. Dass Beschränkungen für hoch qualifizierte Ausländer abgebaut werden, hängt mit der großen Arbeitskräftenachfrage zusammen. Zudem wird davon ausgegangen, dass diese Zuwanderer den Wohlfahrtsstaat nicht ausnutzen und sich zügig integrieren.

In Finnland ist die derzeitige Migrationspolitik nur wenig vom Nationenkonzept des 19. Jahrhunderts geprägt. Ethnische Kriterien, damit auch die ethnische Zuwanderung, haben an Gewichtung verloren. Durch die Zuwanderung und die wachsende Bedeutung von Auslandsaufenthalt und -kontakten gerade der jungen Finnen spielt die nationale Einheitskultur nicht mehr eine so große Rolle wie noch vor einigen Jahrzehnten. Kulturelle Vielfalt und Toleranz werden zunehmend thematisiert. Eine Rolle spielt auch der EU-Beitritt im Jahr 1995. Das Land hat zügig eine Migrationsgesetzgebung erarbeitet und seine Politik gemäß EU-Vorgaben



harmonisiert. Dabei verfolgt es – dem schwedischen Modell folgend – einen ganzheitlichen Ansatz. Dazu zählt neben der Aufnahme von Flüchtlingen, Einwanderern und ihren Familienangehörigen auch die Entwicklungszusammenarbeit, im Sinne der Ursachenbekämpfung für Flucht.<sup>418</sup> Angesichts der ökonomischen und demografischen Entwicklung rückt auch die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in den Mittelpunkt. So kündigte die Ministerin für Migration und Europa, Astrid Thors, im April 2007 die Förderung einer aktiven Einwanderungspolitik an. Das alte Bild Finnlands als Auswanderungsland mit hoher Arbeitslosigkeit soll „abgeschüttelt“ und die Einwanderungsbarrieren für benötigte Arbeitskräfte Schritt für Schritt beseitigt werden. Thors will sich auch für eine humanere Einwanderungspolitik einsetzen; so sollen bspw. Entscheidungen über Flüchtlingsquoten zügiger getroffen werden.<sup>419</sup>

In Dänemark nimmt die Migrationspolitik einen anderen Verlauf. Sie ist seit einigen Jahren weniger ganzheitlich ausgerichtet: Nach dem Vorbild der klassischen Einwanderungsländer hat eine Verlagerung von der humanitären und familienbezogenen Migration zur Arbeitsmigration stattgefunden. Die hohen Ausgaben für Entwicklungshilfe wurden gekürzt.<sup>420</sup> Der Wandel in der Migrationspolitik wurde durch neue Bestimmungen für Zuzug, Aufenthalt und Beschäftigung von Ausländern sowie für Familiennachzug und Flüchtlingsaufnahme umgesetzt. Die derzeitige Zusammensetzung der Migrationsströme spiegelt die neue Migrationspolitik wider.

Interessant sind bei einem Vergleich der Migrationspolitiken auch die Positionen beider Länder auf EU-Ebene – sie könnten unterschiedlicher kaum sein. Das europafreundliche Finnland beteiligte sich seit dem EU-Beitritt im Jahr 1995 intensiv an der Erarbeitung einer gemeinsa-

---

<sup>418</sup> Entwicklungszusammenarbeit wird in Finnland seit einigen Jahren ein höherer Stellenwert eingeräumt. Die Regierung hat zugesagt, bei den Entwicklungshilfeleistungen einen höheren Richtwert anzustreben. Noch ist das Land bei den nordischen Ländern das „Schlusslicht“: Schweden, Norwegen und Dänemark setzen schon heute die Empfehlung von UNO und OECD von mindestens 0,7% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit um. Finnland gibt derzeit nur 0,4% des BIP für entsprechende Ausgaben aus. 2005 trat Finnland der Pariser Deklaration bei, um die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit zu gewährleisten und mit den anderen Ländern und Organisationen, die die Deklaration unterzeichnet haben, sowie mit den Entwicklungsländern enger zu kooperieren. 2007 verabschiedete die finnische Regierung das Programm „Zu einer gerechten, nachhaltigen und umfassenden Entwicklungspolitik“.

<sup>419</sup> Vgl. UNHCR (2007): Baltic and Nordic Headlines vom April 2007, online im Internet: [http://www.unhcr.fi/Pdf/Baltic\\_nordic\\_HL\\_07/April\\_2007.pdf](http://www.unhcr.fi/Pdf/Baltic_nordic_HL_07/April_2007.pdf) (Stand: 19.08.2007), o.S.

<sup>420</sup> Die Ausgaben wurden durch die Minderheitsregierung von Fogh Rasmussen von 1% auf 0,8% des BIP gesenkt. Allerdings stellt Dänemark als eines der wenigen Länder soviel Geld für die internationale Entwicklungsarbeit zur Verfügung und hat dadurch weltweit Anerkennung erfahren. Mehr als die Hälfte der direkt gewährten Mittel für Entwicklungshilfe geht nach Afrika. Im Mittelpunkt stehen die Förderung der Demokratisierung sowie die Bereiche Ausbildung und Gesundheit, Förderung des wirtschaftlichen Wachstums, Umweltschutz, Achtung der Menschenrechte und die Rolle der Frauen im Entwicklungsprozess. Von Bedeutung für die dänische Entwicklungshilfe ist seit dem Zusammenbruch des Ostblocks auch die Unterstützung der baltischen und anderer osteuropäischer Länder.

Vgl. Holm, Hans-Henrik (o.J.): Dänemark – Staat und Öffentlichkeit – Internationale Beziehungen, online im Internet: <http://www.um.dk/Publikationer/UM/Deutsch/Daenemark/enzyklopaedie/kap1/1-15.asp#1-15-2> (Stand: 20.11.2008).

men Einwanderungs- und Asylpolitik. Während der finnischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1999 setzte das Land die sensiblen Themen Justiz und Inneres auf die EU-Agenda. Im finnischen Tampere wurden vom Europäischen Rat die Gründung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beschlossen und wesentliche Eckpunkte der EU-Einwanderungspolitik festgelegt. Sie betreffen v.a. die Steuerung der Migrationsströme im Sinne eines Ausgleiches zwischen der Aufnahme von Migranten aus humanitären und aus wirtschaftlichen Gründen, die faire Behandlung von Drittstaatsangehörigen und den Aufbau von Partnerschaften mit den Herkunftsländern, um eine gemeinsame Entwicklung zu fördern. Wichtige Ergebnisse der Umsetzungsphase des Tampere-Programms sind die Richtlinien 2003/86/EG vom 22. September 2003 über das Recht auf Familienzusammenführung und 2003/109/EG vom 25. November 2003 über den Status von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.<sup>421</sup> Während der finnischen EU-Ratspräsidentschaft 2006 stand die Entwicklung einer gemeinsamen EU-Politik in den Bereichen Asyl, Migration und Grenzkontrollen im Fokus. Dabei wurden insbesondere die Themen Menschenhandel und irreguläre Migration behandelt. Finnland stieß zudem eine Debatte um die Kostenverteilung beim Grenzschutz und der Erstaufnahme von illegal eingereisten Migranten an. Das Land setzt sich dafür ein, die Kosten der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen aus dem gemeinsamen EU-Haushalt zu finanzieren. Es unterstützt damit die südeuropäischen Länder, die in den vergangenen Jahren Zielländer massiver illegaler Zuwanderung wurden. Hintergrund ist die eigene periphere Lage: Finnland verfügt mit der 1.300 Kilometer langen Grenze zu Russland über eine sehr lange EU-Außengrenze, die jährlich über sechs Mio. Personen übertreten. Das Wohlstandsgefälle ist dort außerordentlich hoch. Illegale Einwanderung, organisierte Kriminalität und Prostitution stellen Finnland vor große Herausforderungen. Das Land versucht andere EU-Staaten von der notwendigen gegenseitigen Unterstützung bei der Bewachung gemeinsamer Außengrenzen und der Bedeutung des Sicherheitsaspektes in Grenzfragen zu überzeugen. Die finnische Regierung betont, keinesfalls eine „Festung Europa“ errichten zu wollen. Vielmehr sollen die Maßnahmen auch lange Staus und eine willkürliche Behandlung an den Grenzen vermeiden.<sup>422</sup>

---

<sup>421</sup> Vgl. Europäische Kommission (2007): Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU, online im Internet: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/fsj\\_immigration\\_intro\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_de.htm) (Stand: 07.12.2008).

<sup>422</sup> Vgl. Nyberg, René (2005): Finnland und das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in der Europäischen Union, online im Internet: <http://www.finnland.de/public/default.aspx?contentid=119886&contentlan=33&culture=de-DE> (Stand: 03.01.2009).

Dänemark setzt sich für seinen Kurs „Abschottung im Namen der Integration“ auch auf EU-Ebene ein. Nach Plänen Dänemarks und Großbritanniens sollen weltweit in Krisenregionen Auffanglager für Asylsuchende geschaffen werden. Demnach dürften Flüchtlinge die EU erst betreten, wenn ihre Anträge angenommen sind. Im Jahr 2003 kündigte Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen auf dem EU-Gipfeltreffen nahe Thessaloniki den gemeinsamen Vorstoß mit Großbritannien an, den Plan mit einem Pilotprogramm zu testen. Das Ziel beider Länder, das Projekt mit Zuschüssen der Europäischen Kommission zu finanzieren, war zuvor am Widerstand der Regierungschefs der anderen EU-Staaten gescheitert.<sup>423</sup> Dänemark möchte durch die Schaffung von Auffanglagern die Zahl der illegalen Flüchtlinge in Europa begrenzen. Gleichzeitig hofft das Land, dass Nationen wie Deutschland und Frankreich auf diese Weise für Asylsuchende attraktiver würden als das eigene Land.

Anders als Finnland versteht Dänemark die Einwanderungs- und Asylpolitik auf europäischer Ebene als Eingriff in die souveränen Rechte der Nationalstaaten und lehnt das ab. Auf Basis einer Sonderregelung beteiligt es sich nicht an der gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU. Trotzdem sieht die dänische Regierung die eigene restriktive Einwanderungspolitik durch die europäische Rechtsprechung bedroht, weil die strengen dänischen Regelungen der Familienzusammenführung unterlaufen werden könnten. Das ist möglich, wenn ein dänischer Staatsbürger in einem anderen EU-Staat eine Arbeit annimmt und nach dem EU-Grundrecht der Freizügigkeit von Arbeitskraft bei der Rückkehr seinen Partner nach Dänemark mitbringen möchte. Der Europäische Gerichtshof hat in einer Reihe von Urteilen dieses Recht gegen den Widerstand der dänischen Regierung verteidigt. Die Chancen Dänemarks, die Macht der europäischen Richter zu brechen, stehen schlecht: Das Land hatte vor der Einführung der restriktiven Einwanderungsbestimmungen dem EU-Recht auf Freizügigkeit längst zugestimmt. Zudem ratifizierte das dänische Parlament den Lissabon-Vertrag, der eine Stärkung des Europäischen Gerichtshofs vorsieht.<sup>424</sup>

---

<sup>423</sup> Vgl. O.A. (2003): EU-Gipfel: Asylbewerber sollen draußen warten, Spiegel Online am 20.06.2003, online im Internet: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,254033,00.html> (Stand: 13.12.2008).

<sup>424</sup> Vgl. Gamillscheg, Hannes (2008): Dänen bestehen auf ihren Mauern, in: Frankfurter Rundschau vom 05.08.2008, Nr. 181, S. 8.

### 6.1.3.2 Rechtliche Regelungen und Maßnahmen

#### **Familiennachzug**

Dänemark hat – anders als Finnland – in den letzten Jahren erhebliche Beschränkungen für den Familiennachzug eingeführt. Dadurch verringerte sich die Zahl der zu dieser Kategorie gerechneten Personen.<sup>425</sup> Gegenwärtig hat das Land in dieser Frage europaweit die restriktivsten Bestimmungen. So wurde 2002 das grundsätzliche Recht auf Nachzug eines ausländischen Ehepartners abgeschafft und durch eine Einzelfallprüfung ersetzt. Der Nachzug von Ehegatten unter 24 Jahren ist nicht mehr erlaubt. Wer einen Ehepartner nach Dänemark holen möchte, muss selbst mindestens 24 Jahre alt sein. Der Nachzug ist an zahlreiche weitere Bedingungen geknüpft, z.B. muss nach dem Bindungskriterium die Gesamtbindung der Partner an Dänemark enger sein als an einen anderen Staat.<sup>426</sup> Kinder über 15 Jahren sind vom Nachzug ausgeschlossen. Sowohl der zuwandernde als auch der in Dänemark lebende Ehepartner haben Zugang zu Bildung, Ausbildung und Beschäftigung, erhalten aber frühestens nach sieben Jahren eine Aufenthaltserlaubnis.

In Finnland ist der Familiennachzug an geringere Auflagen geknüpft, die zudem deutlich weniger restriktiv sind. Es besteht ein grundsätzliches Recht auf Familienzusammenführung. Nachziehende Ehegatten und Personen, die einen Ehepartner nach Finnland holen, müssen mindestens 18 Jahre alt. Weitere Altersbeschränkungen gibt es nicht. Migranten können schon nach kurzem Aufenthalt ihren Ehepartner und ihre Kinder nachholen.<sup>427</sup> Kinder sind nicht wie in Dänemark ab dem 15. Lebensjahr ausgeschlossen, sondern können bis zu ihrer Volljährigkeit nachwandern. Nachziehende Familienmitglieder haben bei Bildung, Beschäftigung, sozialer Sicherheit und im Gesundheitssystem die gleichen Rechte wie der bereits in Finnland ansässige Partner. Allerdings haben nur nachziehende Ehepartner das Recht auf eine

---

<sup>425</sup> Vgl. OECD (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, S. 35.

<sup>426</sup> Weitere Bedingungen sind, wie in Kapitel 4.4.3 erörtert, u.a. die Erfüllung des Wohnraumkriteriums und die Erbringung einer Bankgarantie durch den in Dänemark ansässigen Ehegatten. Er muss seit mindestens drei Jahren eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis haben, was eine Wartezeit von bis zu zehn Jahren zur Folge hat (ausgenommen anerkannte Flüchtlinge). Voraussetzung für eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis ist die Unterzeichnung der „Integrationserklärung“ durch beide Ehepartner. In Vorbereitung ist laut der Regierung die Einführung einer Sprach- und Kulturprüfung für ausländische Ehepartner, die nach Dänemark nachziehen möchten. Zukünftig müssen sie demnach bereits im Heimatland diesen Einwanderungstest bestehen, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten.

Vgl. Niessen, Jan et al. (2007): Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa, S. 52.

<sup>427</sup> Allerdings können sich in der Praxis die Antragsverfahren verzögern, da nach dem Ausländergesetz eine Frist von neun Monaten besteht, die unter Umständen verlängert werden kann. Im Jahr 2002 warteten Flüchtlinge durchschnittlich 18 Monate, andere Migranten ca. vier Monate, bis ihre Anträge bearbeitet wurden. Vgl. ebd., S. 64.

eigene Aufenthaltserlaubnis, andere „zusammengeführte“ Familienmitglieder hingegen nicht.<sup>428</sup>

Insgesamt sind die dänischen Regelungen als deutlich strenger zu bewerten, u.a. hinsichtlich der Einzelfallprüfung, der 24-Jahre-Regelung und des Bindungskriteriums. Dänemark stellt sowohl an Personen, die ihre Partner nachholen möchten, als auch an einreisewillige Partner und Familienmitglieder höhere Anforderungen.

### **Anwerbung und Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte**

Wie erörtert, konzentrieren sich die Regierungen Dänemarks und Finnlands verstärkt auf die Anwerbung dringend benötigter ausländischer Arbeitskräfte. Sie wollen durch die Förderung der arbeitsbezogenen Zuwanderung Engpässen auf ihren Arbeitsmärkten entgegenwirken und den Wohlstand zukünftig erhalten. In der Vergangenheit gab es in beiden Ländern, abgesehen von der Phase der „Gastarbeiteranwerbung“ in Dänemark, kaum Aktivitäten, um die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte ökonomisch zu lenken.

So gilt in Dänemark im Wesentlichen immer noch der 1973 verhängte Anwerbestopp, ausgenommen sind nur spezialisierte Arbeitskräfte und wenige Sonderfälle. Damit wird generell keine Aufenthaltserlaubnis erteilt, wenn für die Ausübung der entsprechenden Tätigkeit auch eine dänische Arbeitskraft zur Verfügung steht. In den letzten Jahren wurden jedoch mehrere Neuregelungen eingeführt, um besonders benötigten Arbeitskräften die Arbeitsaufnahme in Dänemark durch zügige Verfahren zu erleichtern und flexibel auf den entsprechenden Bedarf reagieren zu können. Hierzu zählt die Greencard für Drittstaatsangehörige, die auf einer Punkteskala mindestens 100 Punkte erreichen und damit eine Erlaubnis zur Einreise und Arbeitssuche erhalten. Zudem bestehen befristete Zuwanderungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte mit in der „Positivliste“ verzeichneten Arbeitsangeboten. 2006 wurde diese Regelung noch erweitert: Ausländer, denen ein Einstellungsangebot mit einem Gehalt von mindestens 450.000 DKK vorliegt, können auch dann eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten, wenn ihre Qualifikation nicht in der Positivliste steht. Es wurden auch Erleichterungen bei der Arbeitsaufnahme für Ausländer beschlossen, die in Dänemark studiert haben: Sie dürfen sechs Monate lang einen Arbeitsplatz suchen.<sup>429</sup>

Die dänische Regierung hat umfangreiche Aktivitäten gestartet, um hoch qualifizierte Arbeitskräfte anzuwerben und erste Erfolge dabei erzielt. Zu den Maßnahmen zählt die Einrichtung des „work in Denmark“-Zentrums in der dänischen Botschaft in Indiens Hauptstadt Neu

---

<sup>428</sup> Vgl. ebd., S. 64.

<sup>429</sup> Vgl. OECD (2007): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2007, S. 232.

Delhi. Arbeitskräfte, bspw. aus dem Gesundheitssektor, Ingenieurwesen und dem IT-Bereich, werden dort gezielt informiert und angeworben.<sup>430</sup>

In Finnland spielt die Erteilung von Arbeitserlaubnissen für Neuzuwanderer bislang eine geringere Rolle als in Dänemark. Mit Greencard und Positivliste vergleichbare Initiativen gibt es noch nicht. Aber auch dort traten mit dem Ausländergesetz von 2004 einige Reformen zur Förderung der Arbeitsmigration in Kraft. So wurde eine Aufenthaltsgenehmigung für Arbeitsmigranten eingeführt, um den bürokratischen Aufwand für Antragsteller zu verringern. Es wurden Möglichkeiten geschaffen, für kurze Zeit ohne Arbeitsaufenthaltsurlaubnis in Finnland tätig zu werden. Für Experten, Führungskräfte und Wissenschaftler wurde die Arbeitsaufnahme erleichtert. Die Statusänderung für ausländische Studenten von 2006 sollte ihnen die Arbeitsaufnahme nach dem Studium ermöglichen. Wie in Dänemark gilt für internationale Studienabsolventen die Möglichkeit, auf Basis eines sechs Monate gültigen Visums einen Arbeitsplatz zu suchen. Berufsbezogene Sprachkurse sollen sie motivieren, trotz geringer Finnisch- bzw. Schwedischkenntnisse nach dem i.d.R. englischsprachigen Studium in Finnland zu bleiben und zu arbeiten. In den wichtigsten Aufnahmeländern ausländischer Studenten entstanden zudem spezielle Agenturen, die sich auf Anwerbung, Auswahl und Betreuung von Studenten konzentrieren.<sup>431</sup> Die finnische Regierung versucht auch, durch ein Video qualifizierte Arbeitskräfte in das Land zu holen. Der Film „Your Skills Wanted in Finland“ informiert über die Arbeitsbedingungen und Möglichkeiten des finnischen Arbeitsmarktes für ausländische Interessenten. Es ist in Englisch, Polnisch und Rumänisch verfügbar und wird auf internationalen Jobmessen gezeigt.<sup>432</sup>

Den Ankündigungen der Regierung zufolge wird es in den kommenden Jahren in Finnland weitergehende Initiativen zur Arbeitskräfteanwerbung geben. Zunächst soll die Regelung eingeschränkt werden, dass die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an eine Arbeitsmarktprüfung gekoppelt ist. Laut Regierungsprogramm des zweiten Kabinetts von Ministerpräsident Vanhanen sollen Behörden ausländische Bewerber besser über Arbeitsbedingungen sowie Rechte und Pflichten in Finnland informieren, effektiver beraten und in Sprachkurse vermitteln. Astrid Thors zufolge möchte sich die Regierung dafür einsetzen, dass Ausländer mehr Rechte erhalten, um in Finnland arbeiten zu dürfen – unabhängig davon, wie und mit welchem Status

---

<sup>430</sup> Vgl. OECD (2009): International Migration Outlook. Sopemi 2009, S. 162.

<sup>431</sup> Vgl. ebd., S. 119.

<sup>432</sup> Vgl. Finnisches Arbeitsministerium (2008): New introduction video will attract professionally qualified people to Finland, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/01\\_ministry/06\\_press/2007-12-21-02/index.jsp](http://www.mol.fi/mol/en/01_ministry/06_press/2007-12-21-02/index.jsp) (Stand: 19.11.2008).

sie in das Land gekommen sind. Angedacht sei bspw. die verringerte Vergabe des B-Status, der keinen Zugang zum Arbeitsmarkt vorsieht.<sup>433</sup>

Wie dargelegt, kommt der Zuwanderung aus den neuen EU-Staaten bei der Arbeitsmigration mittlerweile eine besondere Bedeutung zu. Finnland hat sich für eine vollständige Öffnung des Arbeitsmarktes entschieden und zum 1. Mai 2006 die Beschränkungen für Staatsangehörige aus den neuen EU-Ländern Tschechien, Estland, Litauen, Lettland, Ungarn, Polen, Slowenien und Slowakei ganz aufgehoben. 2007 wurde auch für Rumänien und Bulgarien parallel zu ihrem EU-Beitritt der Arbeitsmarkt geöffnet. Ein Melde- und Überwachungssystem soll die Zuwanderung aus den neuen EU-Ländern kontrollieren. In Dänemark wurden die Beschränkungen für Staatsangehörige aus den acht neuen EU-Ländern zum 1. Mai 2006 weitgehend, aber noch nicht vollständig gelockert. Ihnen wird der Zugang zum dänischen Arbeitsmarkt gestattet, sofern ihnen ein Vollzeitarbeitsplatz zu den üblichen Arbeits- und Entgeltbedingungen angeboten wird. Für Bulgaren und Rumänen gelten je nach Wirtschaftssektor spezifische Quotenregelungen. Das Land hat mittlerweile angekündigt, zum 1. Mai 2009 alle Beschränkungen aufzuheben – das gilt für alle zehn neuen EU-Länder gleichermaßen.<sup>434</sup>

### **Flüchtlingseinwanderung**

Dänemark war lange als Land mit großzügiger Asylgesetzgebung und Flüchtlingspolitik bekannt. Doch seit Mitte der 1980er Jahre wurden – einhergehend mit wachsenden Flüchtlingszahlen – die Zuzugsbestimmungen kontinuierlich verschärft. Eine deutliche Abkehr von der früheren Liberalität ist erkennbar. Schon 1986 trat eine Regelung in Kraft, die später als „Drittstaatenregelung“ auch in den anderen EU-Ländern eingeführt wurde: Flüchtlinge, die über einen „sicheren Drittstaat“ einreisen, können dorthin abgeschoben werden. Dänemark vergibt Asyl an Konventionsflüchtlinge nach der GFK, außerdem werden seit 1989 jährlich zwischen 450 bis 500 Quotenflüchtlinge aufgenommen. Von 1983 bis 2002 wurde Asyl auch „De-facto-Flüchtlingen“ aus humanitären Gründen gewährt. Dieser Status wurde gestrichen und durch einen deutlich enger gefassten „Schutz-Status“ ersetzt. Seither müssen Flüchtlinge für einen Asylantrag die Kriterien der GFK erfüllen, die nach Aussage von NGOs sehr streng ausgelegt werden. Die Möglichkeit des Asylgesuches an dänischen Auslandsvertretungen wurde abgeschafft, und der Status von Flüchtlingen ohne dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung

---

<sup>433</sup> Vgl. Tuomarla, Irmeli (2007): The Minister of Immigration and European Affairs Wishes to Promote a New, Active Immigration Policy, erschienen in der Zeitschrift *Monitori* 3/2007, online im Internet: <http://www.intermin.fi/intermin/periodic.nsf/archivepage?readform&lang=3> (Stand: 02.08.2009).

<sup>434</sup> Vgl. OECD (2009): *International Migration Outlook*. Sopemi 2009, S. 42.

wurde durch neue Auflagen unsicherer. So verlieren sie ihr temporäres Aufenthaltsrecht, wenn sie in ihr Heimatland reisen. Das Ziel der konservativ-rechtsliberalen Regierung, die Zahl der Flüchtlinge aus Drittländern zu begrenzen, wurde erreicht – ihre Zahl halbierte sich. Mehrere Asylzentren wurden daraufhin geschlossen.<sup>435</sup> Auch die Rechte der anerkannten Flüchtlinge wurden beschränkt: Vollen Zugang zu Sozialleistungen erhalten sie erst nach Ablauf einer Sieben-Jahres-Frist, in der ein niedrigerer Transferanspruch gilt; ihre Mindestaufenthaltszeit bis zur Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis wurde von drei auf sieben Jahre heraufgesetzt.<sup>436</sup>

Die Einführung der restriktiven dänischen Regelungen machte sich schnell in Finnland und Schweden bemerkbar: Dort erhöhten sich die Asylbewerberzahlen deutlich. Viele Asylsuchende wichen dorthin aus, da sie in Dänemark keine Chance auf Asyl mehr sahen. Die Regierungen sind bemüht, ihre jeweilige Flüchtlingspolitik an die der anderen nordischen Länder anzupassen. Dementsprechend traten 2004 auch in Finnland strengere Asylregelungen in Kraft, und die Asylbewerberzahlen sind seither ebenfalls rückläufig.

In Finnland sieht die Gesetzgebung die gleichen Flüchtlingskategorien wie in Dänemark vor. Asyl wird nur Flüchtlingen gewährt, die die Kriterien der GFK erfüllen. Zudem werden Quotenflüchtlinge aufgenommen. Um den Zustrom von Asylbewerbern aus Drittländern zu begrenzen, wurden Visa-Regelungen für Länder eingeführt, aus denen viele Flüchtlinge stammen. Ein „fast-track“-System wurde geschaffen, um Personen schneller abschieben zu können, die „offensichtlich unbegründet“ einen Asylantrag gestellt haben oder aus einem sicheren Drittstaat oder Herkunftsland kommen. Die Einführung des Systems und der temporären Aufenthaltserlaubnis „B-Erlaubnis“ hat die Position von Flüchtlingen geschwächt.

Zu konstatieren ist, dass sich die dänischen und finnischen Bestimmungen für die Flüchtlingsaufnahme und Asylvergabe immer mehr angeglichen haben. Das zeigen auch die mittlerweile recht ähnlichen Asylbewerberzahlen und Asylanerkennungsraten. Laut der dänischen Ausländerbehörde wollten 2008 insgesamt 2.410 Personen in Dänemark Asyl beantragen, 950 Asylgesuche wurden zur Bearbeitung zugelassen. Von den bearbeiteten 1.042 Asylgesuchen erhielten nach Auskunft des Integrationsministeriums ca. 50% Asyl. Demnach ist die Asylanerkennungsratenrate zuletzt wieder gestiegen, nachdem sie 2006 nur 18% betragen hatte.<sup>437</sup> Die

---

<sup>435</sup> Vgl. Sund, Erik Magnus (2005): Eine komparative Analyse der Immigration und Einwanderungspolitik in Dänemark und Schweden, S. 63f.

<sup>436</sup> Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, S. 24.

<sup>437</sup> Vgl. Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (2009): Asyl, online im Internet: <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asyl.htm> (Stand: 29.07.2009).



finnische Einwanderungsbehörde traf 2008 785 positive und 1011 negative Asylentscheidungen, was einer Anerkennungsrate von 44% entspricht. 2006 waren es 30%.<sup>438</sup>

#### 6.1.4 Einordnung in den Diskurs um Einwanderungsländer

Doch wie können Finnland und Dänemark in den Diskurs um Einwanderungsländer eingeordnet werden?

Frankreich, die Niederlande und Großbritannien begannen ab Mitte der 50er Jahre, ihren zusätzlichen Bedarf an Arbeitskräften durch Zuwanderer aus den ehemaligen oder damals noch bestehenden Kolonien und Überseegebieten zu decken. Andere Staaten wie die BRD und die Schweiz warben Gastarbeiter aus dem Mittelmeerraum an. Bilaterale Abkommen zwischen den Herkunfts- und Zielländern regelten die Anwerbung. Auch Dänemark gehört zu den westeuropäischen Ländern, die durch die Rekrutierung von Arbeitsmigranten eine mehrere Jahrzehnte zurückreichende Zuwanderungstradition haben. Deshalb wird das Land in der Literatur häufig den *älteren europäischen Einwanderungsländern* zugeordnet. Wie in Österreich, der Schweiz, der BRD sowie in Schweden und Norwegen basierte die Rekrutierungsphase nicht auf früheren Anwerbungen, sondern stellte eine Neuerung dar. Auch bezüglich der Herkunft der angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer bildete Dänemark keine Ausnahme: Wie in anderen westeuropäischen Ländern kamen sie überwiegend aus der Türkei, Pakistan, Marokko und südeuropäischen Ländern.

Beim Vergleich Dänemarks mit den *älteren europäischen Einwanderungsländern* werden auch Unterschiede deutlich. So schloss Dänemark keine bilateralen Verträge mit Drittstaaten über die befristete Entsendung von Arbeitskräften und entfaltete keine umfangreichen Anwerbeaktivitäten in den Partnerländern. Zudem setzte die Phase der Arbeitsimmigration vergleichsweise spät ein: Die BRD schloss bereits 1955 und die Niederlande 1960 ein erstes Anwerbeabkommen, in Dänemark begann die Rekrutierungsphase erst 1967 und endete 1973 mit dem Anwerbestopp. „Compared to other West-European countries such as France, Germany, the Netherlands, Sweden, Switzerland and the U.K., Denmark became a country of immigration relatively late.“<sup>439</sup>

---

<sup>438</sup> Vgl. Finnischer Einwanderungsdienst (o.J.): Applicants and decisions on asylum 2000-2008, online im Internet: <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=2112&language=EN> (Stand: 29.07.2009).

<sup>439</sup> Wadensjö, Eskil/Orrje, Helena (2002): Immigration and the Public Sector in Denmark, S. 21.

Zwar verfügt Dänemark über eine ähnliche Immigrationstradition wie ältere europäische Einwanderungsländer, aber im Gegensatz zu ihnen stieg der Ausländeranteil erst seit Ende der 1980er Jahre signifikant. Traditionell leben nur wenige Ausländer dort. Tabelle 9 zeigt anhand mehrerer Jahre und unterschiedlicher Länder, dass die Ausländerzahl noch 1990 mit 2,9% gering war, während sie in älteren Einwanderungsländern wie Belgien, Deutschland und Frankreich bereits 1986 weit über 5% betrug.

**Tab. 9: Ausländische Bevölkerung in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten in Prozent, 1986, 1990 und 2004**

Land	1986	1990	2004
Dänemark	2,4	2,9	5,0
Deutschland	7,4	6,1	8,9
Belgien	9,1	8,9	8,3
Schweden	4,6	5,3	5,3
Frankreich	6,8	6,3	5,6
Niederlande	3,9	4,3	4,3

Quelle: Verändert entnommen aus: Eurostat (2006): Die ausländische Bevölkerung in den Mitgliedstaaten der EU, online im Internet: [http://www.cefmr.pan.pl/docs/sif\\_06-008\\_de.pdf](http://www.cefmr.pan.pl/docs/sif_06-008_de.pdf) (Stand: 04.01.2009), S. 2 sowie ergänzt mit Daten aus: Runblom, Harald (1995): Immigration to Scandinavia after World War II, S. 285.

Im Laufe der 90er Jahre erhöhte sich der Ausländeranteil in Dänemark so stark, dass er sich dem der älteren europäischen Einwanderungsländer annäherte. Heute liegt er auf einem ähnlich hohen Niveau wie in Frankreich, Schweden und den Niederlanden. Dänemark ist seit den 90er Jahren ein mit diesen Staaten vergleichbares „Einwanderungsland“. Dadurch, dass die Phase der Arbeitskräfteanwerbung relativ kurz war und die Zuwanderung von Flüchtlingen aus politischen und wirtschaftlichen Krisenregionen bis in die 80er Jahre gering blieb, wurde das Land erst spät zum Zielland breiter Einwanderung. Dänemark stellt in diesem Sinne kein älteres europäisches Einwanderungsland dar, sondern zeigt ein typisches Muster nordischer Migration: Durch die geografische Lage spielten die nordischen Länder traditionell als Zieländer für europäische und außereuropäische Bevölkerungsbewegungen nur eine marginale Rolle. Erst mit der steigenden Zahl von Asylsuchenden seit den 80er Jahren endete die relative Isolation von globaler Migration. In Dänemark lebt zwar eine zweite und dritte Ausländergeneration, aber: „Since mass immigration to the Nordic countries is a recent phenomenon, the majority of immigrants are first-generation (...)“<sup>440</sup>.

<sup>440</sup> Runblom, Harald (1995): Immigration to Scandinavia after World War II, S. 285.

Interessant ist auch die Selbstreflexion Dänemarks im Hinblick auf die Einordnung in den Kontext europäischer Einwanderungsländer. Dänische Forscher zweifeln nicht daran, dass sich der Staat zu einem multiethnischen Land entwickelt hat, in dem die Zahl derer weiter zunimmt, die über eine andere Sprache, Religion und Kultur verfügen. Verschiedene Historiker und Sozialwissenschaftler, die die Migrationsgeschichte erforschen, beschreiben die Jahre seit 1990 unter der Überschrift „Dänemark als Einwanderungsland“.<sup>441</sup> Die Regierung ist anderer Ansicht. Rikke Hvilshøj, von 2005 bis 2007 Integrationsministerin, verweist dabei auf die Tradition des Landes:

Nein, wir betrachten uns nicht als Einwanderungsland. Dänemark wird häufig als die homogenste Gesellschaft der Welt betrachtet, und die dänische Bevölkerung ist tatsächlich äußerst homogen.<sup>442</sup>

Einwanderung wird von der Regierung in erster Linie im Zusammenhang mit der Anwerbung hoch qualifizierter Arbeitskräfte diskutiert, die dringend benötigt werden:

Bei Einwanderung stehen wir vor der gleichen Herausforderung wie die meisten anderen europäischen Länder, nämlich, dass wir hoch qualifizierte Arbeitskräfte anziehen möchten. Wir befinden uns in einem globalen Wettstreit, (...) und daher verwenden wir zurzeit ein großen Teil unserer Arbeit darauf, zu prüfen, inwiefern Hindernisse ausgeräumt werden können, damit Arbeitskräfte nach Dänemark kommen können.<sup>443</sup>

Obwohl die Einwanderungspolitik seit einigen Jahren hoch qualifizierten Ausländern den Zuzug und die Arbeitsaufnahme erleichtert, fehlt das Bekenntnis zur Einwanderung.

Festgehalten werden kann, dass Dänemark bei der Rekrutierung von Arbeitsmigranten Parallelen zu den älteren europäischen Einwanderungsländern aufweist. Es wurde aber erst später zu einem Zielland verstärkter Zuwanderung. In seiner Selbstwahrnehmung ist Dänemark kein Einwanderungsland, obwohl es sich dazu nach Auffassung von Migrationsforschern faktisch entwickelt hat. Das Königreich verfügt über wesentliche Merkmale der älteren und neueren europäischen Einwanderungsländer und sollte daher weder der einen noch der anderen Kategorie *per se* zugeordnet werden.

Finnland ist wie Dänemark kein traditionelles Einwanderungsland. Die Literatur bezeichnet es zuweilen als *neueres europäisches Einwanderungsland*, da es lange nahezu unberührt von Zuwanderungsbewegungen blieb und eine sehr junge Einwanderungsgeschichte hat. Erst in

---

<sup>441</sup> Zu ihnen zählen u.a. Eskil Wadensjö, Helena Orrje, Peter Bejder und Kim Boye Holt.

<sup>442</sup> Eigene Übersetzung des Ausschnitts aus dem mit Rikke Hvilshøj geführten Interview (Kopenhagen, 10.08.2006): „Nej, vi betragter os ikke som et indvandringsland. Danmark bliver tit betraget som verdens på en måde mest homogene samfund, og den danske befolkning er også utrolig homogen.“

<sup>443</sup> Eigene Übersetzung des Ausschnitts aus dem mit Rikke Hvilshøj geführten Interview (Kopenhagen, 10.08.2006): „Konkret står vi i forbindelse med indvandring over for den samme udfordring som de fleste andre europæiske lande, nemlig at vi ønsker at tiltrække højt uddannet arbejdskraft. Vi befinder os jo i en global konkurrence, (...) og derfor bruger vi i øjeblikket en del kræfter på at undersøge, om vi kan fjerne nogle barrierer, således at arbejdskraft kan komme til Danmark.“

den letzten Jahren vollzog sich ein Wandel von einem Auswanderungsland zu einem Zielland für Einwanderer und Flüchtlinge. Die Zahl der ausländischen Staatsbürger stieg seit Ende der 1980er Jahre sprunghaft an. Doch der Ausländeranteil blieb mit ca. 2% sehr niedrig, v.a. im Vergleich zu neueren Einwanderungsländern wie Griechenland, Spanien, Irland, wie Tabelle 10 verdeutlicht.

**Tab. 10: Ausländische Bevölkerung in Finnland und in neueren europäischen Einwanderungsländern in Prozent, 1990 und 2004**

Land	1990	2004
Finnland	0,4	2,0
Spanien	1,0	6,6
Irland	2,3	7,1*
Griechenland	1,4	8,1

Quelle: Verändert entnommen aus: Eurostat (2006): Die ausländische Bevölkerung in den Mitgliedstaaten der EU, S. 2. \* Daten von 2002.

Trotz der – für finnische Verhältnisse – enormen Zuwanderung in den 1990er Jahren lässt sich Finnland angesichts dieser Zahlen nur bedingt den neueren europäischen Einwanderungsländern zuordnen. Dabei spielt v.a. die geografische Randlage im Norden Europas eine Rolle: Die süd- und mitteleuropäischen Länder sind von Zuwanderung und wiederholten Flüchtlingswellen aus Afrika selbstverständlich viel stärker betroffen; ehemalige Auswanderungsländer wie Spanien und Griechenland wurden in wenigen Jahre zum Ziel massiver Zuwanderung.

Auch mit Blick auf die anderen nordischen Länder stellt Finnland einen Sonderfall dar, da das Land erheblich länger, bis Anfang der 80er Jahre, Auswanderungsland war. Bis dato gab es kaum Zuwanderungen. Auch war die Gesamtzahl der aufgenommenen Flüchtlinge und Asylbewerber geringer, und migrationspolitische Fragen gewannen erst später an Relevanz. Zudem weist die Migrationspolitik mit der ethnischen Zuwanderung eine Besonderheit auf.<sup>444</sup>

Finnland befindet sich trotzdem in mehrfacher Hinsicht „auf dem Weg zum Einwanderungsland“. Der Staat bekennt sich zu seiner jungen Einwanderungsgeschichte und bemüht sich, „den Trend der wachsenden Einwanderung seit den 1990er Jahren rechtlich zu steuern und zu begrenzen“<sup>445</sup>. Er strebt eine Sicherung des wirtschaftlichen Wohlstands durch gezielte Zuwanderung an und folgt damit dem Vorbild der klassischen Einwanderungsländer. Finnlands Selbstwahrnehmung ist aber viel stärker von Emigration als von Immigration geprägt. Die

<sup>444</sup> Vgl. Currie, Edda (2005): Die Verbesserung der Migrationsstatistik durch den Austausch von Bevölkerungsdaten am Beispiel der skandinavischen Länder, S. 6f.

<sup>445</sup> Hauss, Lisa (2003): Länderprofil: Finnland, S. 5.

Vorstellung, dass Zuwanderung für die Zukunft Finnlands unabdingbar ist und das Land und seine Bewohner sich gegenüber Zuwanderern öffnen müssen, ist vielen gerade älteren Finnen noch fremd. Es besteht ein Widerspruch zwischen dem neuen offiziellen Anspruch der Regierung Vanhanens eines modernen, offenen Finnlands und der von kultureller und ethnischer Homogenität geprägten Identität der Finnen.

Trotz einiger Differenzen weisen Finnland und Dänemark als Teile des „Nordens“ typische Muster nordischer Migration auf und stellen im Hinblick auf Einwanderungsländertypen „Sonderfälle“ dar. Mehrere gemeinsame spezifische Merkmale können identifiziert werden:

- Im 20. Jahrhundert spielten innernordische Wanderungen in den Ländern eine wichtige Rolle. Die relative Isolation von globaler Migration hielt bis in die 1980er Jahre an.
- Einwanderung wird mittlerweile von der Politik, weniger von den Bevölkerungen, vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und des Arbeitskräftemangels als eine Notwendigkeit betrachtet. Entsprechend geht es in Einwanderungsdebatten überwiegend um die Frage, welche Zuwanderer ökonomisch zu den Gesellschaften beitragen können. Einwanderungsbeschränkungen für solche Gruppen werden nach und nach abgebaut.
- Trotzdem sehen sich Dänemark und Finnland nicht als Einwanderungsländer. Denn ihre Geschichte und ihr Selbstverständnis als Nationen sind in besonderem Maße durch Homogenität, Auswanderung und ihr spezielles wohlfahrtsstaatliches System geprägt. Beide Länder sind gewissermaßen „Einwanderungsländer wider Willen“. Sie sind aus ökonomischen Gründen auf Zuwanderer angewiesen, haben aber noch keine weit zurückreichenden Erfahrungen mit Zuwanderung und tun sich schwer, dies mit ihrem Selbstverständnis als Nationen zu vereinbaren. Die zunehmende Multikulturalität wird als schwierig empfunden. Die Überwindung der Grenze zwischen Aufnahme- und Zuwanderergesellschaften ist dadurch erschwert.
- Die Elemente Neutralität und Souveränität spielen in diesen Ländern basierend auf ihrer besonderen Geschichte eine wesentliche Rolle – in Dänemark der langsame Niedergang von einer baltischen Macht zu einem kleinen skandinavischen Land, in Finnland die von Russland und Schweden bestimmte historische Entwicklung. Dänen und Finnen sind stolz auf das, was sie geschaffen haben und was es zu bewahren und gegenüber äußeren Faktoren zu schützen gilt. Die restriktive Politik gegenüber Ausländern findet darin ihren Ausdruck. In Dänemark, seit einigen Jahren auch in Finnland, ist zudem das Phänomen „Wohlfahrtspopulismus“ politisch gegenwärtig: Der Erfolg

der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei und der „Wahren Finnen“ beruht v.a. auf der Aussage, Wohlfahrtsstaat und Reichtum des Landes müssten vor Zuwanderung und der EU geschützt werden.

Da Dänemark und Finnland „Sonderfälle“ mit eigenen migrationsgeschichtlichen Merkmalen darstellen und sich weder den *neueren* noch den *älteren europäischen Einwanderungsländern* eindeutig zuordnen lassen, sollten sie folgerichtig als *Einwanderungsländer eines besonderen nordischen Typs* oder *nordische Einwanderungsländer* betrachtet werden. Als solche stehen sie vor ähnlichen Herausforderungen: Sie müssen Zugewanderte langfristig und besser als bisher integrieren. Die gesetzlichen Voraussetzungen dafür wurden durch Integrationsgesetze geschaffen, aber auch die Aufnahmebevölkerungen sind stark gefordert. In ihren traditionell homogenen und auf Konsens beruhenden Gesellschaften wird die Zuwanderung eher als Bedrohung der nationalen Identität und Souveränität wahrgenommen als in Gesellschaften, die stärker pluralistisch und multikulturell geprägt sind. Für sie gilt: Als Länder, die nie Einwanderungsländer waren und wo das „Unter-sich-bleiben“ einen hohen Stellenwert besitzt, müssen sie zunehmend multikultureller und multiethnischer werden.

## 6.2 Integration

### 6.2.1 Offizielle Verwendung und Verständnis des Integrationsbegriffs

Der Begriff *Integration* wird in Dänemark und Finnland seit einigen Jahren in öffentlichen Debatten sehr häufig verwendet. Zu beachten sind die Herkunft und die unterschiedliche Bedeutung des Begriffs in den jeweiligen Landessprachen.

Im Finnischen leitet sich das Wort „Integration“ vom Wortstamm „koti“ („das Zuhause“) ab. Integrationsmaßnahmen („kotouttaminen“) werden in diesem Sinne durchgeführt. Einwanderer sollen sich zu Hause und wohlfühlen. Nach dem Prinzip der Wechselseitigkeit wird von ihnen erwartet, dass sie sich mit der Landessprache, den Sitten und dem finnischen Alltag beschäftigen.

In Dänemark wird Integration interpretiert als „den proces, hvorved nye borgere bliver en del af samfundet“<sup>446</sup> (der Prozess, in dem neue Bürger Teil der Gesellschaft werden). Gemeint ist

---

<sup>446</sup> Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (2006): Integration af nyankomne, online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/integration\\_af\\_nyankomne/integration\\_af\\_nyankomne.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/integration_af_nyankomne/integration_af_nyankomne.htm) (Stand: 10.02.2008).

damit ein Anpassungsprozess an die aufnehmende Gesellschaft, kein wechselseitiger Prozess. Der eigenen Sprache und Kultur der Zuwanderer räumt diese Definition keinen Raum ein. Ausdruck findet dieses Verständnis auch in der Bezeichnung „Neudänen“ (*nydansker*) für dauerhafte Zuwanderer, die seit einigen Jahren von Politik und Medien häufig verwendet wird. Diese Bezeichnung impliziert mehr Assimilation als Integration. Die dänische Integrationsvorstellung ist durch die Bedeutung kultureller Homogenität sowie die Grundpfeiler des Wohlfahrtssystems geprägt. Die Ideen der Gleichheit und des Universalismus beziehen sich auf alle Bürger im Staat – auf Zuwanderer ebenso wie auf die einheimische Bevölkerung. Dementsprechend richtet sich bereits seit den 1970er Jahren der Fokus darauf, dass Einwanderer sich so zügig wie möglich durch öffentliche Kontrolle und Regelungen des Wohlfahrtsystems an die Kultur und das Leben in Dänemark anpassen. Der Wohlfahrtsstaat wird als Instrument einer effizienten Integration genutzt.<sup>447</sup>

Dass in Dänemark wie in Frankreich von einer Anpassung der Zuwanderer an die Landeskultur und das vorhandene politische System ausgegangen wird, hängt auch mit fehlenden Sonderrechten für Minderheiten zusammen. In Finnland haben ethnische Minderheiten eher das Recht auf die Pflege und Förderung der eigenen Kultur und Sprache. Dies liegt u.a. daran, dass alte ethnische Minderheiten wie die Samen und Tataren einen besonderen Schutz genießen und kulturelle Vielfalt auch wegen der Zweisprachigkeit des Landes einen anderen Stellenwert hat. Zwar haben neu zugewanderte Minderheiten keinen Sonderstatus. Aber die Vorstellung ist verbreitet, dass auch sie über eigene kulturelle Wurzeln verfügen und diese weiter pflegen dürfen.

In Finnland haben seit Ende der 1990er Jahre multikulturelle und pluralistische Ideen an Bedeutung gewonnen. Die Entwicklung in Dänemark verläuft konträr: Hier wird insbesondere seit 2001, weniger offen aber auch schon unter der sozialdemokratischen Vorgängerregierung, v.a. danach gefragt, was Ausländer zur Anpassung an die dänische Gesellschaft tun können. Dabei wird der vielschichtige, recht diffuse Integrationsbegriff im Diskurs bevorzugt verwendet, da er positiv besetzt ist und Bemühungen sowohl auf der Seite der Aufnahme- als auch der Zuwanderergesellschaft impliziert. Der negativ besetzte Assimilationsbegriff wird bewusst vermieden. Die dänischen Integrationsgedanken waren zwar stets von Gleichheit und Homogenität geprägt, in den 70er, 80er und 90er Jahren auch von pluralistischen, multikulturellen Ideen. Seit der Jahrtausendwende dominieren jedoch assimilative Vorstellungen. Der Wandel begründet sich u.a. in der Unzufriedenheit vieler Dänen mit der schwierigen Integra-

---

<sup>447</sup> Vgl. Hedetoft, Ulf (2006): Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State.

tion vieler Zuwanderer. Vom Scheitern des Multikulturalismus ist seit einigen Jahren oft die Rede. Auch die konservativ-rechtsliberale Minderheitsregierung verändert das Integrationsverständnis, indem sie die dänische Kultur viel stärker betont. Derzeit ist die Integrationsvorstellung des Staates von einer umfassenden Erwartungshaltung an Migranten charakterisiert: „Integrierte“ Ausländer sind danach berufstätig und nicht auf Sozialtransferleistungen angewiesen, sie sind in dänischen Vereinen und Verbänden aktiv und sprechen sehr gut Dänisch. Sie vernachlässigen die eigene Kultur und Sprache im Sinne von Anpassung.

Auch Finnland erwartet traditionell, dass Einwanderer und Flüchtlinge sich an die gegebenen Institutionen anpassen. Seit einigen Jahren wird aber vermehrt danach gefragt, wie sich die finnische Gesellschaft und der Staat ändern können, um mit neuen Bevölkerungsgruppen gut umgehen und deren Integration fördern zu können. Die Regierung stellt Integrationsanforderungen an Migranten, doch engagiert sich zugleich um die Vermittlung einer offenen, unvoreingenommenen Haltung in der finnischen Bevölkerung. Die Vorstellung integrierter Migranten impliziert ebenfalls Erwerbstätigkeit und finanzielle Selbstständigkeit sowie die aktive Bereitschaft, Finnisch zu erlernen. Zuwanderern wird – praktisch „im Gegenzug“ – das Recht auf Pflege kultureller und religiöser Traditionen zugesprochen. Engagement ist in der finnischen Gesellschaft hoch angesehen, muss sich aber nicht auf die Partizipation an landestypischer Kultur beschränken. Insofern besteht mehr Raum für kulturelle Vielfalt als in Dänemark. Das divergierende finnische Integrationskonzept hängt – neben der kulturellen und sprachlichen Anerkennung alter ethnischer Minderheiten – auch mit der langen Auswanderungsgeschichte des Landes zusammen: Finnen können anderen Menschen eher die Bewahrung der eigenen kulturellen und religiösen Wurzeln zugestehen, da viele selbst Vorfahren und Verwandte haben, die – zumindest temporär – ausgewandert sind. Zudem gibt es in Finnland durch das Fehlen von Einwanderungsphasen mit „Gastarbeitern“ und ihren Familien weniger negative Integrationserfahrungen. Dennoch werden in der ethnisch homogenen finnischen Gesellschaft Zugewanderte vielerorts als fremd- und andersartig wahrgenommen, was u.a. aus mangelnden Kontakten resultiert.



## 6.2.2 Integrationspolitik

### 6.2.2.1 Entwicklung und gegenwärtige Ausrichtung

In Finnland und Dänemark ist das Thema Integration in den Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung um Zuwanderer gerückt. Die Politik räumt Integration seit Ende der 1990er Jahre einen hohen Stellenwert ein. Sie befinden sich damit in Übereinstimmung mit vielen anderen EU-Ländern, die sich ebenfalls seit einigen Jahren verstärkt auf die Verbesserung der Zuwandererintegration konzentrieren.

Dänemark arbeitete vergleichsweise spät eine Integrationspolitik aus, bedenkt man den im Vergleich zu Finnland frühen Beginn der Zuwanderung. Das Thema spielte insofern eine Rolle, als dass mit steigenden Zuwandererzahlen die Diskussion um Assimilation oder eine Integration mit kulturellem Pluralismus zunahm – nennenswerte Integrationsmaßnahmen erfolgten aber lange nicht.<sup>448</sup> 1983 veröffentlichte die Regierung parallel zur Einführung des neuen Ausländergesetzes ein Memorandum, in dem Integration als ein gesellschaftliches Ziel definiert wurde. „Until the mid-1980s, integration measures were provided on a rather *ad hoc* basis and almost exclusively oriented towards refugees.“<sup>449</sup> 1986 wurde ein 18-monatiges Integrationsprogramm für anerkannte Flüchtlinge unter Federführung der Dänischen Flüchtlingshilfe eingeführt, das auch Dänischunterricht vorsah.

Zu Beginn der 1990er Jahre wurden im *Folketing* Ansätze einer Integrationspolitik formuliert, wonach Dänen und dauerhafte Migranten im Prinzip dieselben Rechte und Pflichten haben. Integration sollte so erfolgen, dass Migranten ihre kulturelle Identität bewahren dürfen.<sup>450</sup> Im Parlament spielten Einwanderungs- und Integrationsfragen aber trotz steigender Zuwandererzahlen allenfalls eine untergeordnete Rolle. Die Politik gegenüber Einwanderern und Flüchtlingen wurde von der Mehrheit der Dänen als zu liberal betrachtet. Die geringen Integrationsanforderungen und die mangelnde öffentliche Thematisierung der Integrationsprobleme führten zu großem Unmut. Diese Situation nutzten rechtspopulistische Parteien, erst die Fortschrittspartei und später die Dänische Volkspartei, um durch ihre Forderungen nach einer Begrenzung der Zuwanderung und höheren Integrationsanforderungen Wahlerfolge zu erringen. Einwanderungs- und Integrationsfragen rückten nun verstärkt auf die politischen Tagesord-

---

<sup>448</sup> Vgl. Sund, Erik Magnus (2005): Eine komparative Analyse der Immigration und Einwanderungspolitik in Dänemark und Schweden, S. 83.

<sup>449</sup> Liebig, Thomas (2007): The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark, S. 19.

<sup>450</sup> Vgl. Sund, Erik Magnus (2005): Eine komparative Analyse der Immigration und Einwanderungspolitik in Dänemark und Schweden, S. 83.

nungen. Mit dem 1998 erlassenen und ein Jahr später in Kraft getretenen Integrationsgesetz der damaligen sozialdemokratischen Regierung wurde der Ansatz einer gleichberechtigten Teilhabe von Neuzuwanderern aus Drittstaaten am politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Leben gesetzlich verankert. 2001 schuf die Minderheitsregierung unter Anders Fogh Rasmussen mit dem Integrationsministerium die zentrale Koordinierungsstelle für Integrationsfragen.<sup>451</sup>

Wie aufgezeigt, hat sich das staatliche Integrationsverständnis in Dänemark seit 2001 unter dem Einfluss der neuen Regierung gewandelt. Vor der Parlamentswahl im gleichen Jahr fand ein „Ausländerwahlkampf“ statt, aus dem neben *Venstre* auch die Dänische Volkspartei als Siegerin hervorging. Der politische Rechtsruck trug zu einem Wandel des Integrationsverständnisses bei – weg vom liberalen Pluralismus, hin zu Forderungen nach Assimilation. Diese Haltung äußerte sich in konkreten Maßnahmen, bspw. in der Einführung der „Treueerklärung“ als Voraussetzung für Aufenthaltsgenehmigungen, höheren Sprachanforderungen für Einbürgerungswillige und der Einführung von Sanktionen für Zuwanderer, die die im Integrationsvertrag festgehaltenen Maßnahmen nicht absolvieren. Das Integrationsgesetz erfuhr seit der Einführung mehrere restriktive Änderungen. Auch staatliche Initiativen und Programme haben sich geändert. Die Maßnahmen der konservativ-rechtsliberalen Regierung zielen vorwiegend auf einen stärkeren Anteil von Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt ab. Andere Aufgaben wie die Bekämpfung von Diskriminierung oder die Förderung der kulturellen Identität der Zuwanderer haben an Bedeutung verloren. Es zeigt sich, dass die Regierung unter einer effizienten Integrationspolitik v.a. die Eingliederung von Migranten in den Arbeitsmarkt versteht. Viele Politiker sehen das als Allheilmittel für Integrationsprobleme.<sup>452</sup> Auch das gegenwärtige dänische Integrationsverständnis, wonach Änderungen vorrangig auf der Seite der Zuwanderergesellschaft notwendig sind, spiegelt sich in der Integrationspolitik wider: Gesetze und Maßnahmen richten sich fast ausschließlich an Zuwanderer. Der Staat geht davon aus, das „richtige“ Bewusstsein v.a. über die Geldbörse schaffen zu können.<sup>453</sup> Die Betonung liegt auf den Pflichten von Zuwanderern und den staatlichen Konsequenzen bei Nichteinhaltung. Der politische Strategiewechsel zeigt sich auch daran, dass der dänische Staat die Integration stärker selbst in die Hand nimmt. Er vertraut nicht mehr auf die freiwillige Integration der Zuwanderer. Auch NGOs verloren an Bedeutung – die „Integration von oben“ regelt und

---

<sup>451</sup> Vgl. ebd., S. 83.

<sup>452</sup> Vgl. Hedetoft, Ulf (2006): Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State.

<sup>453</sup> So sieht der Integrationsplan der Regierung „Eine neue Chance für alle“ von 2005 u.a. die Streichung des Kindergelds vor, wenn 15- bis 17-jährige Jugendliche keine Ausbildung machen, die Kürzung von Sozialleistungen, wenn Kinder mit Wissen der Eltern den Schulunterricht schwänzen und die Streichung von Sozialhilfe bei Sozialhilfeempfängern, die mehr als zwei Jahre arbeitslos sind.

überwacht der Staat, die praktische Umsetzung erfolgt durch die Kommunen. Nicht nur bei der Realisierung der Integrationsmaßnahmen, sondern auch bei der Ausarbeitung der Gesetze werden NGOs wenig beteiligt.<sup>454</sup>

Auch in Finnland lenkt ein „starker Staat“ die Integration. Er macht aber weniger von Sanktionsmitteln Gebrauch und bemüht sich, Aufnahme- als auch Zuwanderergesellschaft gleichermaßen als Akteure der Integration in die Pflicht zu nehmen. Die Integrationspolitik Finnlands ist nicht viel jünger als die Dänemarks, obwohl die Zuwanderung deutlich später einsetzte. Bereits 1997 zielte das erste Zuwanderungsprogramm der damaligen „Regenbogenregierung“ (Sozialdemokraten, Konservative, Schwedische Volkspartei, Grüne, Linksbündnis) neben Restriktion und Regulierung der Zuwanderung auch auf die Förderung der Integration ab. Dem Programm zufolge sollen Zugewanderte befähigt werden, am wirtschaftlichen, politischen und sozialen Leben der Gesellschaft im gleichen Maße wie die einheimische Bevölkerung zu partizipieren. Dass sie dabei ihre eigene Kultur und Religion erhalten dürfen, hat Eingang in das Integrationsgesetz gefunden.

Auch in Finnland erfolgten seit Verabschiedung des Integrationsgesetzes 1998 mehrere Regierungswechsel.<sup>455</sup> Mit dem Ausscheiden der Sozialdemokraten aus der Regierung vollzog sich 2007 ein Rechtsruck in der Politik. Finnland ist damit das vierte nordische Land, das rechtsbürgerlich regiert wird. Trotzdem gab es in der finnischen Integrationspolitik bislang keinen Strategiewechsel. In den Fokus rückten neben der Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer auch die Verbesserung des Integrationssystems und der ethnischen Beziehungen. Im Migrationsprogramm von 2006 bekennt sich die Regierung zu einer pluralistischen und multikulturellen Gesellschaft, in der Diskriminierung und Vorurteile bekämpft werden. Der Frage der Integration wird trotz der geringen Ausländerzahl weiter ein hoher Stellenwert beigemessen. Anfang 2008 erfolgte mit der Einrichtung eines Ministeramtes für Migration und Europa sowie der Bündelung von Migrations- und Integrationsfragen im Innenministerium eine Aufwertung dieser Themen.

Die Integrationspolitik Finnlands und Dänemarks basiert zwar auf divergierenden Integrationsvorstellungen – doch mit ihren Integrationsgesetzen beschreiten die Länder ähnliche Wege. Die Umsetzung der Gesetze erfolgt auf drei Ebenen: Auf staatlicher (Integrationspolitik),

---

<sup>454</sup> Die Dänische Flüchtlingshilfe, die die Regierung in der Vergangenheit in der Asylpolitik beriet, fühlte sich in ihrer Rolle als wichtiger Akteur beschnitten, als die Regierung ihr 2001 nur zwei Wochen einräumte, um den Entwurf zur Verschärfung der Ausländergesetzgebung zu sichten und Stellung zu beziehen.

<sup>455</sup> Auf die zwei „Regenbogenregierungen“ (1995-1999 sowie 1999-2003) von Ministerpräsident Paavo Lipponen (Sozialdemokraten) folgte 2003-2007 die als „Roterde“ bezeichnete Dreierkoalition von Ministerpräsident Vanhanen aus der Zentrumsparterie, den Sozialdemokraten und der Schwedischen Volkspartei. Seit April 2007 besteht die Regierung – wiederum unter Vanhanen – aus der Zentrumsparterie, den Konservativen, den Grünen sowie der Schwedischen Volkspartei.

kommunaler (Integrationsprogramme in den Gemeinden) und individueller Ebene (Integrationspläne für einzelne Migranten). Den Gemeinden obliegen die Koordination allgemeiner Integrationsaufgaben, die Gewährung der Integrationsbeihilfe und die Erstellung der Integrationspläne.

Die Integrationspolitik beider Länder legt zudem einen Schwerpunkt auf die Integration in den Arbeitsmarkt. Denn das Integrationsverständnis beider Länder ist mit der aktiven Beteiligung der Zuwanderer am Erwerbsleben eng verknüpft. Diese Vorstellung hängt mit der traditionell hohen Wertschätzung der Erwerbstätigkeit in den nordischen Ländern zusammen. Die gestiegene Zuwanderung, der Wandel der nordischen Wohlfahrtsstaaten zu mehr Eigenverantwortung und das Infragestellen des Sozialleistungsanspruchs für alle Bürger tragen zu dieser Ausrichtung der Integrationspolitik bei. Zahlreiche staatliche Maßnahmen sollen die Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt gezielt verbessern.

Im Folgenden werden die wichtigsten rechtlichen Regelungen und staatlichen Maßnahmen vorgestellt, die seit Mitte der 90er Jahre in Dänemark und Finnland eingeführt wurden. Sie sind unterteilt nach den verschiedenen, in Kapitel 2.3.2 vorgestellten Dimensionen der Integration. Dabei können wegen der Vielzahl an Maßnahmen und gesetzlichen Bestimmungen nicht alle Aspekte der Dimensionen berücksichtigt werden.

#### 6.2.2.2 Rechtliche Regelungen und Maßnahmen

### *Soziale Dimension der Integration*

#### **Bildung und Arbeitsmarkt**

Die wichtigsten, die Bildung und den Arbeitsmarkt betreffenden Gesetze für Migranten in Dänemark und Finnland sind die Integrationsgesetze, welche 1999 in Kraft traten. Die darin vorgesehenen Integrationsprogramme sind in beiden Ländern gleichermaßen verpflichtend, allerdings unterscheiden sie sich im Hinblick auf die Zielgruppe. So sind in Dänemark eine individuelle Abklärung und die Integrationsprogramme für Neuzuwanderer aus Drittländern gesetzliche Pflicht.<sup>456</sup> Bürger aus nordischen, EU- und EWR-Ländern sind hingegen ausgenommen, was ein gewisses Maß an Misstrauen gegenüber Drittstaatsangehörigen deutlich

---

<sup>456</sup> Vgl. Houmard, Serge/Schoch, Sabine (2007): Zwischen Verpflichtung und Förderung. Integrationspolitik in den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Schottland und England, online im Internet: [http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration.Par.0025.File.tmp/Bericht\\_d\\_Web.pdf](http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration.Par.0025.File.tmp/Bericht_d_Web.pdf). (Stand: 20.07.2009), S. 84.

macht. Eine Besonderheit des dänischen Gesetzes ist, dass seit 2003 auch Asylbewerber einen Integrationsplan erstellen und an einem speziellen Einführungskurs teilnehmen müssen.

In Finnland ist die Teilnahme nur für Migranten zwingend, die als arbeitssuchend registriert sind oder Sozialhilfeleistungen empfangen. Migranten aus nordischen, EU- und EWR-Ländern sind per Gesetz nicht ausgeschlossen. Asylbewerber erhalten hingegen kein Einführungsprogramm.

Der persönliche Integrationsplan soll die Lebenssituation des einzelnen Migranten und dessen Ziele und Pläne berücksichtigen. Er hat den Charakter eines Integrationsvertrages, Umfang und Inhalte der Integrationsprogramme werden schriftlich festgehalten. Die Teilnahme am Integrationsprogramm ist für die Zielgruppen kostenlos, da die Kommunen alle Kosten übernehmen. Für Personen, die sich zu Arbeits- oder Studienzwecken im Land aufhalten und einen Sprachkurs absolvieren möchten, wird je nach Kommune ein kleiner Unkostenbeitrag fällig. Weitere Informationen zu den Sprachkurssystemen enthält der Punkt „Förderung der Sprache des Aufnahmelandes“ in diesem Kapitel.

Die Integrationsprogramme weisen mehrere Gemeinsamkeiten auf, bspw. sind die Elemente ähnlich. Die kommunalen Gebietskörperschaften sind für das Programmangebot zuständig, sie können aber öffentliche oder private Träger mit der Durchführung beauftragen. Beide Länder verfolgen den Ansatz, dass die Programme frühzeitig – schon wenige Monate nach Wohnsitznahme in einer Gemeinde – begonnen werden. Für Zuwanderer bedeutet das einen hohen Integrationsdruck. Es bleibt ihnen wenig Zeit, sich an die neue Umgebung und ihre neue Situation zu gewöhnen. Die Integrationssysteme sind durch die Zahlung einer Integrationsbeihilfe mit finanziellen Anreizen verbunden. Die Programme basieren auf dem Gegenseitigkeitsprinzip, wonach der Staat die Existenz der Zuwanderer garantiert und diese sich zügig das nötige Wissen und Können für ein aktives Leben in der Gesellschaft aneignen müssen. Wenn Migranten den festgelegten Maßnahmen nicht nachkommen, müssen sie mit finanziellen Sanktionen rechnen. Die Sanktionsmechanismen sind in Dänemark weiter ausgebaut, da die Absolvierung des Programms an die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis gekoppelt ist – die erfolglose Teilnahme kann daher eine Ablehnung eines Daueraufenthalts oder „aufenthaltsbeendende Maßnahmen“ zur Folge haben. Der Vergleich zeigt, dass die Regelungen und Sanktionsmechanismen in Dänemark strenger sind als in Finnland. Die folgende Tabelle 11 fasst die wesentlichsten Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Integrationsprogramme auf einen Blick zusammen.

**Tab. 11: Integrationsprogramme in Dänemark und Finnland im Vergleich**

	Dänemark	Finnland
<b>Zielgruppe</b>	Zuwanderer, die nach dem 01.01. 1999 immigriert sind und nicht aus nordischen, EU- und EWR-Ländern kommen; ausgenommen: Migranten, die im Rahmen einer Familienzusammenführung einreisen und Partner haben, denen aus Arbeitsgründen der Aufenthalt gewährt wird	Zuwanderer, die nach dem 1. Mai 1997 immigriert sind und als arbeitssuchend registriert sind und/oder öffentliche Mittel gemäß Sozialhilfegesetz erhalten
<b>Dauer</b>	3 Jahre	3 Jahre (für Kranke, Mütter von Kleinkindern, Menschen mit Alphabetisierungsbedarf und bestimmte Gruppen von Jugendlichen kann Einführungsphase verlängert werden auf insgesamt max. fünf Jahre)
<b>Ziel</b>	1) dazu beitragen, dass neu ankommende Ausländer am politischen, wirtschaftlichen, sozialen, religiösen und kulturellen Leben der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt auf gleiche Weise teilhaben können wie andere Bürger; 2) dazu beitragen, dass neu ankommende Ausländer sich zügig selbst versorgen können; 3) dem einzelnen Ausländer ein Verständnis für die grundlegenden Werte und Normen der dänischen Gesellschaft vermitteln	Neuzuwanderer dabei unterstützen, grundlegende Kenntnisse und Fähigkeiten zu erlangen, um sich in der Gesellschaft zurechtzufinden
<b>Inhalt</b>	Für Teilnehmer, die keine Arbeit haben: Vollzeitprogramm mit Orientierungs- und Dänischkurs sowie Angeboten wie Beratung und Qualifizierung im Hinblick auf Teilnahme am Arbeitsmarkt, Praktikum und Beschäftigung in privaten Unternehmen oder öffentlichen Institutionen auf Basis von Lohnzuschüssen der Gemeinden  Für erwerbstätige Migranten: Orientierungs- und Dänischkurs parallel zur Arbeit, z.B. am Abend.	Orientierungs- und Finnischkurs, Arbeitsmarkttraining sowie Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen
<b>Finanzielle Unterstützung</b>	Für Teilnehmer, die keine Arbeit und keinen Ehegatten haben, der Sie versorgen kann: Integrationsbeihilfe	Integrationsbeihilfe
<b>Sanktionsmittel bei Nichtteilnahme</b>	Kürzung oder Streichung der Integrationsbeihilfe; Ablehnung eines Daueraufenthalts oder „aufenthaltsbeendende Maßnahmen“	Kürzung oder Streichung der Integrationsbeihilfe

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Bredahl, Karen N. (2008): Labour Market Integration Policies in the Nordic Welfare States: Has the Policy Changed and What are the Driving Forces Behind? Paper Prepared to the NOPSA Conference in Tromsø, Norway. August 6-9, 2008, online im Internet: <http://uit.no/getfile.php?PagelD=1410&FileId=1328> (Stand: 07.02.2009), S. 9f.

Die Regierungen Dänemarks und Finnlands haben in den vergangenen Jahren über die Integrationsprogramme hinaus verschiedene Initiativen und Maßnahmen durchgeführt, um den Beschäftigungsanteils von Personen aus nicht-westlichen Ländern zu erhöhen. Mit dem Stand der Arbeitsmarktintegration in Finnland und Dänemark und den vielfältigen Maßnahmen der Regierungen beschäftigt sich ausführlich Kapitel 7, da sich die Integrationspolitiken beider Länder in hohem Maße auf diesen Bereich konzentrieren.

### **Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen**

In Finnland und Dänemark werden dauerhafte Zuwanderer gemäß dem universalistischen nordischen Wohlfahrtsmodell in die Sozialsysteme einbezogen. Sie verfügen daher im Hinblick auf Krankensystem, Wohnungswesen, Bildungssystem sowie Sozialleistungen und -dienstleistungen im Wesentlichen über die gleichen sozialen Rechte wie die Aufnahmegesellschaften und profitieren von generösen Wohlfahrtsleistungen.

In beiden Ländern wurde 1999 mit der Integrationsbeihilfe ein Instrument eingeführt, das den Druck auf Zuwanderer erhöhen soll, die Landessprachen zu erlernen und sich zu qualifizieren. Die Zahlung der Beihilfe hängt von der Teilnahme am Integrationsprogramm ab. In Dänemark entspricht die monatliche Integrationsbeihilfe dem Starthilfesatz, ist allerdings deutlich niedriger als der übliche Sozialhilfesatz. Zuwanderer, die ein dreijähriges Integrationsprogramm absolvieren, erhalten in dieser Zeit Integrationsbeihilfe und danach in den ersten sieben Jahren ihres Aufenthalts die Starthilfe. Das Grundprinzip, dass Zuwanderer die gleichen Sozialtransferleistungen erhalten, wurde 2002 mit der Einführung der Starthilfe eingeschränkt. Sie beträgt – je nach Haushaltsgröße – 50 bis 70% des Sozialhilfebetrages. Erst wenn Einwanderer und Flüchtlinge sieben der letzten acht Aufenthaltsjahre in Dänemark ohne Unterbrechung verbracht haben, haben sie vollen Anspruch auf Sozialleistungen.<sup>457</sup> Die Kürzung staatlicher Unterstützungsleistungen für Neuzuwanderer wurde mit dem Ziel der zügigeren Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt vorgenommen: So soll der dänische Wohlfahrtsstaat vor Ausländern geschützt werden, die lediglich wegen des hohen Sozialleistungsniveaus nach Dänemark kommen. Die Leistungskürzung für Neuzuwanderer stellt in den Augen von Menschenrechtsorganisationen den Versuch dar, Bürger „erster und zweiter Klasse“ zu schaffen. Eine weitere Einschränkung besteht für Migrantinnen darin, dass die Höhe

---

<sup>457</sup> Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, S. 24.

der Leistungen von der Aufenthaltsdauer abhängt.<sup>458</sup> In Dänemark wurden in den vergangenen Jahren weitere Regelungen mit dem Ziel eingeführt, den Arbeitsanreiz zu erhöhen. Diese Maßnahmen sind zwar Teil der allgemeinen Beschäftigungspolitik, betreffen aber vorrangig Zuwanderer (siehe hierzu Punkt 7.3 „Staatliche Maßnahmen“).

Finnland ist dem Beispiel Dänemarks bei der Kürzung von Sozialleistungen für Neuzuwanderer nicht gefolgt. Es gelten weiterhin die Grundsätze, dass alle dauerhaft im Land lebenden Personen Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen haben und dass die sozialen Leistungen für alle gleich sind. So entspricht die Integrationsbeihilfe den Arbeitsmarktleistungen oder der Arbeitslosenunterstützung, die ein Programmteilnehmer zuvor erhalten hat. Nach Absolvierung des Programms gelten für Zuwanderer als Teil des normalen Sozialversicherungssystems wieder dieselben Regeln wie für Finnen.<sup>459</sup>

In beiden Ländern haben sich die Wohlfahrtssysteme im Zusammenhang mit Konjunkturproblemen in den 90er Jahren dahingehend gewandelt, dass die Selbstversorgung jedes einzelnen Bürgers an Bedeutung gewonnen hat. Die Diskussion über den Sozialstaat als Kostenfaktor und notwendige Sparmaßnahmen begleitet seit Jahren die politischen Debatten. Ebenso geht es um die Frage, inwieweit der Staat die volle Verantwortung für sozial schwache Personen übernehmen darf. Das hat sich auch auf die Einwanderungs- und Integrationspolitik ausgewirkt. Von Einwanderern wird immer stärker erwartet, dass sie sich und ihre Familien selbst versorgen können. Zu diesem Zweck wurden in Dänemark die finanziellen Anforderungen an die Selbstversorgung für Einwanderer drastisch erhöht, insbesondere beim Familiennachzug. Erhöht wurden auch speziell die Anforderungen an Migranten, die auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sind: Die 1999 eingeführten Integrationsprogramme sind für diese Gruppe in beiden Ländern obligatorisch.

Durch die spezielle, vom universalistischen nordischen Wohlfahrtssystem geprägte Vorstellung von Zuwandererintegration steigt für Migranten der Anpassungsdruck. Der alle Gebiete des Lebens der Bevölkerung umfassende Wohlfahrtsstaat basiert auf sozialer und ethnischer Gleichheit. Er fordert von seinen Bürgern kulturelle und soziale Homogenität als Voraussetzung für die volle Zugehörigkeit zur Gesellschaft. „Therefore it excludes the culturally different ones from its most central institutions, allowing immigrants and others who are defined as

---

<sup>458</sup> Vgl. Musch, Elisabeth (2005): Migrations- und Integrationspolitik in Dänemark und den Niederlanden im Vergleich, Master-Studienarbeit, S. 61.

<sup>459</sup> Vgl. Breidahl, Karen N. (2008): Labour Market Integration Policies in the Nordic Welfare States: Has the Policy Changed and What are the Driving Forces Behind? S. 13.



cultural deviants, a space in the margins but not at the centre.”<sup>460</sup> Kulturelle „Abweichler“ wie Migranten werden demnach zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, aber trotzdem nicht als gleichwertige Bürger angesehen. Unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft werden Migranten als „anders“ wahrgenommen. Hinzu kommt das Verständnis des nordischen Wohlfahrtssystems, dass Bürger durch die Zahlung von Steuern Anspruch auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen gewinnen. Viele Zuwanderer gehen keiner Erwerbstätigkeit nach. Sie stehen trotz gleicher sozialer Rechte gesellschaftlich „am Rande“, auch weil ihnen aus Sicht langjähriger Einzahler in die Sozialkassen die moralische Legitimation für die gleichberechtigte Teilhabe am Wohlfahrtssystem fehlt.

### **Antidiskriminierung**

Der Abbau von Diskriminierung, bspw. durch eine wirksame Antidiskriminierungsgesetzgebung und die Sensibilisierung der Bevölkerung, wurde in Kapitel 2.3.2 als wichtige staatliche Maßnahme zur Förderung von Integrationsprozessen definiert.

Als in Finnland in den 1990er Jahren die Immigration anstieg, rückte das Thema Antidiskriminierung zunehmend in den Fokus. 1996 setzte das Arbeitsministerium eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe ein, die einen Vorschlag für ein System zur Überwachung ethnischer Diskriminierung entwickelte. Die von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Maßnahmen wurden überwiegend im „Regierungsbeschluss über die Förderung von Toleranz und die Bekämpfung von Rassismus“ von 1997 verankert und umgesetzt. So wurden mehrere an die wesentlichen Migrantengruppen gerichtete Opferbefragungen durchgeführt. Studien befassten sich mit Einstellungen der Finnen gegenüber Ausländern und ethnischen Minderheiten sowie mit Rassismus in den Medien. Zudem systematisierte die Polizei ihre Protokollierungsmethoden bei Verbrechen mit rassistischem Hintergrund.<sup>461</sup> Finnland gilt bei der Erhebung von Diskriminierungsdaten mittlerweile EU-weit als Vorreiter. Im März 2001 verabschiedete die finnische Regierung den umfassenden „Aktionsplan zur Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus“, der alle mit Integrationsfragen befassten Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene einbindet.

Auch die finnische Antidiskriminierungsgesetzgebung kann im internationalen Vergleich als vorbildlich bezeichnet werden. Sie wurde im Rahmen der nationalen Umsetzung der EU-Richtlinien zum Schutz vor Diskriminierung in den vergangenen Jahren ausgebaut. Nun de-

---

<sup>460</sup> Harinen, Päivi et al. (2007): Multiple Citizenship as a Current Challenge for Finnish Citizenship Policy Today, S. 133.

<sup>461</sup> Vgl. Europäische Kommission (2007): Europäisches Handbuch zu Gleichstellungsdaten, S. 112.

cken sich die Bestimmungen des finnischen Antidiskriminierungsgesetzes mit den Artikeln der EU-Richtlinien<sup>462</sup>, die Anwendungsbereiche sind z.T. aber noch weiter gefasst. Das Gesetz trat am 1. Februar 2004 in Kraft und schützt Migranten im öffentlichen und privaten Raum vor Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft, Nationalität und Religion. Der Schutz gilt für verschiedene Bereiche des Lebens, bspw. Bildung, Beschäftigung, Zugang zu Sozialwohnungen und Krankenversicherung. Die Bandbreite des Gesetzes wurde von den Auslegungen des Parlamentarischen Ombudsmannes, dem Ombudsmann für Gleichstellung und dem Ombudsmann für Minderheiten spezifiziert. Durch Verfassung, Strafrecht, Arbeitsrecht und spezielle Gesetzgebungen ergeben sich breite Anwendungsfelder.<sup>463</sup>

Eine wesentliche Neuerung des Antidiskriminierungsgesetzes betrifft die Einrichtung eines Antidiskriminierungsrates (*syrjintälautakunta*), dem Fälle durch das Gericht, den Ombudsmann für Minderheiten, öffentliche Einrichtungen und Behörden zugewiesen werden. Sein Auftrag besteht in der Unterbindung diskriminierender Praktiken und der Einleitung von Gegenmaßnahmen. Bei Gesetzesverstößen hat der Rat die Befugnis, Geldstrafen zu verhängen. Entschädigungsansprüche müssen dagegen an ein Gericht der unteren Instanzen weitergeleitet werden, darüber wird ausschließlich in Zivilverfahren entschieden. Da keine Mindestentschädigung festgesetzt ist, können Geldstrafen gering ausfallen; es gilt eine informelle Höchstgrenze von 15.000 Euro.<sup>464</sup> Das neue Gesetz verpflichtete alle Behörden, bis Ende 2005 Gleichstellungspläne für ihren Zuständigkeitsbereich aufzustellen, um Vielfalt und Nichtdiskriminierung aktiv zu fördern. Zudem wurden die Kompetenzen des Ombudsmanns für Minderheiten erweitert. Er kann Treffen zur Schlichtung zwischen Parteien einberufen, um die Interessen ethnischer Minderheiten zu verteidigen.<sup>465</sup>

Die Gesetzgebung im Bereich Antidiskriminierung ist in Dänemark weniger gut ausgebaut. Zwar sind Migranten hinsichtlich ethnischer Herkunft und Religion per Gesetz vor Diskriminierung in allen Bereichen des Lebens geschützt. Doch das Gesetz über ethnische Gleichbe-

---

<sup>462</sup> Die EU erließ seit 2000 vier Gleichbehandlungsrichtlinien, die von den Mitgliedsstaaten nach Artikel 13 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in nationales Recht umgesetzt werden müssen: Die „Antirassismus-Richtlinie“ (2000) zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, die „Rahmenrichtlinie Beschäftigung“ (2000) zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, die „Gender-Richtlinie“ (2002) zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen sowie die „Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter auch außerhalb der Arbeitswelt“ (2004).

<sup>463</sup> Vgl. Niessen, Jan et al. (2007): Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa, S. 66.

<sup>464</sup> Vgl. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (2005): Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten. Trends, Entwicklungen und bewährte Praktiken, EUMC-Jahresbericht 2003/2004 Teil 2, o.S.

<sup>465</sup> Vgl. OECD (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, S. 95.

handlung und das Arbeitsgesetz definieren Diskriminierung aufgrund von Nationalität nicht. So ist sie in den Bereichen Bildung und sozialer Schutz nicht abgedeckt. Zudem muss der Staat im Unterschied zu Finnland nicht gewährleisten, dass die eigene Gesetzgebung und der öffentliche Dienst nicht diskriminieren, Menschen über ihre Rechte als Opfer informiert werden und zum Thema Antidiskriminierung Dialoge geführt und positive Aktionen durchgeführt werden.<sup>466</sup>

Die Gesetzeslage für Opfer von Diskriminierung wurde in Dänemark im Rahmen der nationalen Anpassung an die EU-Richtlinien etwas verbessert. 2003 und 2004 traten die Rechtsvorschriften zur Erfüllung der Anforderungen der Rassendiskriminierungsrichtlinie und der Gleichbehandlungsrichtlinie der EU in Kraft. Das Gesetz über ethnische Gleichbehandlung von 2003 soll größeren Schutz vor Diskriminierung gewähren. Es soll den Nachweis von Diskriminierung erleichtern, indem die Beweislast statt bei den Opfern beim Arbeitgeber liegt. Die Möglichkeit einer finanziellen Entschädigung für Opfer wurde eingeführt.<sup>467</sup> Beim Institut für Menschenrechte (*Institut for Menneskerettigheder*) wurde der Beschwerdeausschuss für ethnische Gleichbehandlung (*Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling*) eingerichtet. Dieser hatte bis Ende 2008 die Aufgabe, in Diskriminierungsfällen als Vermittler aufzutreten. Er konnte Beschwerden im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt prüfen, durfte aber weder im Namen der Opfer vor Gericht gehen noch Entschädigungen bzw. Geldstrafen festlegen. Er konnte bei Diskriminierungsfällen lediglich die Übernahme der Gerichtsprozesskosten empfehlen. Zu Beginn des Jahres 2009 nahm der neue Beschwerdeausschuss für Gleichbehandlung (*Ligebehandlingsnævnet*) seine Arbeit auf. Er untersucht Beschwerden über Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Hautfarbe, Religion, Alter, politischer Anschauung, sexueller Ausrichtung, Behinderung sowie nationaler, sozialer oder ethnischer Herkunft. Der Ausschuss hat erweiterte Kompetenzen und darf Entschädigungen für Opfer festsetzen.<sup>468</sup>

Hinsichtlich des Wissens und des Bewusstseins der Bevölkerungen über Diskriminierung unterscheiden sich Finnland und Dänemark erheblich. Nach dem Eurobarometer kennen 65% der Finnen ihre Rechte als Opfer von Diskriminierung oder Belästigung. Finnland steht EU-weit an erster Stelle, da Diskriminierung öffentlich stärker als in anderen Ländern thematisiert wird. In Dänemark wissen nur 34% über solche Rechte Bescheid. In Finnland sind mit 64% die meisten Menschen der Ansicht, dass genügend Anstrengungen zur Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung unternommen werden. In Dänemark sind nur 39% dieser Mei-

---

<sup>466</sup> Vgl. Niessen, Jan et al. (2007): Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa, S. 54.

<sup>467</sup> Vgl. ebd., S. 59f.

<sup>468</sup> Vgl. Liebig, Thomas (2007): The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark, S. 24.

nung. Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft ist nach Ansicht der Dänen weit verbreitet – 79% sind dieser Ansicht. In Finnland sind 70% der Bevölkerung der Meinung, dass es viele Diskriminierungsfälle gibt, die sich auf die ethnische Herkunft beziehen.<sup>469</sup>

### ***Rechtlich-politische Dimension***

#### **Zugang zur Staatsbürgerschaft**

Das Staatsangehörigkeitsrecht basiert in beiden Ländern auf dem Abstammungsprinzip *ius sanguinis*. Die Staatsbürgerschaft wird bei Geburt nur an Kinder dänischer bzw. finnischer Eltern vergeben. Verglichen mit der BRD, wo das Staatsbürgerschaftsrecht im Jahr 2000 so geändert wurde, dass Kinder von Eltern mit mehrjähriger Aufenthaltsgenehmigung bei Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit bekommen, halten Dänemark und Finnland stärker an ethnonationalen Traditionslinien fest. Ausländer können einen Antrag auf Einbürgerung stellen. Wie dargelegt, ist der Erwerb der Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes für den Integrationsprozess wegen der damit verbundenen sicheren Aufenthaltsperspektive und rechtlich-politischen Gleichstellung sehr bedeutend. Tabelle 12 gibt einen Überblick über die wichtigsten rechtlichen Regelungen für die Einbürgerung in den untersuchten Ländern.

**Tab. 12: Ausgewählte rechtliche Grundlagen für die Einbürgerung in Dänemark und Finnland im Vergleich**

	<b>Dänemark</b>	<b>Finnland</b>
Für Einwanderer:	Frühestens nach neun Aufenthaltsjahren (bis 2002: sieben Jahre)	Frühestens nach sechs Aufenthaltsjahren (bis 2003: fünf Jahre)
Für Flüchtlinge und staatenlose Personen:	Frühestens nach acht Aufenthaltsjahren	Frühestens nach vier Aufenthaltsjahren
Für Ehepartner von dänischen bzw. finnischen Staatsbürgern:	Frühestens nach sechs Aufenthaltsjahren sowie dreijährigem ehelichen Zusammenleben	Frühestens nach vier Aufenthaltsjahren sowie dreijährigem ehelichen Zusammenleben
Sprachprüfung	Dänisch der Stufe 3, Modul 5 (bis Dez. 2005: Stufe 2), nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen hohe Stufe B2	Finnisch oder Schwedisch der Stufe 3 („satisfactory oral and written skills in Finnish or Swedish“), nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen mittlere Stufe B1
Staatsbürgerschaftsprüfung	Ist seit Dez. 2005 obligatorisch (Wissenstest in dänischer Geschichte, Kultur und Gesellschaft)	Ist bislang nicht vorgesehen
Doppelte Staatsbürgerschaft	Ist bislang nicht vorgesehen	Ist seit 2003 möglich

<sup>469</sup> Vgl. TNS Opinion & Social (2007): Eurobarometer Spezial 263 / Welle 65.4: Diskriminierung in der Europäischen Union, S. 22ff.

Statussicherheit	Staatsangehörigkeit Dänemarks darf nicht entzogen werden, wenn Migranten dadurch staatenlos werden	Staatsangehörigkeit Finnlands darf nicht entzogen werden, wenn Migranten dadurch staatenlos werden  Plus: fünf Jahre nach Erwerb der Staatsbürgerschaft ist kein Verfahren zum Einzug mehr zulässig, da eingebürgerte Migranten ab diesem Zeitpunkt denselben Sicherheitsstatus haben wie Finnen
Quelle: Eigene Darstellung.		

Die dänischen Einbürgerungsbestimmungen sind deutlich strenger. So sieht Dänemarks Gesetzgebung keine Doppelstaatsbürgerschaften vor, in Finnland sind diese seit 2003 erlaubt. Dänemark hat mit einem geforderten Aufenthalt von acht Jahren für Flüchtlinge und staatenlose Personen die strengste Regelung aller EU-Staaten, in Finnland können Flüchtlinge und Staatenlose wesentlich früher eingebürgert werden. Besonders hoch sind die Sprachanforderungen in Dänemark. Dadurch haben Zuwanderer mit niedrigem Schul- und Ausbildungsniveau, die erst vor Ort Dänisch lernen, geringe Einbürgerungschancen. Eine weitere Voraussetzung für die Einbürgerung ist der Nachweis von Kenntnissen über Gesellschaft, Kultur und Geschichte Dänemarks durch eine Staatsbürgerschaftsprüfung an einem Sprachenzentrum. Die obligatorischen Sprach- und Staatsbürgerschaftstests sind kostenintensiv. Weitere Bedingungen sind strenge Überprüfungen des polizeilichen Führungszeugnisses und des Einkommens.<sup>470</sup> Außerdem müssen Antragsteller eine Erklärung unterzeichnen, wonach sie die dänischen Gesetze befolgen sowie die dänische Verfassung und internationale Menschenrechte respektieren.<sup>471</sup>

In Finnland gibt es keine Staatsbürgerschaftsprüfung und keine entsprechende Erklärung. Eine „Kulturprüfung“ wird von der finnischen Regierung bewusst abgelehnt, und die Ministerin für Migration und Europa, Astrid Thors, distanziert sich deutlich von Dänemark: „(...) we shouldn't apply a cultural test as they do in Denmark. I can't see that a cultural examination of any kind would be necessary in the context of nationality tests.“<sup>472</sup> Die finnische Regierung steht solchen Tests ablehnend gegenüber, weil Einbürgerung in Finnland keine kulturelle Anpassung der Zuwanderer an die Gesellschaft voraussetzt. Migranten müssen eine Sprachprüfung, Belege über das Einkommen und ein polizeiliches Führungszeugnis vorlegen sowie

<sup>470</sup> Vgl. Niessen, Jan et al. (2007): Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa, S. 54.

<sup>471</sup> Vgl. Musch, Elisabeth (2005): Migrations- und Integrationspolitik in Dänemark und den Niederlanden im Vergleich, Master-Studienarbeit, S. 53.

<sup>472</sup> Astrid Thors zitiert nach Tuomarla, Irmeli (2007): The Minister of Immigration and European Affairs Wishes to Promote a New, Active Immigration Policy.

einen „guten Leumund“ nachweisen. Auch das finnische Verfahren zur Erlangung der Staatsbürgerschaft ist i.d.R. lang und kostenintensiv.<sup>473</sup> Insgesamt zeigt sich auch hier eine Tendenz hin zu einem strengeren Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrecht. Zwar erlaubt die finnische Gesetzgebung seit 2003 doppelte Staatsbürgerschaften, aber zugleich wurden die Ansprüche an die ausländischen Bewerber angehoben, bspw. der Mindestaufenthalt bei Einbürgerungen um ein Jahr erhöht. Im direkten Vergleich mit Dänemark sind die finnischen Regelungen aber liberal.

### **Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltstitels**

Wie in Kapitel 2.3.2 erörtert, kann neben politischen Partizipationsmöglichkeiten und günstigen Einbürgerungsbedingungen auch die frühzeitige Gewährung eines gesicherten Aufenthalts für Zuwanderer als ein wesentliches Element einer effizienten, modernen Integrationspolitik angesehen werden.

In Dänemark wurden die Anforderungen für dauerhafte Aufenthaltsgenehmigungen in den vergangenen Jahren unter der Regierung Anders Fogh Rasmussens deutlich erhöht. Migranten müssen seither sieben Jahre warten (vorher drei Jahre), bevor sie das Anrecht auf einen Langzeitaufenthalt, also ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht, erhalten. Flüchtlinge können die Wartezeit auf eine Asylentscheidung nicht für die Aufenthaltsanforderung anrechnen lassen. Wenn sich nach Einschätzung der Ausländerbehörde die Situation in ihrem Herkunftsland bessert, kann während einer Frist von sieben Jahren eine Beendigung ihres Aufenthalts angeordnet werden. Zudem verlieren sie in diesem Zeitraum im Falle einer Scheidung ihren temporären Aufenthaltsstatus. Neu ist auch, dass Zuwanderer die „Erklärung zu Integration und aktiver Mitbürgerschaft in der dänischen Gesellschaft“ sowie einen Integrationsvertrag unterzeichnen müssen, ehe sie eine feste Aufenthaltsgenehmigung bekommen. Sie müssen ein Integrationsprogramm absolvieren, einen Sprachtest auf B1-Niveau (*integrationseksamen*) bestehen und seit mindestens zweieinhalb Jahren erwerbstätig sein.

In Finnland ist der Erhalt eines dauerhaften Aufenthaltstitels wesentlich früher als in Dänemark möglich, nämlich bereits nach einem vierjährigen Aufenthalt (bis 1. Mai 2004 zweijähriger Aufenthalt). Anders als in Dänemark wird bei Flüchtlingen auch ihr Aufenthalt als Asylsuchende angerechnet. Im Rahmen der Familienzusammenführung nach Finnland eingereiste Ehepartner von Personen, die nicht aus Finnland oder einem EU-Land stammen, erhalten zunächst für ein Jahr eine temporäre Aufenthaltserlaubnis und verlängern diese daraufhin. Im

---

<sup>473</sup> Vgl. Niessen, Jan et al. (2007): Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa, S. 66.

Falle einer Scheidung verliert ihre temporäre Aufenthaltserlaubnis nicht automatisch die Gültigkeit. Es wird von Fall zu Fall entschieden, ob sie erneuert oder abgelehnt wird. Nach zwei Jahren können sie einen dauerhaften Aufenthaltsstatus beantragen. Für eine Erwerbstätigkeit benötigen sie zusätzlich eine Arbeitserlaubnis.

In Finnland wird Drittstaatsangehörigen, die langfristig aufenthaltsberechtigt sind, im Vergleich zu Dänemark mehr Stattsicherheit gewährt. Allerdings haben Migranten mit dauerhaftem Aufenthalt nicht wie in Dänemark ein Recht auf freie Bewegung und Niederlassung innerhalb der EU.<sup>474</sup> Insgesamt sind die Bedingungen für den langfristigen Aufenthalt in Finnland aber als etwas günstiger für den Integrationsprozess von Migranten zu bewerten.

### **Politische Partizipation**

Der Ausschluss vom politischen System kann einen negativen Effekt auf die Integrationsbemühungen von Zuwanderern ausüben. Er führt nicht zu einer Aufwertung der Staatsbürgerschaft, „(...) sondern trägt ganz im Gegenteil zu ihrer Abwertung bei, treibt diese Politik die ImmigrantInnen doch dazu, sich aus bloßen Nützlichkeitsabwägungen einbürgern zu lassen.“<sup>475</sup> Es stellt sich daher die Frage, welche politischen Partizipationsmöglichkeiten für Zuwanderer in Dänemark und Finnland bestehen.

In Dänemark haben Ausländer, die seit über drei Jahren ansässig sind, seit 1981 das aktive und passive Wahlrecht bei Gemeindevertretungs- und Kreistagswahlen. Bei *Folketing*- und Europawahlen stimmen nur dänische Staatsbürger ab. Auch in Finnland sind Ausländer von Parlamentswahlen und von hohen politischen Ämtern auf Regierungsebene ausgeschlossen. Seit 1991 haben diejenigen mit permanentem Aufenthalt das aktive und passive Kommunalwahlrecht, dabei gilt für Nicht-EU-Bürger nur eine zweijährige Mindestaufenthaltsdauer.

Bezüglich des Ausländerwahlrechts sind Dänemark und Finnland mit Schweden, Irland und den Niederlanden Vorreiter in Europa, da sie das aktive und passive Kommunalwahlrecht auf alle dort wohnenden Ausländer ausgedehnt haben. In Großbritannien, Spanien und Portugal beschränkt sich das kommunale Wahlrecht auf bestimmte Personengruppen, in der Bundesrepublik, Frankreich, Italien und anderen Ländern ist es immer noch an die Staatsbürgerschaft bzw. die Unionsbürgerschaft gekoppelt. Obwohl das Ausländerwahlrecht in Dänemark und

---

<sup>474</sup> Vgl. Niessen, Jan et al. (2007): Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa, S. 65.

<sup>475</sup> Bauer, Werner T. (o.J.): Das kommunale AusländerInnenwahlrecht im europäischen Vergleich, online im Internet: <http://www.politikberatung.or.at/wwwa/documents/KommAuslaenderwahlFeb2004.pdf> (Stand: 15.07.2009), S. 12.

Finnland im internationalen Vergleich vorbildlich bewertet wird, sind Ausländer weder als Wähler noch als gewählte Politiker proportional zu ihrem Bevölkerungsanteil repräsentiert.<sup>476</sup>

Die Beteiligungsmöglichkeiten von Migranten in beratenden politischen Funktionen stellen sich im Vergleich folgendermaßen dar: In Dänemark werden sie zwar in kommunale, regionale und nationale beratende Gremien gewählt, aber nicht regelmäßig, sondern nur *ad hoc* befragt. Der im Integrationsgesetz verankerte Rat für ethnische Minderheiten, der das Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration berät, übt in der Praxis nur wenig Einfluss auf politische Entscheidungen aus. Fördermittel für Migrantenselbstorganisationen und Nichtregierungsorganisationen aus der Antidiskriminierungs- und Integrationsarbeit wurden im Januar 2002 gekürzt – sie verloren einen Großteil ihrer finanziellen Unterstützung. Staatliche Maßnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von Migranten fehlen gänzlich.<sup>477</sup>

Das Integrationsgesetz von 1999 erleichterte Gründungen von Integrationsräten auf lokaler Ebene. Mittlerweile gibt es in ca. 70 Kommunen Integrationsräte, in denen Migranten aus Flüchtlings- und Einwandererorganisationen lokale Regierungen bei deren Integrationskonzepten und -vorhaben beraten. Nach den neuen Regelungen der dänischen Regierung ist es den Kommunen überlassen, ob sie freiwillig einen Integrationsrat einrichten oder nicht.<sup>478</sup>

Anders als in Dänemark werden Migrantenvertreter in Finnland bei relevanten gesetzgeberischen Maßnahmen auf nationaler, regionaler und teilweise auch auf kommunaler Ebene einbezogen. Allerdings gibt es keine strukturierte Beratungsinstitution der Regierung, an der Migranten mitwirken können. Zudem werden Vertreter der Migrantenverbände vom Staat – und nicht aus dem Kreis der Migranten – ernannt. Es fällt aber positiv auf, dass die finnische Regierung durch Informationskampagnen und die Beteiligung von Migrantenvertretern die politische Partizipation von Migranten verbessern will.<sup>479</sup>

Die staatlichen Bemühungen zur Förderung der politischen Partizipation der Migranten und zu ihrer Beteiligung in relevanten beratenden Gremien können in Finnland etwas besser bewertet werden. Allerdings werden Migranten in Finnland insgesamt selten politisch aktiv, wenige arbeiten in Parteien mit. Das liegt oft daran, dass sie sich zunächst darauf konzentrieren, sich in der finnischen Gesellschaft zurechtzufinden.<sup>480</sup> In größeren Städten wie Helsinki und Turku traten bereits in den 1990er Jahren einige ausländische Kandidaten bei Kommu-

---

<sup>476</sup> Vgl. ebd., S. 6.

<sup>477</sup> Vgl. Niessen, Jan et al. (2007): Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa, S. 53.

<sup>478</sup> Vgl. Musch, Elisabeth (2005): Migrations- und Integrationspolitik in Dänemark und den Niederlanden im Vergleich, Master-Studienarbeit, S. 54f.

<sup>479</sup> Vgl. Niessen, Jan et al. (2007): Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa, S. 65.

<sup>480</sup> Vgl. Bellers, Jürgen/Wienroth, Matthias (2003): Finnland, S. 160.



nalwahlen an. Die Zahl der Migranten, die sich politisch engagieren, stieg mit ihren Aufenthaltsjahren in Finnland. So haben allein im Großraum Helsinki bei der Parlamentswahl 2007 20 Personen mit einem Migrationshintergrund kandidiert – bei der Parlamentswahl vier Jahre zuvor waren es hingegen im ganzen Land nur 20.<sup>481</sup>

Auch in Dänemark sind Migranten hinsichtlich Wahlbeteiligung und aktiver politischer Partizipation in Parteien unterrepräsentiert. Eine bekannte Ausnahme ist der syrisch-stämmige Muslim Naser Khader, der Gründer der Partei „Neue Allianz“. Popularität erreichte er durch seine Kritik an der strengen Ausländerpolitik der konservativ-rechtsliberalen Regierung, seine besonnene Rolle als Brückenbauer im Karikaturenstreit und mit der Gründung der Vereinigung „Demokratische Muslime“. Entgegen den Prognosen schnitt die „Neue Allianz“ aber in der *Folketing*-Wahl vom November 2007 mit 2,8% nur mäßig ab.

### ***Kulturelle Dimension der Integration***

#### **Förderung der Sprache des Aufnahmelandes**

Wie erörtert, kommt der Sprache des Aufnahmelandes als „Schlüssel zur Integration“ eine besondere Bedeutung zu. Daher soll dargelegt werden, welche Bedingungen für den Erwerb der Landessprache Zuwanderer in den Aufnahmeländern vorfinden.

In Dänemark und Finnland wird die Sprachausbildung als Pflicht der Zuwanderer betrachtet. Es wird erwartet, dass sie die Landessprache zügig zu erlernen. Die Sprachbestimmungen haben obligatorischen Charakter. Wer die in den Integrationsplänen festgelegten Sprachkurse nicht besucht, muss mit finanziellen Sanktionen rechnen. Im Gegenzug übernimmt die öffentliche Hand die Verantwortung für die Sprachausbildung und bereitet günstige Bedingungen dafür. So sind in beiden Ländern die Sprachkurse im Rahmen eines Integrationsprogramms für Migranten kostenlos. Im internationalen Vergleich können sie sich lange auf den Spracherwerb sowie berufliche Qualifizierungsmaßnahmen konzentrieren.

In Dänemark wurden die sprachlichen Anforderungen an Zuwanderer unter der Minderheitsregierung Anders Fogh Rasmussens deutlich erhöht. „So tritt das geforderte Sprachniveau als eine mehr oder weniger hohe Hürde auf, die überwunden werden muss und kann dementsprechend die Zuwanderung von Analphabeten oder gering Qualifizierten bremsen.“<sup>482</sup> Bei denen,

---

<sup>481</sup> Vgl. O.A. (2007): More Immigrants in Greater Helsinki Area Standing for Election Than Ever Before, Helsingin Sanomat International Edition am 08.03.2007, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).

<sup>482</sup> Französische Ministerien für Arbeit und Soziales und für Kultur und Kommunikation (2004): Die Sprachintegration erwachsener Einwanderer in Europa. Arbeitstreffen in Sèvres 28.-29. Juni 2004, online im Internet:

die erfolgreich die Dänischprüfung bestanden haben, verkürzt sich die Frist bis zum Erhalt einer Aufenthaltsgenehmigung um zwei Jahre. In Finnland ist die Sprachprüfung zwar nicht an Aufenthaltsgenehmigungen gekoppelt, aber für Ingermanländer gilt eine Sonderregelung: Sie müssen bereits vor Einreise einen Sprachtest in Russland bzw. Estland bestehen, um eine erste Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Die Anforderungen sind aber niedriger als in Dänemark.

In Dänemark umfasst der staatlich geförderte Dänischunterricht für Migranten insgesamt bis zu 2.000 Stunden, was einer Länge von über einem Jahr Vollzeit-Unterricht entspricht und recht umfassend ist. Zum Vergleich: In Australien können Migranten bis zu 1.300 Stunden Sprachunterricht in Anspruch nehmen, in Kanada 1.200, in Deutschland 600, in Frankreich 400 und in Belgien 200.<sup>483</sup> In Finnland lässt sich der maximale Stundenumfang nicht entsprechend bestimmen, da die Länge der Kurse individuell und wochenweise im Integrationsplan festgelegt wird und kein entsprechender Wert verfügbar ist. In der Praxis wurden in der Vergangenheit aber nicht so viele Unterrichtsstunden erreicht wie ursprünglich vorgesehen.<sup>484</sup> Beide Staaten verknüpfen den Sprachunterricht im Rahmen von Integrationsprogrammen automatisch mit einem Kurs zur Staatsbürger- und Landeskunde.

In Dänemark oblag die administrative Verantwortung für Sprachunterricht bis 2001 dem Bildungsministerium; Grundlagen bildeten didaktisches und pädagogisches Denken sowie der Anspruch einer umfassenden Sprachvermittlung. Mit Gründung des Ministeriums für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration ging die Verantwortung vom Bildungsministerium an das neue Ministerium über.<sup>485</sup> Dänemark verfügt seit 2004 über ein Gesetz zur Sprachausbildung, das vorrangig auf die Verbesserung der Unterrichtsqualität abzielt und die Kurse in dänischer Sprache und Kultur zugleich stärker beschäftigungsorientiert ausrichtet. Sie sollen sich an unterschiedlichen Berufsgruppen orientieren und auf die Vermittlung von berufsspezifischem Vokabular konzentrieren. Eine Änderung betrifft die Integration des „Landeskundekurses“ in den allgemeinen Sprachkurs, um v.a. im Hinblick auf die berufliche Integration Synergieeff-

---

[http://www.culture.gouv.fr/culture/dglf/maitrise\\_langue/Seminarbericht2004.Deutsch.pdf](http://www.culture.gouv.fr/culture/dglf/maitrise_langue/Seminarbericht2004.Deutsch.pdf) (Stand: 05.10.2008), S. 3.

<sup>483</sup> Vgl. OECD (2009): International Migration Outlook. Sopemi 2009, S. 165.

<sup>484</sup> Das Zentralamt für Unterrichtswesen (*Opetushallitus*) hatte 2001 Studienmodule von verschiedener Länge empfohlen: Für Sprachkurse 26 bis 36 Wochen, für Alltagskenntnisse ein bis drei Wochen, für Sozialkunde drei bis vier Wochen, für kulturellen Unterricht eine bis drei Wochen, sechs bis sieben Wochen für die Vorbereitung auf eine weitere Ausbildung bzw. das Arbeitsleben und bis zu drei Wochen für optionale Fächer. Auch eine zusätzliche Ausbildung für Analphabeten von 20 bis 30 Wochen wurde angeregt. Die Mindestkursdauer für die Ausbildung erwachsener Einwanderer sollte 40 Wochen betragen, allerdings wurde in der Praxis durchschnittlich nur ein 18-wöchiger Sprachunterricht erreicht.

Vgl. Feik, Rudolf (2003): Verpflichtende Integrationskurse in der EU, S. 55.

<sup>485</sup> Vgl. Rezaei, Shahamak (2004): Integration of Immigrants into the Danish Labour Market, in: Blaschke, Jochen/Vollmer, Bastian (Hrsg.): Employment Strategies for Immigrants in the European Union, S. 113f.

fekte zwischen Sprache und Orientierung zu nutzen. Das Monopol der kommunalen Sprachschulen wurde gebrochen; seither können auch private Bildungseinrichtungen berufsbezogenen Dänischunterricht anbieten.<sup>486</sup> Zugleich wurde die Rolle der staatlichen Arbeitsvermittlung eingeschränkt. So können bspw. Sprachzentren bei der erfolgreichen Vermittlung eines Klienten in Beschäftigung von den Kommunen ein Bonusgeld erhalten. Die administrativen und rechtlichen Änderungen beim Dänischunterricht verdeutlichen die Fokussierung der Integrationsstrategie der Regierung auf die Arbeitsmarktintegration: Eine stärkere Verknüpfung von Sprache und Arbeitsmarkt wird angestrebt, um Zuwanderer zügiger für den dänischen Arbeitsmarkt zu qualifizieren. Eine weitere Neuerung des Gesetzes zur Sprachausbildung besteht in der Einrichtung differenzierter Ausbildungswege mit drei Niveaustufen, die sich an der Länge der Schulausbildung orientieren. Die Ausbildungswege verfügen über das gleiche Stundenvolumen. Sie sind in sechs Module über je sechs Monate untergliedert. Die einzelnen Module, die bestimmte Sprachniveaus anstreben, enden mit einem Test, um die Kontrolle der einzelnen Teilnehmer zu gewährleisten. Durch die Koppelung der Prüfung an die Vergabe der Aufenthaltsgenehmigung wurde der Druck zu aktiver und regelmäßiger Kursteilnahme erhöht.<sup>487</sup>

In Finnland ist das Zentralamt für Unterrichtswesen für den Sprachunterricht der Migranten zuständig. Auch hier ist das Kurssystem „ausgeklügelt“. Für erwachsene Migranten, auf die das Integrationsgesetz zutrifft, gehört der kostenlose Finnisch- oder Schwedischunterricht zum Integrationsprogramm und der spezifischen einjährigen Integrationsschulung des Arbeitsamtes. Zudem werden Sprachkurse für Ausländer kostengünstig auch von verschiedenen, überwiegend öffentlichen Lehranstalten angeboten, z.B. von beruflichen Erwachsenenbildungszentren, Volkshochschulen sowie Sprachzentren der Universitäten. Die Kurse unterscheiden sich in Niveau, Dauer und Gebühren.<sup>488</sup> Sie richten sich i.d.R. nach den Sprachprüfungen der drei Stufen Grund-, Mittel- und Höchsthiveau. Getestet werden kommunikative allgemeinsprachliche Kenntnisse. Die Prüfungszertifikate können Ausländer als Sprachnachweise u.a. bei Bewerbungen und beim Antrag auf Erlangung der finnischen Staatsbürgerschaft nutzen. Die kostenpflichtigen Prüfungen finden zentral dreimal im Jahr statt.<sup>489</sup>

---

<sup>486</sup> Vgl. Musch, Elisabeth (2005): Migrations- und Integrationspolitik in Dänemark und den Niederlanden im Vergleich, Master-Studienarbeit, S. 58.

<sup>487</sup> Vgl. Wagner, Marc-Christoph (2006): Ohne Halskrankheit geht es nicht: Die Regierung erhöht die Anforderungen an Ausländer. Wer bleiben will, drückt die Schulbank, S. 9.

<sup>488</sup> Vgl. Finnisches Zentralamt für Unterrichtswesen (o.J.): Das Bildungsangebot für Migranten in Finnland, online im Internet: [http://www.edu.fi/maahanmuuttajat/esite/OPH\\_maahanmuu.ajaesite\\_devalmis.pdf](http://www.edu.fi/maahanmuuttajat/esite/OPH_maahanmuu.ajaesite_devalmis.pdf) (Stand: 06.10.2008), S. 31.

<sup>489</sup> Vgl. ebd., S. 35.

In beiden Ländern stehen Migranten zusätzlich zu den Kursen Sprachlernprogramme im Internet zur Verfügung. In Dänemark werden derzeit computergestützte Sprachprogramme entwickelt, die ein Erlernen der Sprache von zu Hause aus ohne Überschneidung mit der beruflichen Ausbildung ermöglichen sollen.<sup>490</sup>

Trotz der in beiden Ländern recht günstigen Bedingungen, die Landessprachen zu erlernen, hemmen Sprachschwierigkeiten die Integration vieler Migranten in den Arbeitsmarkt (siehe Kapitel 7.2.5 „Integrationshemmende Faktoren“).

### **Förderung der kulturellen Traditionen der Zuwanderer**

Wie erörtert, ist auch die Förderung und Anerkennung der kulturellen und sprachlichen Traditionen der Zuwanderer ein Merkmal einer Politik, die Integration als wechselseitigen Prozess versteht. Daher wird aufgezeigt, welche Bestimmungen in Finnland und Dänemark in punkto Sprache und Kultur der Zuwanderer gelten.

In Dänemark werden andere Kulturen und Sprachen wegen der Bedeutung kultureller Homogenität in der Geschichte des Landes politisch nicht anerkannt. Traditionell bestimmt die Politik die Vorstellung von einem Land, in dem Bürger über die gleiche Kultur und Sprache verfügen. „Diskurse über Multikulturalismus sowie die Implementierung einer multikulturellen Politik sind daher von der politischen Elite Dänemarks eher kritisch beurteilt worden.“<sup>491</sup> Auch in der Gesellschaft ist die Anerkennung anderer Kulturen wenig ausgeprägt.

In Finnland hat die Anerkennung von Minderheiten eine andere Tradition. Schweden und Samen verfügen als wichtigste Minderheiten des Landes über politische und kulturelle Sonderrechte. Beide Gruppen werden aber als Teil des kulturellen Erbes Finnlands angesehen und nicht als „fremdartig“. Multikulturelle Vorstellungen der Anerkennung weiterer Kulturen spielten in Politik und Gesellschaft lange keine Rolle. Erst seit einigen Jahren zeigt sich, einhergehend mit der Öffnung gegenüber nicht-westlichen Migranten, ein langsamer Wandel. So benennt das Integrationsgesetz als ein Ziel die Aufrechterhaltung der eigenen Sprache und Kultur der Zuwanderer, wobei dafür jedoch konkrete praktische Richtlinien fehlen.

Wie Kultur und Sprache der Zuwanderer berücksichtigt werden, lässt sich anhand der Medien untersuchen. In Dänemark enthalten weder das Integrationsgesetz von 1999 noch das Ausländergesetz von 2002 Maßnahmen, um Migranten stärker medial zu repräsentieren.<sup>492</sup> Es wer-

---

<sup>490</sup> Vgl. Europäische Kommission (2005): Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, S. 16.

<sup>491</sup> Musch, Elisabeth (2005): Migrations- und Integrationspolitik in Dänemark und den Niederlanden im Vergleich, Master-Studienarbeit, S. 63.

<sup>492</sup> Vgl. ebd. S. 63f.

den keine Mittel für spezielle Medien von Zuwanderern bereitgestellt. In Finnlands Gesetzgebung finden sich zwar ebenfalls keine konkreten Angaben zu solchen Maßnahmen, aber die Berücksichtigung ethnischer Minderheiten in der Medienkultur wird stärker gefördert, z.B. durch die finanzielle Unterstützung eigener Medien von Zuwanderern sowie durch staatliche Veröffentlichungen wie *Monitori*, in denen auch über kulturelle Hintergründe von Zuwanderern berichtet wird. Die Regierung Vanhanen bemüht sich, durch die Bereitstellung mehrsprachiger Materialien die Integration von Zuwanderern zu fördern.

Auch im Bildungswesen zeigt sich, dass Finnland die Förderung kultureller und sprachlicher Traditionen der ethnischen Minderheiten stärker berücksichtigt. „The ideals of multiculturalism have been brought into education where the rights of immigrants and ethnic minorities to their own language and cultural heritage are being supported.“<sup>493</sup> Die schwedische Bevölkerungsgruppe hat Anrecht auf Ausbildung in ihrer Muttersprache, es gibt viele schwedische Schulen sowie mehrere schwedischsprachige bzw. bilinguale Universitäten. Die im Norden lebenden Samen dürfen in Schulen und Berufsschulen Samisch als Unterrichtssprache verwenden und als Mutter- oder Fremdsprache unterrichten. Zweisprachigkeit und kultureller Pluralismus werden in Finnland als grundlegende bildungs- und gesellschaftspolitische Ziele bei der Ausbildung von Einwanderern, Kindern und Erwachsenen definiert. So legt die finnische Bildungspolitik Wert darauf, dass Einwandererkinder zügig Finnisch bzw. Schwedisch lernen, damit sie dem normalen Unterricht problemlos folgen können. Dafür bieten Schulen vorbereitenden und zusätzlichen Unterricht.<sup>494</sup> Andererseits werden Einwandererkinder, die seit der Einführung der neuen Bildungsgesetzgebung von 1999 grundsätzlich der Schulpflicht unterliegen, auch in ihrer Herkunftssprache weiter gefördert. Laut dem Bildungsministerium gibt es Muttersprachenunterricht in 50 verschiedenen Sprachen in 70 finnischen Gemeinden. Zweieinhalb Stunden Muttersprachenunterricht pro Woche werden in den Schulen angeboten, finanziert durch das Bildungsministerium und die Gemeinden. Der Unterricht soll das Interesse des Kindes an der Muttersprache wecken, sein Denken fördern, Identität und Selbstbe-

---

<sup>493</sup> Harinen, Päivi et al. (2007): Multiple Citizenship as a Current Challenge for Finnish Citizenship Policy Today, S. 137.

<sup>494</sup> Vorbereitender Unterricht vor der Gemeinschaftsschule basiert auf individuellen Plänen, die gemeinsam von Eltern, Schulen und Kindern erarbeitet werden. In der Grundschule, Gesamtschule und in der gymnasialen Oberstufe können Einwandererkinder speziellen Förderunterricht besuchen, wenn ihre Finnisch- oder Schwedischkenntnisse nicht dem Muttersprachniveau entsprechen. Zudem können sie im Abitur anstelle der Prüfung in Finnisch oder Schwedisch als Muttersprache „Finnisch oder Schwedisch als Zweitsprache“ wählen. Die Ergebnisse von internationalen Vergleichsstudien wie die OECD-Studie „Wo haben Schüler mit Migrationshintergrund die größten Erfolgchancen?“ zeigen, dass es Finnland gut gelingt, Migrantenkinder „mitzunehmen“.

Vgl. Franz, Vanessa (2006): PISA's Klassenbesten, erschienen in der Zeitschrift Integration in Deutschland 3/2006, online im Internet: <http://www.isoplan.de/aid> (Stand: 05.07.2008).

wusstsein stärken. Findet Muttersprachenunterricht nicht statt, liegt es i.d.R. daran, dass kein Lehrer für diese Sprachen gefunden wurde.<sup>495</sup>

In Dänemark hatten Einwandererkinder das Recht, nach dem normalen Unterricht an den öffentlichen Schulen noch zusätzlichen Unterricht in ihrer Muttersprache zu erhalten. Diese Regelung wurde durch die konservativ-rechtsliberale Regierung abgeschafft.<sup>496</sup> Derzeit hängt das Angebot von muttersprachlichem Unterricht von den Gemeinden ab: Sie entscheiden, ob sie öffentlichen Schulen dafür Mittel bereitstellen oder die Organisation und Finanzierung des muttersprachlichen Unterrichts den Eltern überlassen.<sup>497</sup>

Zwar hat in Dänemark das staatliche Engagement bei der Förderung der Muttersprache und Religion der Zuwanderer nachgelassen. Insbesondere im vorschulischen Bereich unternimmt die dänische Regierung aber seit einigen Jahren Anstrengungen, Einwandererkinder beim Erlernen der dänischen Sprache frühzeitig zu fördern. So gibt es Lehrpläne für zweisprachige Kinder, die einen besonderen Bedarf der Sprachstimulierung haben. In Kinderkrippen und in Kitas findet zwei bis drei Mal pro Woche Sprachunterricht in Gruppen statt. Spezielle Sprachplätze stehen in allen Kindertagesstätten für Einwandererkinder zur Verfügung. Jährlich wird der Sprachstand aller Kinder in Tests überprüft. Dabei soll u.a. der Entwicklungsstand eines Sprachverständnisses und Bewusstseins für spezielle dänische Begrifflichkeiten herausgefunden werden. Inwiefern das aber Integration oder Assimilation bedeutet, ist fraglich.<sup>498</sup> Um Kinder mit Migrationshintergrund und ihre Eltern zu unterstützen, helfen ihnen zudem staatlich bezahlte Sozialarbeiter und Pädagogen dabei, ihren Alltag in Dänemark zu bewältigen.

Insgesamt lässt sich aber feststellen, dass Finnland der Förderung kultureller und sprachlicher Traditionen der ethnischen Minderheiten mehr Beachtung schenkt als Dänemark. Zuwanderer werden dort etwas mehr bei der Pflege von Herkunftssprache und -kultur unterstützt.

---

<sup>495</sup> Vgl. Niveri, Liisa (2008): Was Deutschland von den Finnen lernen kann, Spiegel Online am 09.05.2008, online im Internet: <http://www.spiegel.de/schulspiegel/ausland/0,1518,552614,00.html> (Stand: 29.07.2009).

<sup>496</sup> Vgl. Quraishy, Bashy (2002): Zurück in die Wikingeresellschaft, taz.de am 04.11.2002, online im Internet: <http://www.taz.de/nc/1/archiv/archiv-start/?ressort=it&dig=2002%2F11%2F04%2Fa0193&cHash=d0bcf596c3> (Stand: 28.01.2009).

<sup>497</sup> Vgl. Musch, Elisabeth (2005): Migrations- und Integrationspolitik in Dänemark und den Niederlanden im Vergleich, Master-Studienarbeit, S. 64.

<sup>498</sup> Vgl. Flügge, Peter (2008): Das negative soziale Erbe brechen. Beispiel Dänemark, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Integration beginnt im Vorschulalter – von Schweden und Dänemark für zukünftige Konzepte lernen, S. 6f.

### ***Maßnahmen zur Überwachung der Integration***

Wie die meisten EU-Länder haben Dänemark und Finnland mehrere Instrumente, um die Wissensgrundlage über Integrationsprozesse zu verbessern und zu überwachen. So dient die Diskussion in den Parlamenten beider Länder über die Überarbeitung der Rechtsvorschriften sowie über die praktische Durchführung der Integrationsprogramme der Kontrolle dieser Prozesse und der Wirkung der Gesetzgebung.

In Finnland war die Zustimmung des Parlaments zur Verabschiedung des Integrationsgesetzes mit der Forderung an die Regierung verknüpft, die Umsetzung und Auswirkungen des Gesetzes zu prüfen und innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten Bericht zu erstatten. Das Arbeitsministerium legte im Mai 2002 den Bericht über das Integrationsgesetz vor.<sup>499</sup> In Dänemark wurde das Beratungsunternehmen Rambøll Management mit der Bewertung von Wirkung, Effizienz und Nachhaltigkeit der Integrationsprogramme beauftragt.<sup>500</sup>

Ein spezielles Instrument der finnischen Regierung ist die jährliche Prüfung von Daten zu Beschäftigung, Lebensbedingungen und Bildung von Ausländern, zur Situation von Kindern, Jugendlichen und Frauen und zu angebotenen Sozialleistungen. In Dänemark spielte eine spezielle Expertengruppe, der *Think Tank*, eine zentrale Rolle bei der Überwachung des Integrationsprozesses. Die unabhängigen Experten erarbeiteten bis 2007 Integrationsrichtwerte und Vorschläge zur Verbesserung von Integrationsangeboten, die sie in mehreren Berichten veröffentlichten. Die Gemeinden tragen zwar Verantwortung für die Integrationsprogramme, die übergeordnete Überwachung des Integrationsprozesses obliegt aber in Dänemark dem Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration und in Finnland dem Innenministerium.

Das dänische Ministerium überprüft mit dem zweimal jährlich erstellten Benchmarking, wie wirkungsvoll die Maßnahmen von Kommunen sind. So wird u.a. die Soll- und Ist-Dauer des Zeitraums zwischen Erteilung der Aufenthaltserlaubnis und Eingliederung in den Arbeitsmarkt bzw. in das Schulsystem gemessen.<sup>501</sup> Die Rangordnung der Kommunen entsprechend ihrer Erfolge soll den Wettbewerb um effektive kommunale Integrationsanstrengungen fördern. Danach bestehen zwischen den dänischen Kommunen beim Eingliederungsverlauf von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt deutliche Unterschiede.<sup>502</sup> Das Ministerium gab ferner eine

---

<sup>499</sup> Plan der finnischen Regierung zur Umsetzung des Integrationsgesetzes, Regierungsbericht Nr. 5/2002, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/90\\_publications/thj317.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_publications/thj317.pdf) (Stand: 20.07.2009).

<sup>500</sup> Rambøll Management (2005): Integration i udvikling. Evaluering af kommunernes implementering af integrationsloven.

<sup>501</sup> Vgl. Europäische Kommission (2005): Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, S. 53.

<sup>502</sup> Über das Benchmarkingsystem und die erzielten Ergebnisse informiert die dänischsprachige Publikation: Gørtz, Mette et al. (2006): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2005.

Reihe von Publikationen heraus, um Kommunen, NGOs und andere Akteure über neue Ideen und Projekte zu informieren. Zudem wurde eine Datenbank zu Initiativen, Forschungsstudien und -berichten über Integration eingerichtet.<sup>503</sup>

### 6.2.3 Einordnung in den Diskurs um Integrationsmodelle

Im Folgenden werden die Politiken Dänemarks und Finnlands mit Blick auf die in Kapitel 2.3.3 erläuterten Integrationsmodelle betrachtet. Berücksichtigt werden muss dabei, dass die drei Integrationsmodelle – das Modell der differenzierten Exklusion (auch *ethnisches Modell*), das multikulturelle Modell (auch *pluralistisches Modell*) und das Assimilationsmodell (auch *republikanisches Modell*) – Idealtypen darstellen. Sie sind vor dem Hintergrund der zunehmenden Angleichung europäischer Zuwanderungs- und Integrationspolitiken in dieser Form nicht mehr zu finden. So wandelt sich das französische Modell dahingehend, dass kulturelle Vielfalt zunehmend an Bedeutung gewinnt. In Großbritannien und Schweden, die in den 1980er und frühen 90er Jahren multikulturellen Leitlinien folgten, haben Forderungen nach einer kulturellen Anpassung der Zuwanderer an Einfluss gewonnen. Auch Finnland und Dänemark lassen sich nicht alleinig einem Integrationsmodell zuordnen, es können aber Merkmale einzelner Modelle identifiziert und Tendenzen festgestellt werden.

In Dänemark und Finnland bildet das Abstammungsprinzip *ius sanguinis* die Grundlage für die Erlangung der Staatsbürgerschaft. Allerdings stand Dänemark der für das multikulturelle und das Assimilationsmodell kennzeichnenden staatsbürgerschaftlichen Eingliederung von Zuwanderern bis Anfang des 21. Jahrhunderts relativ offen gegenüber, die Einbürgerungsquote war traditionell hoch. Bei der Einbürgerungsgesetzgebung zeichnet sich seither aber eine Tendenz zum Modell der differenzierten Exklusion ab. Die Regierung unter Anders Fogh Rasmussen hat mit der Einführung verschärfter Einbürgerungsregelungen eine Abkehr von der früheren Liberalität vollzogen. Die Zahl der jährlichen Einbürgerungen ist seither deutlich gesunken. Eine langjährige sprachlich-kulturelle Anpassung der Zuwanderer als Voraussetzung für die Einbürgerung gewann seit dem Regierungswechsel 2001 an Bedeutung. Parallel zu der erschwerten Vergabe der dänischen Staatsbürgerschaft wird die Landeskultur hervorgehoben, an die sich Migranten anpassen sollen.

---

<sup>503</sup> Die Datenbank ist im Internet zu finden unter: <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/erfaringsbasen/Erfaringsbasen.htm?searchType=experiencedatabase> (Stand: 17.04.2007).



Es zeigt sich in Dänemark folgende Tendenz: Einerseits hat die Exklusion bezüglich Staatsbürgerschaft und Sozialleistungen zugenommen, andererseits wird in den Bereichen Arbeitsmarkt und Bildung eine stärkere Eingliederung von Migranten angestrebt. Auch zeigen die strengen Regelungen zum Familiennachzug oder die seit 2001 vorgenommenen Verschärfungen in punkto Aufenthaltsstatus und Asyl eine Annäherung an das Modell der differenzierten Exklusion, das durch eine restriktive Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik gekennzeichnet ist. Die für das Modell typische Vorstellung, kein Einwanderungsland zu sein, bestimmt die dänische Politik.

Bei der kulturellen Integration zeigen sich in Dänemark unverkennbar assimilative Tendenzen. Der Staat schafft Voraussetzungen für die kulturelle Anpassung von Migranten. Bezeichnend hierfür sind die Verknüpfung eines gesellschaftlichen Orientierungskurses mit sprachlich gefördertem Dänischunterricht und die Einführung einer Staatsbürgerschaftsprüfung. Mit Instrumenten wie dem Integrationsvertrag und der „Treueerklärung“ möchte der Staat sich absichern, dass Migranten sich zu dänischen Werten bekennen. Kulturelle Differenzen und ethnische Gemeinschaften werden seit einigen Jahren weniger akzeptiert; die dänische Kultur wird im Umgang mit Zuwanderern betont. Die für das Assimilationsmodell typische Skepsis gegenüber der Anerkennung ethnisch-kultureller und sprachlicher Eigenarten ist gewachsen. Allerdings können kulturelle Differenzen in Dänemark eher akzeptiert werden als in Frankreich, wenn Migranten die Grundrechtsvorstellungen des Aufnahmelandes anerkennen. Das lässt sich auf die in Dänemark traditionell auch vorhandenen pluralistischen Vorstellungen zurückführen. Insgesamt ist jedoch ein Wandel hin zu assimilativen Vorstellungen feststellbar.

In Finnland sind die Mitglieder der finnischen Gemeinschaft – mit Ausnahme der anerkannten ethnischen Minderheiten – entweder finnisch- oder schwedischsprachig. Sie haben die gleiche Kultur. Die nationale Gemeinschaft basiert auf ethnischer Abstammung, die Erwartungen an die Integration von Zuwanderern waren in der Vergangenheit vorrangig assimilativ. Noch immer wird erwartet, dass Zuwanderer zügig eine der Landessprachen erlernen. Aber es wird ihnen eher zugestanden, zugleich ihre kulturellen und sprachlichen Wurzeln zu bewahren. Dementsprechend wird Zweisprachigkeit der Einwandererkinder gefördert und die neue Sprachenvielfalt, die durch die Zuwanderung entstanden ist, als Chance hervorgehoben. So findet die Ministerin für Migration und Europa, Astrid Thors, dass von der Sprachenvielfalt im Arbeitsleben Gebrauch gemacht werden sollte: „There are also a number of workplaces where the working language is other than Finnish or Swedish. We could make a better use of the

immigrants' native languages (...)»<sup>504</sup>. Im Vergleich zu Dänemark ist die Erwartungshaltung an Zuwanderer weniger assimilationsorientiert. Bei der kulturellen Dimension der Integration wendet sich Finnland verstärkt dem multikulturellen Modell zu. Allerdings spiegelt sich die staatliche Intention der Förderung der Herkunftskultur bei den Integrationsplänen von Migranten kaum in der Praxis wider.

Wie dargelegt, lehnt Finnland den „Kulturtest“ als Voraussetzung für die Einbürgerung ab. Seit den 90er Jahren wächst die Öffnung gegenüber nicht-ethnischen Migranten und die Akzeptanz gegenüber deren Sprache und Kultur – ein Indiz für die Abkehr vom ethnischen und Assimilationsmodell. Das bestätigt auch die Einführung doppelter Staatsbürgerschaften. In Finnland wurden Einwanderungs- und Aufenthaltsbestimmungen in den letzten Jahren restriktiver, doch sie sind insgesamt moderater als in Dänemark. Die bevorzugte Behandlung ethnischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion wurde eingeschränkt. Hingegen rücken Qualifikationen der Zuwanderungswilligen mehr in den Mittelpunkt. Das klarere Bekenntnis der Regierung zur Einwanderung verdeutlicht die Abkehr vom ethnischen Modell.

Dänemark und Finnland lassen sich *per se* keinem Integrationsmodell eindeutig zuordnen. Sie weisen Merkmale aller Modelle auf und stellen Mischformen dar. Das dänische Integrationsmodell, das traditionell multikulturelle Positionen für sich beanspruchte, siedelt sich derzeit zwischen Assimilation und differenzierter Exklusion an. Es ist vor allem durch assimilationsorientierte, konservative Haltungen gekennzeichnet. Der Begriff „assimilatives Integrationsmodell“ eignet sich im Hinblick auf den ausgeprägten Sanktionsmechanismus und die Erwartungshaltung an Zuwanderer für seine Beschreibung am ehesten. Finnland ließ sich in der Vergangenheit angesichts strenger Zuwanderungsregeln und der Bedeutung ethnischer Abstammung und kultureller Homogenität für die gesellschaftliche Zugehörigkeit am ehesten zwischen dem Modell der differenzierten Exklusion und dem Assimilationsmodell einordnen. Seit einigen Jahren verfolgt das Land aber eine Politik, die sich stärker am Multikulturalismus orientiert. Allerdings verfügt es ebenfalls über typische Elemente des Assimilationsmodells, wenn es etwa einen Integrationsvertrag mit den Zuwanderern abschließt.

---

<sup>504</sup> Astrid Thors zitiert nach Tuomarla, Irmeli (2007): The Minister of Immigration and European Affairs Wishes to Promote a New, Active Immigration Policy.

## 7. ANALYSE DER INTEGRATIONSPOLITIKEN UND IHRER WIRKUNGEN ANHAND DER INTEGRATION IN DEN ARBEITSMARKT

Im Kapitel 2.4 wurde Integration als ein umfassender, wechselseitiger Prozess definiert, in dem Migranten zu einem akzeptierten Teil der Aufnahmegesellschaft werden. Dargelegt wurde, dass dem Arbeitsmarkt in diesem Prozess eine besondere Bedeutung zukommt. Die Integration in den Arbeitsmarkt ist gerade in den nordischen Ländern ein viel diskutiertes Thema in Politik und Medien, da die recht hohen Einkommen, die umfassende soziale Absicherung, die kulturelle Homogenität der Bevölkerungen und die universalistischen Strukturen des Wohlfahrtsstaates – und damit die typischen Merkmale der Länder – als problematisch für den Arbeitsmarktzugang von Zuwanderern gelten.<sup>505</sup> In diesem Kapitel wird zum einen geprüft, wie die Lage der Zuwanderer in diesem zentralen gesellschaftlichen Bereich in Dänemark und Finnland bislang ist und zum anderen, welche Maßnahmen die Politik ergreift, um die Integration zu fördern und wie diese wirken.

Die Annäherung an die Thematik erfolgt ausgehend von der Tatsache, dass die Arbeitsergebnisse von verschiedenen Faktoren abhängen, bspw. von der Verfassung des Arbeitsmarktes, den Qualifikationen der Migranten, den Arbeitsanreizen sowie vom Grad der Verbreitung diskriminierender Einstellungspraktiken.<sup>506</sup> Zunächst werden daher wichtige Merkmale der Wirtschaftsstrukturen und Arbeitsmärkte Dänemarks und Finnlands benannt, bevor die wesentlichen Indikatoren der Arbeitsmarktintegration – die Arbeitslosen-, Erwerbstätigen- und Erwerbsquoten sowie der Grad befristeter und Teilzeitarbeitsverhältnisse – im Zusammenhang mit den in Dänemark und Finnland lebenden Migranten untersucht werden. Danach werden die Aspekte Wirtschaftszweige, Einkommensverteilung, Arbeitsmarktstatus, selbstständige Beschäftigung und integrationshemmende Faktoren im Arbeitsleben dargelegt. Ausgehend von diesen Erläuterungen werden die wichtigsten staatlichen Maßnahmen seit Mitte der 90er Jahre bis 2007 vorgestellt. Sie verfolgen das Ziel einer besseren Arbeitsmarktintegration der Zugewanderten, ihre Wirkung wird hier erörtert. Neben Maßnahmen, die sich an Neuzuwanderer und länger ansässige Zuwanderer richten, werden auch Maßnahmen berücksichtigt, die Teil der allgemeinen Beschäftigungspolitik sind. Ob eine Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern eingetreten ist, wird anhand der Indikatoren für die

---

<sup>505</sup> Vgl. Breidahl, Karen N. (2008): Labour Market Integration Policies in the Nordic Welfare States: Has the Policy Changed and What are the Driving Forces Behind? S. 1.

<sup>506</sup> Vgl. OECD (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, S. 36.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungslage geprüft. Anhand von Studien, Zeitungsartikeln, Regierungsberichten und Interviews wird versucht, Rückschlüsse auf die Wirkung der staatlichen Maßnahmen zu ziehen.

Die Analyse der Arbeitsmarktintegration kann einerseits aufzeigen, wie es um die Integration der in Finnland und Dänemark lebenden Migranten in einem zentralen gesellschaftlichen Bereich steht. Andererseits zeigt sich dabei, was bisher in diesem Bereich durch die staatliche Politik getan und erreicht wurde. Diese Untersuchung prüft, welche Ansätze erfolgreich sind und auch im jeweils anderen Land Berücksichtigung finden sollten.

Wie erörtert, lassen sich nationale Statistiken nicht ohne Weiteres miteinander vergleichen. Deshalb werden wie auch im vorherigen Kapitel vorwiegend Daten der jährlich erscheinenden OECD-Reihe „Internationaler Migrationsausblick“ (*International Migration Outlook*) verwendet. Es handelt sich dabei um eine Datenquelle, die – so weit es methodisch möglich ist – vergleichbares Datenmaterial mit fortlaufenden Zeitreihen enthält.

## 7.1. Wirtschaftsstrukturen und Arbeitsmärkte

Finnland und Dänemark weisen in ihren Wirtschaftsstrukturen einige Gemeinsamkeiten und Unterschiede auf. Die dänische Wirtschaftsstruktur ist u.a. geprägt durch hoch spezialisierte, innovative und exportstarke mittelständische Industrie- und Dienstleistungsunternehmen. Die Anteile der Sektoren am Bruttoinlandsprodukt (BIP) sind folgendermaßen verteilt: Dienstleistungen ca. 73%, Industrie 25% und Land- und Forstwirtschaft 2%. Im öffentlichen Sektor, der wegen des umfangreichen Sozialsystems sehr groß ist, sind ca. 30% der Erwerbstätigen beschäftigt.<sup>507</sup> In Finnland ist der Dienstleistungsbereich mit einem Anteil von ca. 66% am BIP der wichtigste Sektor, in dem 70% der Erwerbstätigen beschäftigt sind, davon ca. 46% im öffentlichen Dienst. Die nächst größten Sektoren sind Industrie und Baugewerbe (31%) und Land- und Forstwirtschaft (3%).<sup>508</sup> Das Land hat mehr Großindustrie aufzuweisen als Dänemark. Allerdings hat der IT-Sektor in Finnland in den vergangenen Jahren enorm an Bedeutung gewonnen. Er ist im Export mittlerweile genauso stark wie die traditionellen Wirtschaftszweige Forst- und Metallindustrie. Bei der Herstellung von Telekommunikationsgerä-

---

<sup>507</sup> Vgl. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland (2008): Dänemark: Wirtschaft und Umweltpolitik, online im Internet: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Daenemark/Wirtschaft.html> (Stand: 31.10.2008).

<sup>508</sup> Vgl. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland (2008): Finnland: Wirtschaftspolitik, online im Internet: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Finnland/Wirtschaft.html> (Stand: 31.10.2008).

ten und Internet-Netzwerken zählt das Land zu den Spitzenreitern. In der Hauptstadtregion haben sich zahlreiche internationale Computer-, Software- und IT-Unternehmen angesiedelt. Finnland und Dänemark können wie die anderen nordischen Länder eine positive wirtschaftliche Entwicklung vorweisen. Die Volkswirtschaften der Länder beklagen einen Mangel an Arbeitskräften, insbesondere an Fachkräften, der angesichts der demografischen Entwicklung in den nächsten Jahren an Signifikanz gewinnen wird. Dänemarks Wirtschaft floriert seit einigen Jahren in einem so hohen Maße wie in keinem anderen EU-Land. Der wirtschaftliche Aufschwung ist v.a. auf den kräftigen Schuldenabbau und die gemäßigte Tarifpolitik in den 1980er Jahren zurückzuführen – Maßnahmen der „Kartoffelkur“ der Regierung Schlüter, die notwendig waren, um die Verschuldungskrise des Landes zu überwinden. Auch die aktive Förder- und Ansiedlungspolitik für Unternehmen der Biotechnologie, Pharmaindustrie und Informationstechnologie in der Öresund-Region zwischen Kopenhagen und dem schwedischen Malmö seit den 90er Jahren trägt zu enormen Wachstumsraten bei. Durch den Wirtschaftsboom ist die Arbeitslosigkeit auf den niedrigsten Stand seit 30 Jahren gesunken, und es herrscht ein fast schon dramatischer Arbeitskräftemangel.<sup>509</sup> Vor allem Fachkräfte, Handwerker und Ingenieure fehlen der Industrie; Dänemark braucht zudem Ärzte und Pflegepersonal. In Finnland betrug das Wirtschaftswachstum zwischen 1995 und 2000 ca. 5%, geriet dann aber ins Stocken. Die Wirtschaft erholte sich zügig, und das Land gilt gegenwärtig als eines der Länder mit den größten Wachstumschancen. Der Arbeitskräftemangel ist insbesondere in den Wachstumszentren in Südfinnland wie der Hauptstadtregion akut. Gefragt sind v.a. Fachkräfte mit hohen, speziellen Qualifikationen, bspw. im Sozial- und Gesundheitswesen, Dienstleistungssektor sowie in Industrie und Bauwesen.<sup>510</sup> Durch den Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in das Rentenalter werden in den kommenden Jahren viele Arbeitsplätze frei, und der Arbeitskräftemangel wird sich weiter erhöhen. Nirgendwo sonst in Europa schreitet die Alterung der Arbeitskräfte so zügig voran wie in Finnland. Zwischen 2000 und 2015 werden bis zu eine Million Finnen – die Hälfte der derzeit Beschäftigten – in Rente gehen. Eine Ursache für die Arbeitskräftenachfrage in Dänemark und Finnland besteht darin, dass die Qualifikationen, Ausbildungen und Berufserfahrungen verfügbarer Arbeitskräfte nicht den Anforderungen entsprechen. Arbeitslose haben häufig ein niedriges, für die Bedingungen der Arbeitsmärkte unzureichendes Ausbildungsniveau. Die Ansprüche haben sich in den letzten

---

<sup>509</sup> Vgl. Thielbeer, Siegfried (2007): Wohlhabend und beinahe frei von Sorgen. Noch nie ging es den Dänen so gut, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 02.01.2007, Nr. 1, S. 12.

<sup>510</sup> Vgl. EURES (2008): Finnland – Nationale Ebene. Kurzer Überblick über den Arbeitsmarkt, online im Internet: <http://europa.eu.int/eures/main.jsp?acro=lmi&catId=2597&countryId=FI&regionId=FI0&lang=de> (Stand: 31.10.2008).

Jahrzehnten drastisch geändert: Die maschinelle Entwicklung führte zu einer Abnahme des Arbeitskräftebedarfs in den traditionellen industriellen Berufen; die neu entstandenen Arbeitsplätze fordern i.d.R. sehr hohe Qualifikationen. Zu Beginn der 1990er Jahre herrschte in Dänemark, Finnland und Schweden eine tiefe Wirtschaftskrise, die mit Massenarbeitslosigkeit einherging. Die Rezession trug zu einem Strukturwandel, zum Bedeutungsverlust industrieller Berufe und zur Entstehung neuer, anspruchsvoller Arbeitsplätze bei. Allerdings wird in Finnland erwartet, dass durch den im Vergleich zu anderen westlichen Ländern noch unterentwickelten Dienstleistungsmarkt in den kommenden Jahren Arbeitsplätze für Arbeitnehmer mit geringeren Qualifikationsanforderungen entstehen.

Bekannt sind die nordischen Länder für ihre gute soziale Absicherung: Es lohnt sich angesichts hoher Sozialleistungen nicht immer, eine Arbeit anzunehmen. Kritiker sind daher der Ansicht, das System verleite dazu, sich in die „soziale Hängematte“ zu legen. Allerdings zeigen Untersuchungen den sehr ausgeprägten Willen der Nordeuropäer, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Hierfür sind nicht ausschließlich finanzielle Gründe ausschlaggebend. Neben der bedeutenden „protestantischen“ Arbeitsethik und dem ausgeprägten Wunsch, für sich selbst sorgen zu können, spielen auch Selbstverwirklichung und Befriedigung sozialer Bedürfnisse eine Rolle.<sup>511</sup> Die Zahl der Erwerbstätigen ist in den nordischen Ländern traditionell hoch. Ihre Erwerbstätigenquoten zählen europaweit zu den höchsten.<sup>512</sup> Charakteristisch ist auch die relativ geringe Abweichung bei den Löhnen. Geregelt wird die Höhe der Mindesteinkommen ausschließlich über Verträge zwischen den Tarifparteien. Weitere Kennzeichen sind ein hoher Organisationsgrad der Arbeitnehmer in Gewerkschaften, ein bedeutender öffentlicher Sektor als Arbeitgeber und die hohe Partizipationsrate der Frauen am Erwerbsleben. Die Arbeitsmärkte beider Länder unterscheiden sich v.a. in ihrer Flexibilität. Dänemarks Arbeitsmarkt ist durch das von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Politik gemeinsam entwickelte „Flexicurity“-System gekennzeichnet, das Flexibilität (*flexibility*) mit Sicherheit (*security*) verbindet. Es bietet Arbeitnehmern kaum einen Kündigungsschutz, doch der Staat stellt hohe

---

<sup>511</sup> Vgl. Andersen, Jørgen Goul (2006): Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare State: Some Preliminary Danish Findings, S. 19.

<sup>512</sup> Dänemark ist bei der Erwerbstätigenquote Spitzenreiter in der EU mit 77,4 % (2006). Die Quote liegt über der Zielmarke der „Lissabon-Strategie“, die im Jahr 2000 von den damaligen EU-Regierungschefs auf dem Treffen des Europäischen Rates in Lissabon beschlossen wurde: Es wurde das Ziel formuliert, den Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren bis 2010 auf 70% zu steigern. Finnland liegt mit 69,3 % an siebter Stelle.

Vgl. Statistisches Bundesamt Deutschland (2008): Erwerbsbeteiligung in Deutschland und Europa. Lissabon-Ziel in erreichbarer Nähe?, online im Internet: [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2008\\_\\_1/2008\\_\\_1L/Lissabon.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2008__1/2008__1L/Lissabon.psml) (24.03.2008).

Sozialleistungen bereit.<sup>513</sup> Das finnische Arbeitsmarktmodell ist durch stärkere Regulierungen und weniger Flexibilität charakterisiert. Dadurch wechseln Finnen seltener ihren Arbeitsplatz. In den vergangenen Jahren wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik Finnlands umfassenden Reformen unterzogen, da die Arbeitslosigkeit seit Mitte der 90er Jahre zwar gesunken ist, der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Beschäftigungslosen jedoch zugenommen hat. Die Entspannung auf dem Arbeitsmarkt kommt lediglich Neueinsteigern zugute oder denen, die nur kurzfristig erwerbslos waren. Ein wesentliches Reformziel ist die Verbesserung der behördlichen Arbeitsvermittlung durch regelmäßige Gespräche mit Arbeitssuchenden und die Aufstellung individueller Arbeitsvermittlungspläne. Um der demografischen Entwicklung Rechnung zu tragen, wurde zwischen 1998 und 2002 eine nationale Strategie zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Älterer entwickelt.<sup>514</sup>

In den vergangenen Jahren hat sich das dänische Arbeitsmarktmodell noch erfolgreicher als das finnische erwiesen. So ist die Jugendarbeitslosigkeit in Dänemark stark gesunken, und Langzeitarbeitslosigkeit wurde erfolgreich bekämpft. Im In- und Ausland ist seither von einem dänischen Jobwunder die Rede. Länder wie Deutschland und Finnland diskutieren darüber, wie das dänische Modell auf eigene Wirtschaftssysteme übertragen werden kann. 2006 äußerte die damalige finnische Arbeitsministerin Tarja Filatov, dass sie die Übernahme des dänischen Modells in Finnland begrüßen würde, da es Arbeitslose zügiger in neue Jobs vermittelt. Sie gab aber zu bedenken, dass es nicht möglich sei, es in seiner Gesamtheit zu übertragen. Die Kosten seien dreimal so hoch wie die des finnischen Modells.<sup>515</sup>

Ein wesentlicher Grund für das internationale Interesse am dänischen Flexicurity-System ist, dass Dänemark eine der niedrigsten Arbeitslosenraten in Europa verzeichnet. Sie betrug im

---

<sup>513</sup> Arbeitslose werden nach spätestens einem Jahr „aktiviert“: Wer das Job- oder Fortbildungsangebot des Jobcenters ablehnt, erhält fortan weniger Arbeitslosengeld. Arbeitslose müssen beim Jobcenter gleich zu Beginn ihrer Arbeitslosigkeit einen Lebenslauf abgeben und kontinuierlich dokumentieren, wo und wann sie sich bewerben. Der dänische Staat bietet im Falle der Arbeitslosigkeit mit etwa 80% des letzten Gehalts eine relative hohe Unterstützung, erwartet aber, dass jeder sich aktiv um Arbeit bemüht, an Weiterbildungsprogrammen teilnimmt, zu Orts- und Berufsveränderungen sowie einem niedrigeren Lohn bereit ist. Im internationalen Vergleich wechseln die Dänen häufig ihren Arbeitsplatz – Sicherheit wird weniger durch einen Arbeitsplatz gewährt als durch die finanzielle Absicherung, eine individuelle Betreuung in der Arbeitsvermittlung und die Möglichkeit zur Weiterbildung bei Entlassung.

Vgl. Lucius, Robert von (2006): Im Wunderland der Flexicurity, FAZ.net am 09.05.2006, online im Internet: <http://www.faz.net/s/Rub754D12360B5F49268E0840D0E4CEEED/Doc~ED0CC10121E2A4D81BB6D8845012BE975~ATpl~Ecommon~Spezial.html> (Stand: 02.08.2009).

<sup>514</sup> Finnland liegt bei der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer europaweit vorn. Es ist der finnischen Regierung gelungen, die Beteiligung der Bürger zwischen 55 und 64 Jahren am Arbeitsmarkt deutlich zu steigern. Ihre Erwerbsquote liegt mit 55% gut 10% über dem europäischen Durchschnitt.

Vgl. Bertelsmann Stiftung: (2006): Carl Bertelsmann-Preis 2006 an finnische Reformprogramm, online im Internet: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten\\_31591.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_31591.htm) (Stand: 19.07.2009).

<sup>515</sup> Vgl. O.A. (2006): Finland Examines Danish Labour Market Model, in: European Industrial Relations Review, Band 389, S. 5.

Mai 2008 nach den saisonbereinigten Berechnungen von Eurostat nur 3,1%, in Finnland hingegen 6,3%. Zuletzt war die Arbeitslosenrate aber in beiden Ländern wie auch anderswo in Europa als Konsequenz der Wirtschaftskrise gestiegen: In Dänemark auf 5,7 und in Finnland auf 8,1% (Mai 2009). Die dänische Arbeitslosenquote für die unter 25-Jährigen ist mit 9,7% eine der niedrigsten Quoten in Europa – die finnische mit 20,8% hingegen mehr als doppelt so hoch (Mai 2009).<sup>516</sup> Finnland gehört bei Jugendarbeitslosigkeit zu den Schlusslichtern in Europa.

Die strukturellen Unterschiede zwischen den Ländern lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Dänemark hat eine niedrigere Arbeitslosenquote und eine höhere Erwerbstätigenquote als Finnland. Das Land verfügt – nicht zuletzt wegen seiner geringeren Größe – über eine höhere Arbeitskräftemobilität, hat liberalere Kündigungsregelungen, größere Lohnflexibilität und eine arbeitsintensivere Produktionsstruktur. Trotz dieser Unterschiede lohnt ein Vergleich der Maßnahmen und Ergebnisse beider Länder im Bereich der Arbeitsmarktintegration. Denn sowohl Finnland als auch Dänemark haben in den letzten Jahren große Anstrengungen unternommen, die Arbeitsmarktchancen von Migranten zu verbessern. Entsprechende Fördermaßnahmen haben absolute Priorität. Zudem ist die Arbeitsmarktintegration von Migranten eine wichtige Aufgabe des demografischen Wandels.

## 7.2 Die Teilhabe von Zuwanderern am Erwerbsleben

Erwerbsarbeit hat in den nordischen Gesellschaften einen hohen Wert im Alltag der einheimischen Bevölkerungen. Folglich führt die Nichtteilhabe am Arbeitsmarkt zur gesellschaftlichen Ausgrenzung. Die Beteiligung von Migranten am Erwerbsleben in den nordischen Gesellschaften ist daher für ihre gesamtgesellschaftliche Integration außerordentlich wichtig. Allerdings gelten bestimmte Einschränkungen: Migranten aus Drittländern haben nicht den gleichen Zugang zu vielen Arbeitsplätzen wie EU-Bürger, gerade im öffentlichen Dienst. Ihre Fähigkeiten werden im Rahmen anderer Verfahren anerkannt. Außerdem haben sie nicht die gleichen Möglichkeiten zu beruflicher Ausbildung und Studienförderung. Doch sie erhalten

---

<sup>516</sup> Vgl. Eurostat (2009): Arbeitslosenquote der Eurozone auf 9,5% gestiegen, Pressemitteilung 97/2009 vom 02.07.2009, online im Internet: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-02072009-AP/DE/3-02072009-AP-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-02072009-AP/DE/3-02072009-AP-DE.PDF) (Stand: 10.07.2009), o.S.



Unterstützung durch verschiedene Integrationsmaßnahmen bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Die Staaten fördern auch das Lernen der Landessprachen.<sup>517</sup>

In Dänemark gilt für Asylsuchende bis zum Erhalt der Aufenthaltserlaubnis ein generelles Erwerbstätigkeitsverbot. Haben Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach den Asyl- oder Familienzusammenführungsbestimmungen oder aus humanitären Gründen, benötigen sie keine gesonderte Arbeitserlaubnis für eine Erwerbstätigkeit. Auch in Finnland dürfen Ausländer mit einem festen Aufenthaltsstatus uneingeschränkt arbeiten. Im Unterschied zu Dänemark können Asylbewerber aber drei Monate nach ihrer Ankunft eine Arbeit aufnehmen.

### 7.2.1 Hauptindikatoren für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungslage

#### Arbeitslosenquote

Die jährlich erscheinende OECD-Publikation „Internationaler Migrationsausblick“ enthält Daten zu „im Inland Geborenen“ und „im Ausland Geborenen“ sowie zu „Inländern“ und „Ausländern“. Wird die Arbeitslosigkeit von Ausländern betrachtet, so ist diese höher als die im Ausland geborener Personen. Im Folgenden wird auf Daten für „im In- und im Ausland Geborene“ zurückgegriffen, da so auch eingebürgerte Personen, die im Ausland geboren wurden, erfasst werden.

Nach der OECD-Statistik stellen sich die Arbeitslosenquoten von im In- und im Ausland geborenen Personen in Dänemark und Finnland von 1995 bis 2007 folgendermaßen dar:

**Tab. 13: Arbeitslosenquote von im Ausland und im Inland geborenen Personen in Dänemark und Finnland in Prozent, 1995-2007**

	Im Inland Geborene				Im Ausland Geborene			
	1995	2000	2005	2007 <sup>1</sup>	1995 <sup>2</sup>	2000 <sup>2</sup>	2005	2007 <sup>1</sup>
Dänemark	7,3	3,9	4,5	2,7	20,6	9,5	9,8	8,1
Finnland	17,0	11,1	8,2	5,9	-	-	18,3	12,7

<sup>1</sup> Die Daten für 2007 beziehen sich jeweils auf das 4. Quartal 2007.

<sup>2</sup> Für Finnland liegt für 1995 und 2000 kein Wert für „im Ausland Geborene“ vor.

Quelle: Verändert entnommen aus: OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 89 sowie ergänzt mit Daten aus: OECD (2009): International Migration Outlook. Sopemi 2009, S. 72.

<sup>517</sup> Vgl. Niessen, Jan et al. (2007): Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa, S. 52ff.

Die Arbeitslosigkeit ist in beiden Ländern bis 2007 sowohl bei In- als auch bei Ausländern gesunken. Die Tabelle berücksichtigt aber nicht die Herkunftsländer und -regionen der im Ausland Geborenen.

Die Statistik Dänemarks erlaubt Angaben darüber, wie viele Einwanderer und Nachkommen aus EU-Ländern, westlichen und nicht-westlichen Ländern sowie einzelnen Herkunftsländern arbeitslos sind.<sup>518</sup> Nach den aktuellsten Daten aus dem Jahr 2005 sind Einwanderer und deren Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern im Vergleich zur dänischen Bevölkerung dreimal und zu EU-Bürgern zweimal so häufig arbeitslos.<sup>519</sup>

Die amtliche Arbeitsmarktstatistik Finnlands unterscheidet vorrangig zwischen ausländischer Bevölkerung und Gesamtbevölkerung. Werden deren Arbeitslosenquoten gegenübergestellt, zeigt sich, dass sowohl in der Gesamtbevölkerung, aber besonders bei Ausländern die Arbeitslosigkeit deutlich gesunken ist. Laut der offiziellen Statistik hatte die Arbeitslosenquote der Ausländer Mitte der 90er Jahre fast 50% betragen und sich innerhalb von zehn Jahren um die Hälfte verringert. Insgesamt sind Ausländer aber nach wie vor besonders häufig von Arbeitslosigkeit betroffen.<sup>520</sup> Bedacht werden muss auch, dass diejenigen, die ein Integrationsprogramm absolvieren oder eine geförderte Tätigkeit ausüben, gar nicht in die Statistik eingehen. Das Arbeitsleben vieler Ausländer ist instabil, da sich Beschäftigung und Arbeitslosigkeit abwechseln.<sup>521</sup> Die folgende Grafik illustriert, woher die am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffenen Zuwanderer stammen.

---

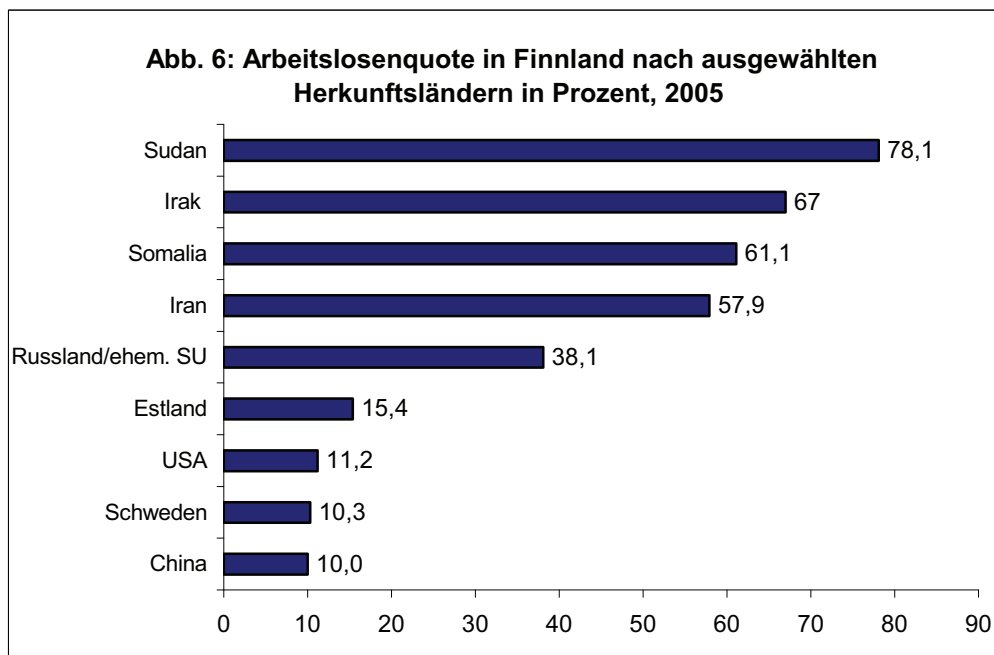
<sup>518</sup> Als westliche Länder werden die EU-Mitgliedsstaaten, Island und Norwegen sowie die Länder USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, die Schweiz und der Vatikanstaat bezeichnet. Alle anderen Länder sind nicht-westliche Länder.

<sup>519</sup> Bei den aus Dänemark stammenden Bürgern betrug die Quote 2005 5,2%, bei Einwanderern und Nachkommen aus EU-Ländern 6,8% und bei nicht-westlichen Einwanderern und Nachkommen 15,1%. Vgl. Statistik Dänemark, online im Internet: <http://www.statbank.dk> (Stand: 31.10.2008).

<sup>520</sup> Laut der Statistik des finnischen Arbeitsministeriums waren 2005 25% der Ausländer arbeitslos, das entspricht in etwa dem dreifachen Wert der Gesamtbevölkerung (8%).

Vgl. Finnisches Arbeitsministerium (2006): Migration Statistics and Diagrams 31.12.2006, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/04\\_migration/kal\\_en.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/04_migration/kal_en.pdf) (Stand: 20.07.2009), o.S.

<sup>521</sup> Vgl. Europäische Kommission (2004): Europäisches Beschäftigungsobservatorium: Bericht vom Herbst 2003, S. 61.

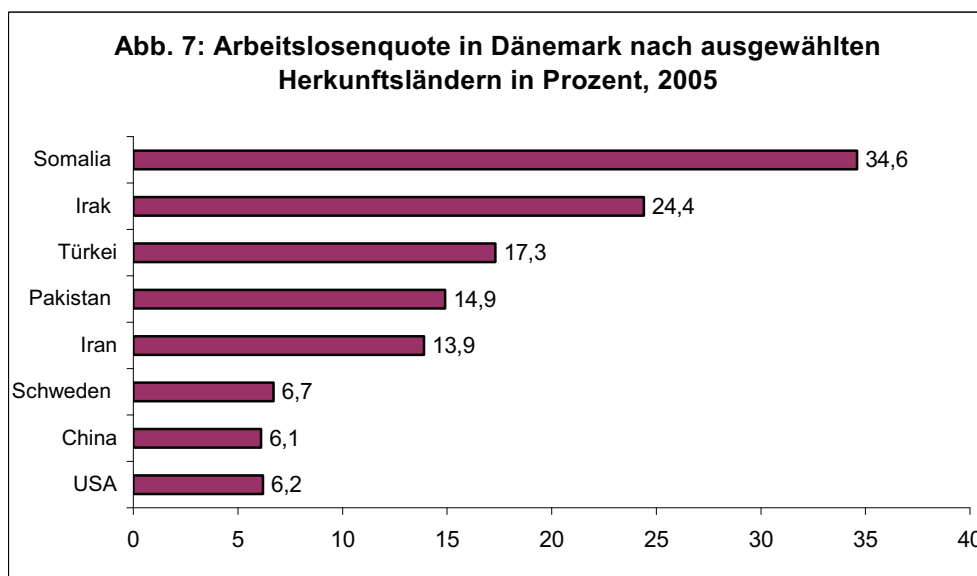


Quelle: Verändert entnommen aus: Huuskonen, Matti (2005): Finnish Plumber Seeks Employment, Helsingin Sanomat International Edition am 18.10.2005, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).

Anhand der Abbildung 6 wird ersichtlich, dass v.a. Sudanesen, Iraker, Somalis und Iraner arbeitslos sind. Es handelt sich bei ihnen um Flüchtlinge, die direkt nach ihrer Ankunft als arbeitsuchend registriert wurden. Einige der Flüchtlinge sind traumatisiert und haben lange in Flüchtlingscamps gelebt – ihr Integrationsprozess wird voraussichtlich viele Jahre andauern. Etwa 10% der Migranten mit Flüchtlingsstatus in Finnland sind Analphabeten.<sup>522</sup> Außerhalb der Flüchtlingsbevölkerung sind Migranten aus Russland am häufigsten arbeitslos. Die Arbeitslosenquote westlicher Migranten wie Schweden und US-Amerikaner ist im Vergleich dazu niedrig und entspricht fast der finnischen Bevölkerung.

Auch in Dänemark sind Migrantengruppen in sehr unterschiedlichem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen, wie Abbildung 7 zeigt:

<sup>522</sup> Vgl. Vilkkama, Katja et al. (2005): Finland. OECD Sopemi International Migration Outlook 2005, S. 25.



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus: Statistik Dänemark, online im Internet: <http://www.statbank.dk> (Stand: 31.10.2008).

In Dänemark liegt die Arbeitslosenquote von Personen aus anderen nordischen oder europäischen Ländern nur wenig über der Quote der dänischen Bevölkerung. Besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind auch hier Flüchtlinge aus Somalia und dem Irak. Die Quote von Migranten aus afrikanischen Herkunftsländern liegt bei ca. 20%, die von Migranten aus Asien trotz des guten Abschneidens der Chinesen bei 15%.<sup>523</sup>

Das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit ist für Zuwanderer in beiden Ländern signifikant höher als für die einheimischen Bevölkerungen. Das Herkunftsland beeinflusst die Dauer der Arbeitslosigkeit. Besonders Frauen mit Flüchtlingshintergrund sind betroffen.

Wie in vielen anderen europäischen Ländern sehen sich Migrantinnen beim Arbeitsmarktzugang mit speziellen Schwierigkeiten konfrontiert. Allerdings stellen sich die Daten für diese Gruppen in Dänemark und Finnland sehr unterschiedlich dar. Nach dem „Internationalen Migrationsausblick 2008“ waren in Finnland 2006 ca. 16% der im Ausland geborenen Männer und 20% der im Ausland geborenen Frauen arbeitslos. In Dänemark waren im gleichen Jahr ca. 7% der im Ausland geborenen Männer arbeitslos, bei den Frauen betrug der entsprechende Wert 8%.<sup>524</sup> Die Geschlechterunterschiede machen sich in Dänemark also weniger bemerkbar.

Jugendliche Zuwanderer sind dem Risiko der Arbeitslosigkeit stärker ausgesetzt als gleichaltrige Einheimische. Laut der OECD, die entsprechende Daten für 2003-2004 bereithält, sind die Zahlen in Dänemark im internationalen Vergleich zwar recht gering, aber: Die Arbeitslo-

<sup>523</sup> Vgl. Statistik Dänemark, online im Internet: <http://www.statbank.dk> (Stand: 31.10.2008).

<sup>524</sup> Vgl. OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 239ff.

senquote der im Ausland geborenen Jugendlichen liegt mit ca. 8% zweifach über dem Wert der in Dänemark Geborenen (4%). Die Arbeitsmarktergebnisse der jungen Migranten lassen zu wünschen übrig, obwohl das Land über einen flexiblen Arbeitsmarkt und gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen verfügt.<sup>525</sup> Eine Ursache ist die hohe Schul- und Ausbildungsabbrucherquote, die zu den wesentlichsten Herausforderungen bei der Arbeitsmarktintegration zählt: Jugendliche mit Migrationshintergrund, gleich, ob sie in Dänemark oder im Ausland geboren wurden, brechen doppelt so häufig eine Ausbildung ab wie dänische Jugendliche. Nur wenige von ihnen beginnen eine neue Ausbildung oder beenden die abgebrochene Ausbildung später. In Finnland ist die Arbeitslosenquote nach den Daten der OECD für 2003-2004 sowohl der im Ausland geborenen Jugendlichen (ca. 36%) als auch der im Inland geborenen Jugendlichen (28%) im internationalen Vergleich sehr hoch.<sup>526</sup> Allerdings ist keine hohe Schul- und Ausbildungsabbrucherquote der jugendlichen Migranten zu beklagen, da das Land bei der schulischen Integration gute Erfolge aufweist.

Es kann festgehalten werden: Zugewanderte aus nicht-westlichen Ländern, und hier insbesondere Flüchtlinge sowie Frauen und Jugendliche, sind überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. Sie stellen in beiden Ländern eine auf dem Arbeitsmarkt zu wenig genutzte Ressource dar. Allerdings sind nicht-westliche Migranten in den letzten Jahren seltener arbeitslos. Besonders in Dänemark hat sich die Situation merklich verbessert: Die Arbeitslosenquote der Zuwanderer sank in zehn Jahren um mehr als 10 Prozentpunkte.<sup>527</sup> In Finnland liegt die Arbeitslosenrate Zugewanderter über dem dänischen Niveau, aber auch hier sind in den vergangenen Jahren merkliche Verbesserungen eingetreten.

### **Erwerbstätigenquote**

Ein deutliches Bild der Beschäftigungssituation der zugewanderten Bevölkerung ergibt der Blick auf die *Erwerbstätigenquote* (auch: *Beschäftigungsquote*), also den Anteil der erwerbstätigen Frauen und Männer an der entsprechenden weiblichen bzw. männlichen Bevölkerungsgruppe. Diese Quote ist aussagekräftig, da sie nicht wie die Arbeitslosenquote von Änderungen der Größe der Erwerbsbevölkerung beeinflusst wird. In Anbetracht der Möglichkeit versteckter Arbeitslosigkeit können mit der Erwerbstätigenquote weitere Informationen zur Beschäftigungslage aller Personen im Arbeitsalter herangezogen werden.<sup>528</sup>

---

<sup>525</sup> Vgl. OECD (2007): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2007, S. 82.

<sup>526</sup> Vgl. OECD (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, S. 54.

<sup>527</sup> Vgl. OECD (2007): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2007, S. 69.

<sup>528</sup> Vgl. Schultz-Nielsen, Marie Louise/Constant, Amelie (2004): Employment Trends for Immigrants and Natives, in: Tranæs, Torben/Zimmermann, Klaus F.: Migrants, Work, and the Welfare State, S. 120.

Wie dargelegt, ist die Zahl der Erwerbstätigen in den nordischen Ländern traditionell hoch. Laut OECD sind die Quoten der im Ausland geborenen Personen zwar niedriger, haben sich aber parallel zum Anstieg der Quoten der im Inland geborenen Bevölkerungen erhöht. Tabelle 14 verdeutlicht dies anhand der Jahre 1995, 2000, 2005 und 2007.

**Tab. 14: Erwerbstätigenquote von im Ausland und im Inland geborenen Personen in Dänemark und Finnland in Prozent, 1995-2007**

	Im Inland Geborene				Im Ausland Geborene			
	1995	2000	2005	2007 <sup>1</sup>	1995 <sup>2</sup>	2000	2005	2007 <sup>1</sup>
Dänemark	74,2	77,5	76,8	79,0	46,4	53,6	59,9	63,1
Finnland	60,1	68,3	68,8	70,1	-	45,1	57,0	63,2

<sup>1</sup> Die Daten für 2007 beziehen sich jeweils auf das 4. Quartal 2007.

<sup>2</sup> Für Finnland liegt für 1995 kein Wert für „im Ausland Geborene“ vor.

Quelle: Verändert entnommen aus: OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 89 sowie ergänzt mit Daten aus: OECD (2009): International Migration Outlook. Sopemi 2009, S. 71.

Die Erwerbstätigenquoten der im Ausland Geborenen sind in Dänemark und Finnland ähnlich. Daraus lassen sich ähnliche Ausgangsbedingungen für die Arbeitsmarktintegration in beiden Ländern schlussfolgern.

In der Vergangenheit wichen die Erwerbstätigenquoten besonders in Dänemark erheblich ab: Die Quote der im Ausland Geborenen lag noch im Jahr 2000 mehr als 20 Prozentpunkte unter der Quote der im Inland Geborenen. Zwar hat sich der Abstand mittlerweile verringert, beträgt aber immer noch ca. 16 Prozentpunkte. Zuwanderer mit der niedrigsten Erwerbstätigenquote in Dänemark stammen überwiegend aus nicht-westlichen Herkunftsländern. Bei Migranten aus Somalia, dem Libanon, Afghanistan und dem Irak ist die Quote besonders niedrig.<sup>529</sup> Bei genauerer Betrachtung der Erwerbstätigenquote der Zuwanderer fällt auf, dass männliche Zuwanderer mit ca. 70% einen deutlich höheren Wert aufweisen als zugewanderte Frauen mit 58% (jeweils 2006).<sup>530</sup> „Offenbar liegt eine besondere Schwäche Dänemarks darin, weibliche Arbeitskräfte nicht-westlicher Herkunft in den Arbeitsmarkt einzugliedern.“<sup>531</sup> Allerdings konnte auch die Erwerbstätigenquote der zugewanderten Frauen in den vergangenen Jahren um fast 20 Prozentpunkte erhöht werden.

<sup>529</sup> Vgl. Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (2005): Årbog om udlændinge i Danmark 2005. Status og udvikling, S. 172f.

<sup>530</sup> Vgl. OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 90.

<sup>531</sup> Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, S. 118.

Dänemark verzeichnet seit Beginn der verstärkten Anstrengungen der Regierung bei der Integration von Neuankömmlingen in den Arbeitsmarkt Fortschritte. Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit ist für Neuzuwanderer gestiegen, die nach dem 1.1.1999 immigriert sind und damit Leistungen nach dem Integrationsgesetz erhalten. Sie weisen etwa 6% höhere Erwerbstätigenquoten nach drei bis vier Aufenthaltsjahren auf als frühere Kohorten.<sup>532</sup> Nach Angaben des Integrationsministeriums stieg die Zahl der beschäftigten Einwanderer aus nicht-westlichen Ländern zwischen 2001 und 2004 um 15.000 Personen.<sup>533</sup> Interessant ist, dass parallel dazu auch ihre Arbeitslosenquote angestiegen ist. Das hängt mit dem starken Zulauf von Neuzuwanderern auf den Arbeitsmarkt als Konsequenz der Integrationspolitik zusammen.

Auch in Finnland ist eine positive Entwicklung ersichtlich – der Anteil der erwerbstätigen Migranten hat sich im Laufe der vergangenen Jahre erhöht. Allerdings liegt die Erwerbstätigenquote der zugewanderten Bevölkerung weiter deutlich unter der Quote der Inländer. Auch hier weisen nicht-westliche Migranten eine besonders niedrige Erwerbstätigenquote auf: Dies sind vorrangig Personen, die in den ersten Jahren nach ihrer Zuwanderung Sprach- und Integrationskurse besuchen, bspw. Flüchtlinge sowie „Rückkehrer“ aus der ehemaligen Sowjetunion und Estland. Eine hohe Erwerbstätigenquote haben hingegen Bürger aus den nordischen und nordamerikanischen Staaten.<sup>534</sup> Die Unterschiede zwischen den Geschlechtern sind auch in Finnland signifikant. So betrug 2006 die Erwerbstätigenquote der im Ausland geborenen Frauen 53%, die der Männer 67%.<sup>535</sup>

### **Erwerbsquote**

Die *Erwerbsquote* gibt den Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) im erwerbsfähigen Alter wider, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Sie stellt somit einen weiteren Indikator für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungslage dar.

Der Blick auf die Altersstruktur zeigt, dass sich die Mehrzahl der Zuwanderer in beiden Ländern im Arbeitsalter befindet. Finnland weist eine günstige Altersstruktur der Zuwanderungsbevölkerung in punkto Erwerbstätigkeit auf: Etwa 75% der Ausländer und ca. 67% der finnischen Staatsbürger sind im erwerbsfähigen Alter.<sup>536</sup> In Dänemark beträgt der Anteil der 15-

---

<sup>532</sup> Vgl. Liebig, Thomas (2007): The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark, S. 34.

<sup>533</sup> Vgl. Dänisches Außenministerium (2006): Factsheet Denmark. Integration in Denmark, S. 4.

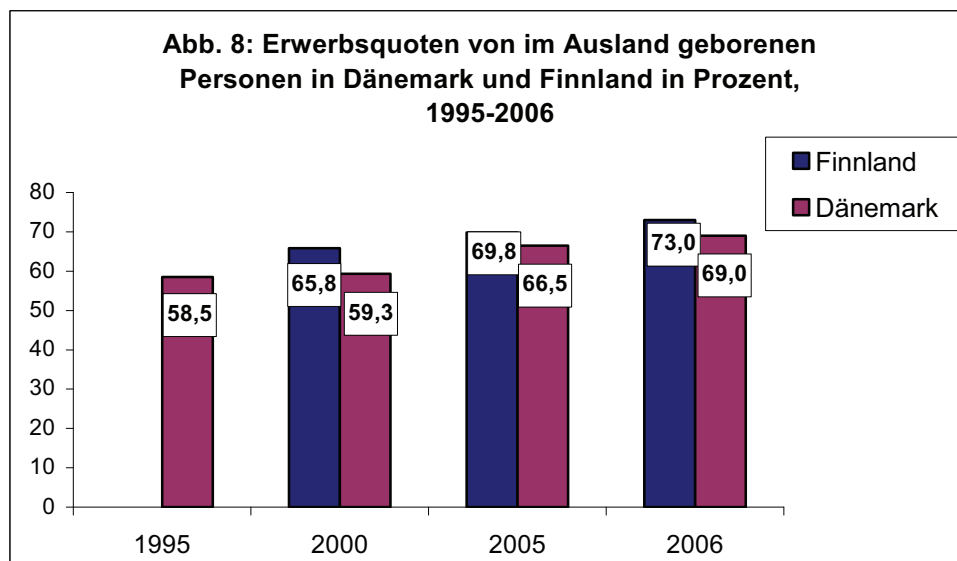
<sup>534</sup> Vgl. Forsander, Annika (2001): Migranten auf dem finnischen Arbeitsmarkt – wer sind die Gewinner, wer die Verlierer?, S. 420f.

<sup>535</sup> Vgl. OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 90.

<sup>536</sup> Vgl. Europäische Kommission (2004): Europäisches Beschäftigungsobservatorium: Bericht vom Herbst 2003, S. 61.

bis 49-Jährigen bei Dänen etwa 45%, bei Einwanderern sogar ca. 68%. Der Anteil der über 55-Jährigen ist bei Einwanderern niedriger.<sup>537</sup> Die gute Altersstruktur der Zuwanderer zeigt sich aber nicht in der Erwerbsbeteiligung.

Die Erwerbsquote der zugewanderten Bevölkerung liegt in beiden Ländern unter der Quote der im Inland Geborenen: Im Jahr 2006 betrug die Differenz in Dänemark 12,4 Prozentpunkte. Das Land zählt zu den Industrieländern, wo Unterschiede zwischen Migranten und Einheimischen besonders augenscheinlich sind. In Finnland betrug sie lediglich vier Prozentpunkte. Dass in beiden Ländern beim Anteil von Zuwanderern am Erwerbsleben Fortschritte zu verzeichnen sind, geht aus Abbildung 8 hervor.



Anmerkung: Für Finnland liegt für 1995 kein entsprechender Wert vor.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 89.

Nicht nur die Erwerbsquoten der Zuwanderer sind gestiegen, sondern auch die Abstände zu den im Inland geborenen Personen haben sich verringert, nämlich zwischen 2000 und 2006 in Dänemark um knapp 9% und in Finnland um 7%.<sup>538</sup>

In Dänemark hat sich die Erwerbsquote besonders bei nicht-westlichen Zuwanderern erhöht. Sie stehen dem dänischen Arbeitsmarkt nun eher zur Verfügung als noch in den 90er Jahren. Allerdings ist angesichts des allgemeinen Rückgangs der Arbeitslosigkeit und des wachsenden Arbeitskräftemangels der Zuwandereranteil an der Erwerbsbevölkerung nach wie vor zu gering. Auffällig ist die im Vergleich zu später eingereisten Flüchtlingen höhere Erwerbsquote von Migranten aus der Türkei und Pakistan, die während der Gastarbeiteranwerbung kamen. Das liegt daran, dass einige Gruppen vom Erwerbsleben ausgeschlossen sind und dem

<sup>537</sup> Vgl. Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (2005): Årbog om udlændinge i Danmark 2005. Status og udvikling, S. 37.

<sup>538</sup> Vgl. OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 89.



Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. So immigrierte ein Teil der Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien während der Gastarbeitereinwanderung mit dem Ziel der Arbeitsaufnahme. Doch die Jahrzehnte später einwandernden bosnischen Flüchtlinge erhielten keine dauerhaften Aufenthaltsgenehmigungen und keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Bei Personen aus Afrika und Asien verursacht der Flüchtlingsstatus ebenfalls die niedrige Erwerbsrate.<sup>539</sup> Zwar sind in Finnland insgesamt Fortschritte beim Arbeitsmarktzugang von Zuwanderern sichtbar. Aber die Erwerbsquoten einiger Flüchtlingsnationalitäten deuten eine Marginalisierung an, die in den 80er Jahren bereits in Dänemark und den anderen nordischen Ländern sichtbar war. Besonders niedrige Quoten weisen Somalier und Iraker auf: Weniger als die Hälfte steht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Eine Ursache ist die grundlegende Sozialversicherung: „Viele Migranten und vor allem Flüchtlinge ohne bedeutende Arbeitserfahrung innerhalb des finnischen Arbeitsmarktes werden eher in das Sozialversicherungssystem integriert als in den Arbeitsmarkt.“<sup>540</sup> Auch haben Migranten durchschnittlich mehr Kinder, Frauen bleiben zur Betreuung häufiger daheim. Besonders innerhalb der Flüchtlingsgruppen sind die Fertilitätsziffern hoch, was ihre geringe Erwerbsquote – und speziell die der Frauen – zumindest teilweise erklärt.<sup>541</sup> Finnland läuft Gefahr, dass das Ausgeschlossenensein vieler Flüchtlinge von der Erwerbsbevölkerung zu ihrer langfristigen Exklusion aus dem Arbeitsmarkt führt. Die Folge wäre eine dauerhafte Abhängigkeit von Sozialtransferleistungen, die teuer wird. Die Betroffenen leben dann zwar in Finnland, aber außerhalb der Gesellschaft.

### **Befristete und Teilzeitarbeitsverhältnisse**

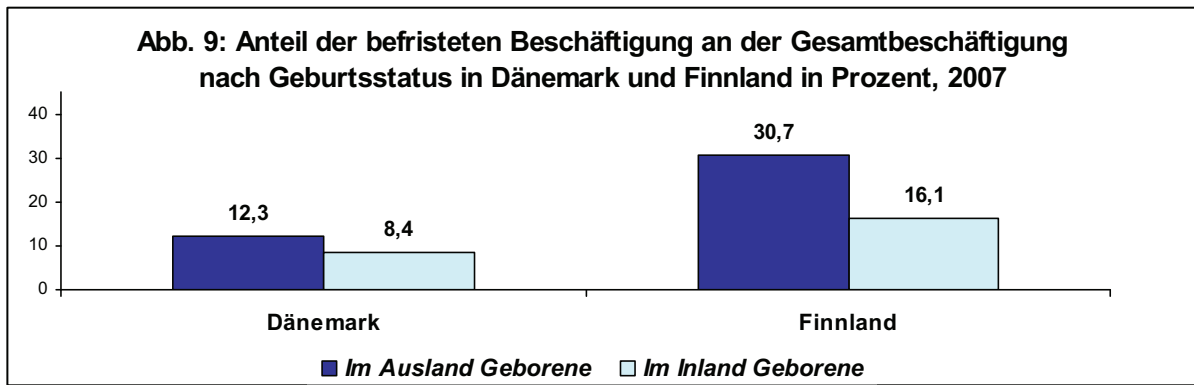
Wie für Industriestaaten typisch, ist die Wahrscheinlichkeit eines befristeten Beschäftigungsverhältnisses für Zuwanderer in Dänemark und Finnland deutlich größer als für die einheimische Bevölkerung. Die folgende Abbildung 9 verdeutlicht dies.

---

<sup>539</sup> Vgl. Pedersen, Peder J. (2005): Migration in a Scandinavian Welfare State: The Recent Danish Experience, in: Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.): European Migration. What Do We Know?, S. 72f.

<sup>540</sup> Forsander, Annika (2001): Migranten auf dem finnischen Arbeitsmarkt – wer sind die Gewinner, wer die Verlierer?, S. 428.

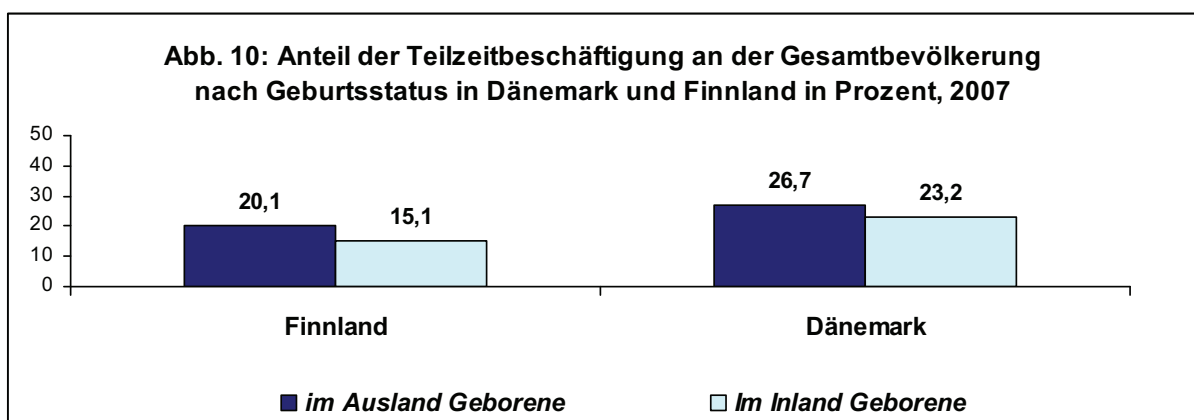
<sup>541</sup> Vgl. ebd., S. 419.



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus: OECD (2009): International Migration Outlook. Sopemi 2009, S. 23.

In Dänemark betrug der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse bei Einheimischen 2007 ca. 8%, bei den im Ausland Geborenen ca. 12%. In Finnland ist befristete Beschäftigung allgemein weiter verbreitet. Fast 31% der im Ausland Geborenen arbeiteten 2007 befristet, 16% waren es bei den im Inland Geborenen. Besonders Angehörige aus Drittstaaten haben befristete Arbeitsverträge – das zeigt ihre Empfindlichkeit gegenüber Konjunkturschwankungen.<sup>542</sup> Zu erwarten ist, dass Drittstaatsangehörige von der aktuellen Wirtschaftskrise besonders betroffen sein werden. Da eine befristete Beschäftigung für Arbeitnehmer mehr Unsicherheit bedeutet, ist sie mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration als negativ zu bewerten. Andererseits kann ein befristeter Arbeitsvertrag für den einzelnen Migranten von großer Bedeutung sein. Er ebnet den Weg in den Arbeitsmarkt und kann in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis münden.

Auch beim Anteil von Teilzeit-Arbeitsverhältnissen bestehen Differenzen zwischen einheimischer und zugewandelter Bevölkerung, wie aus Abbildung 10 hervorgeht. Konstatiert werden kann, dass Zuwanderer überproportional häufig keine feste Vollzeitstelle haben.



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus: OECD (2009): International Migration Outlook. Sopemi 2009, S. 23.

<sup>542</sup> Vgl. Europäische Kommission (2004): Europäisches Beschäftigungsobservatorium: Bericht vom Herbst 2003, S. 61.

## 7.2.2 Wirtschaftszweige und Einkommensverteilung

Nach Einteilung der OECD stellen sich die Wirtschaftsbereiche in Finnland folgendermaßen dar: 17% der im Ausland Geborenen sind in den Sektoren Bergbau, Energie und Warenherstellung beschäftigt, 16% im Groß- und Einzelhandel, 14% im Gesundheitsbereich und anderen Gemeinschaftsdienstleistungen, 7% im Gastgewerbe, 6% im Baugewerbe, ebenfalls 6% im Bildungswesen, 2% in der Verwaltung und Organisationen und ca. 30% im Bereich sonstiger Dienstleistungen (Angaben für die Jahre 2005-2006).<sup>543</sup> In Finnland arbeiten also die meisten Zuwanderer im Dienstleistungsbereich. Im internationalen Vergleich beträchtlich ist zudem ihr Anteil im Gesundheitswesen, viele stammen aus Russland und der ehemaligen Sowjetunion. Auch in der Transport- und in der Reinigungsbranche arbeiten viele Russischsprachige. Zuwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien und Somalia arbeiten v.a. in der Produktion, Ost- und Zentraleuropäer vorrangig in technischen Berufen. Türken, Inder, Chinesen, Thailänder und Vietnamesen sind meist in Gastronomie und Elektronikindustrie tätig.<sup>544</sup> Die Baubranche hat den höchsten Ausländeranteil. Im Süden ist fast einer von fünf Bauarbeitern Ausländer, viele arbeiten illegal.

Für gering qualifizierte Migranten gilt – unabhängig von ihrem Status bspw. als Flüchtling oder Remigrant – dass sie eine schwache Stellung auf dem finnischen Arbeitsmarkt einnehmen. Sie sind meist auf den untersten Ebenen der Arbeitsmarkthierarchie tätig. Viele arbeiten in „frauentypischen Berufen“, u.a. in Reinigungsfirmen, die durch niedrige Aufstiegs- und Verdienstmöglichkeiten gekennzeichnet sind. Der Anteil der männlichen Migranten in der Gastronomie, in Lehrtätigkeiten und in Reinigungsdiensten ist höher als bei finnischen Männern.<sup>545</sup> Da im Süden bessere Arbeits- und Bildungsmöglichkeiten herrschen, ziehen Migranten innerhalb des Landes vorwiegend in die größten, südlichen Städte wie Helsinki, Espoo und Turku. Vor allem auf dem Helsinkier Arbeitsmarkt spielen gut ausgebildete Migranten mittlerweile eine aktive Rolle. Die 25- bis 34-Jährigen mit finnischer Hochschul- oder Berufsausbildung haben i.d.R. weniger Probleme auf dem Arbeitsmarkt. Männer arbeiten oft in

---

<sup>543</sup> Vgl. OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 73.

<sup>544</sup> Vgl. Termonen, Markus (2004): The Relation of European Labour and Migration Policies, online im Internet: <http://no-racism.net/article/900> (Stand: 11.01.2007).

<sup>545</sup> Vgl. Forsander, Annika (2001): Migranten auf dem finnischen Arbeitsmarkt – wer sind die Gewinner, wer die Verlierer?, S. 422f.

der Industrie, im Bankwesen und im Großhandel, Frauen im Sozial- und Gesundheitswesen und in der öffentlichen Verwaltung.<sup>546</sup>

In Dänemark ist die Verteilung der im Ausland Geborenen auf die Wirtschaftssektoren mit Finnland vergleichbar. Im Bereich Bergbau, Energie und Warenherstellung arbeiten 17%, im Groß- und Einzelhandel 12%, im Gesundheitsbereich und anderen Gemeinschaftsdienstleistungen 20%, im Bildungswesen 8%, im Gastgewerbe 7%, im Baugewerbe 4%, in der Verwaltung und Organisationen 3%, in der Landwirtschaft und Fischerei 2% und ca. 26% im Bereich sonstiger Dienstleistungen (ebenfalls Angaben für die Jahre 2005-2006).<sup>547</sup> Der Dienstleistungssektor ist auch hier für Zugewanderte am bedeutendsten. Sie sind überrepräsentiert in der Bauwirtschaft und im Gastgewerbe. Auch im Gesundheitswesen ist ihr Beschäftigungsanteil bemerkenswert hoch.

In Dänemark ist die Verteilung der Arbeitnehmer aus westlichen Ländern nach Wirtschaftssektoren mit der Bevölkerung dänischen Ursprungs vergleichbar. Allerdings weichen Arbeitnehmer aus nicht-westlichen Ländern bei Betrachtung der Branchen von westlichen Zuwanderern und einheimischer Bevölkerung ab: Ihr Anteil in Industrie, Baubranche und den Bereichen Handel und Gastgewerbe ist überproportional hoch. Genauer betrachtet sind die meisten nicht-westlichen Zuwanderer in Reinigungsdiensten beschäftigt, nämlich 9% der Männer und 17% der Frauen – der entsprechende Anteil in der einheimischen Bevölkerung beträgt bei den Frauen unter 2% und bei den Männern unter 1%. Reinigungsdienste sind u.a. für Einwanderer aus der Türkei, Somalia, Pakistan und Jugoslawien die wichtigste Branche. In Restaurants, im Transportbereich und in Schlachtereien sind ebenfalls überproportional viele nicht-westliche Arbeitnehmer beschäftigt. Anteilsmäßig am häufigsten in Restaurants beschäftigt sind Migranten aus dem Libanon, dem Irak, Vietnam und der Türkei. Einwanderer aus dem Iran arbeiten meist in sozialen Einrichtungen. Der Anteil an Taxifahrern ist unter den pakistanischen Einwanderern am höchsten.<sup>548</sup>

Der Blick auf die Wirtschaftsbereiche zeigt also, dass nicht-westliche Migranten in Finnland und Dänemark bei Tätigkeiten überrepräsentiert sind, die auf den untersten Stufen der Arbeitsmarktleiter liegen. Sie arbeiten als ungelernete Kräfte und in Jobs, die für die Einheimischen unattraktiv sind, u.a. wegen der geringen Entlohnung.

---

<sup>546</sup> Vgl. Heikkilä, Elli/Järvinen, Taru (2003): Country-Internal Migration and Labour Market Activities of Immigrants in Finland, online im Internet: <http://ideas.repec.org/p/wiw/wiwsa/ersa03p72.html> (Stand: 20.07.2009), S. 14.

<sup>547</sup> Vgl. OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 73.

<sup>548</sup> Vgl. Lindhardt, Annemette/Frølander, Amy (2004): Indvanderne og arbejdsmarkedet, S. 46ff.

Nach einer Publikation des Dänischen Ministeriums für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration aus dem Jahr 2005 beträgt in Dänemark das Einkommen von Einwanderern ca. 70% und das der Nachkommen 60% des Einkommens der Dänen. Eine Ursache hierfür ist die ungleiche Altersverteilung: Einwanderer und Nachkommen sind insgesamt jünger als die dänische Bevölkerung, das Einkommen steigt i.d.R. mit den Dienstjahren. Zudem befindet sich unter Migranten ein wesentlich größerer Anteil derjenigen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Auch sind die einfachen Tätigkeiten, bspw. in der Gastronomie und in Reinigungsdiensten, in punkto Arbeitsbedingungen und Entlohnung wenig vorteilhaft. Die ungleiche Einkommensverteilung geht auch auf diese relativ gering bezahlten Tätigkeiten zurück. Die Einkommen der Migranten aus Somalia, Afghanistan und dem Irak befinden sich im untersten Bereich, die der Migranten aus den EU- und nordischen Ländern sowie aus Nordamerika sind am höchsten.<sup>549</sup>

Interessant ist die Betrachtung der Einkommen im Zusammenhang mit dem Bildungsniveau. Es zeigt sich nämlich, dass nicht-westliche Einwanderer unabhängig von ihrem Bildungsgrad weniger als die einheimische Bevölkerung verdienen. Migranten mit höherem Bildungsgrad, bspw. einem Master- oder Diplomabschluss einer Hochschule, haben zwar das höchste Jahreseinkommen. Es entspricht aber nur ca. der Hälfte des Jahreseinkommens von Dänen gleichen Bildungsgrads. Eine schwache Stellung auf dem Arbeitsmarkt nehmen bei Dänen wie Zuwanderern diejenigen mit dem geringsten Bildungsgrad ein. Gering qualifizierte Migranten und Dänen haben das niedrigste Jahreseinkommen – aber wiederum auch mit deutlichen Diskrepanzen zwischen Einheimischen und Zugewanderten.

Über die Einkommenssituation Zugewanderter in Finnland liegen kaum Studien vor. Die Medien thematisieren jedoch deren nachteilige Einkommenssituation. So berichtete die Zeitung Helsingin Sanomat im August 2006 über eine Prüfung der Arbeitsschutzbehörden von über 900 Arbeitsstätten mit ausländischen Arbeitskräften. Bei der Hälfte der überprüften Firmen wurde demnach festgestellt, dass Ausländer niedrigere Löhne als einheimische Arbeitnehmer erhalten. Sie liegen unter Tarif, und Überstunden werden nicht vergütet.<sup>550</sup> Zwar erhalten Ausländer in Finnland insgesamt niedrigere Löhne als Finnen. Untersuchungen zur Einkommensverteilung ergaben aber, dass Migranten beim Einkommen eine sehr heterogene Gruppe darstellen. Das höchste mittlere Einkommen erhalten Zuwanderer aus den EU-Staaten und aus

---

<sup>549</sup> Vgl. Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (2005): Årbog om udlændinge i Danmark 2005. Status og udvikling, S. 182ff.

<sup>550</sup> Vgl. O.A. (2006): Inspectors Find That Finnish Employers Often Violate Basic Rights of Foreign Employees, Helsingin Sanomat International Edition am 21.08.2006, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).

den nordamerikanischen Staaten. Das niedrigste weisen u.a. Zuwanderer aus Somalia, Thailand und der Türkei auf. Ende 1997 erhielten zugewanderte Lohnempfänger etwa 78% des durchschnittlichen Jahreseinkommens der Mehrheitsbevölkerung. Weiblichen Zugewanderten erging es noch schlechter: Sie verdienten ca. 75% des Einkommens männlicher Zugewanderter. Das gleicht den Einkommensunterschieden bei finnischen Frauen und Männern.<sup>551</sup>

Auch Finnland offenbart einen Zusammenhang zwischen Einkommensverteilung und Bildungsgrad: Migranten aus Mitteleuropa, den nordischen Staaten und Nordamerika erhalten das höchste mittlere Einkommen und haben zugleich eine überdurchschnittlich hohe Bildung. Obwohl Migranten aus China und der ehemaligen Sowjetunion ebenfalls einen hohen Mittelwert im Bildungsgrad haben, liegt ihr Einkommen deutlich unter dem der westlichen Migranten. Dies spricht für die These, dass ihre Abschlüsse auf dem finnischen Arbeitsmarkt weniger anerkannt sind. Die Tätigkeiten von Migranten aus China und der ehemaligen Sowjetunion entsprechen in Bildungsabschluss, Berufserfahrung und Einkommen häufig nicht den Qualifikationen. Auch Migranten mit Flüchtlingshintergrund erhalten oft nur Arbeitsangebote, die nicht mit ihren Qualifikationen übereinstimmen. Das liegt daran, dass Arbeitgeber billige Arbeitskräfte suchen, die – auch in einem legalen Angestelltenverhältnis beschäftigt – unterdurchschnittlich bezahlt werden können. Unabhängig vom Sektor liegen die Löhne der Migranten häufig unter dem ausgezahlten Durchschnittslohn. Zwar bessert sich ihre Beschäftigungs- und Einkommenssituation im Laufe der Jahre. Doch die Einkommenslücke, die sie im Vergleich zu den Finnen haben, wird nicht geschlossen.<sup>552</sup>

Zwei Tendenzen werden also in Finnland und Dänemark ersichtlich: Ausländer bekommen häufig Aufgaben, für die nur eine geringe Ausbildung notwendig ist. Diese Arbeitsplätze befinden sich hinsichtlich Aufstiegschancen und Verdienst auf dem niedrigsten Niveau. Es zeigt sich, dass Einheimische und Ausländer auf einem zweigeteilten Arbeitsmarkt unterschiedliche Arbeitsstellen einnehmen. Andererseits gibt es aber auch deutliche Unterschiede zwischen den Migrantengruppen: Westliche Zugewanderte unterscheiden sich in Einkommens- und

---

<sup>551</sup> Vgl. Forsander, Annika (2001): Migranten auf dem finnischen Arbeitsmarkt – wer sind die Gewinner, wer die Verlierer?, S. 423.

<sup>552</sup> Zu diesem Ergebnis kommt eine Untersuchung des finnischen staatlichen Wirtschaftsforschungsinstituts VATT (2005) über die Arbeitsmarktteilhabe der zwischen 1990 und 2002 immigrierten Zuwanderer. Zwar erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass Zuwanderer eine Arbeitsstelle finden, je länger sie in Finnland leben, allerdings gibt es z.T. erhebliche Unterschiede zwischen den Zuwanderergruppen. Migranten mit einem Flüchtlingshintergrund benötigen die meisten Jahre, bis sich ihre Beschäftigungs- und Einkommenssituation verbessert. Ein Ergebnis der Studie lautet, dass die Bereitstellung staatlicher Maßnahmen für die Integration von großer Bedeutung ist, da Bildungs- und Trainingsmaßnahmen, die Migranten in Finnland erhalten, einen Zusammenhang mit besseren Arbeitsmöglichkeiten aufweisen.

Vgl. Sarvimäki, Matti et al. (2005): Employment Assimilation of Immigrants: Evidence from Finland, online im Internet: <http://econpapers.repec.org/paper/wiwwiwsa/ersa05p75.htm> (Stand: 19.07.2009), S. 13.

Wirtschaftsbereichen viel geringfügiger von den einheimischen Bevölkerungen. Dies weist darauf hin, dass der Arbeitsmarkt nicht nur für Inländer und Ausländer zweigeteilt ist. Er ist auch für die Migranten selbst segmentiert: Die große Zahl derjenigen, die keine oder einfache, schlecht bezahlte Arbeit haben, steht einer kleineren Gruppe gegenüber, deren Arbeits- und Lebensbedingungen sich nur wenig von Finnen und Dänen unterscheiden.<sup>553</sup>

### 7.2.3 Arbeitsmarktstatus einzelner Zuwanderergruppen

Der Arbeitsmarktstatus der einzelnen Zuwanderergruppen unterscheidet sich z.T. beträchtlich. So können in Finnland die Esten Erfolge aufweisen: Sie erreichen in ihrer Stellung im Berufsleben fast das Niveau der finnischen Bevölkerung. Sie leben deutlich besser als russische Staatsbürger. Nach einer von der Finnischen Akademie in Auftrag gegebenen Umfrage unter Migranten aus Russland, Estland und der ehemaligen Sowjetunion arbeiten drei von vier estnische Männer auf Vollzeitbasis, aber weniger als die Hälfte der befragten Russen und Ingermanländer hat einen Arbeitsplatz. Zudem gab jeder zweite Russe und Ingermanländer an, unter Faktoren wie Langzeitarbeitslosigkeit, einem niedrigen Lebensstandard und schlechter Gesundheit zu leiden, bei den Esten waren es ca. 30%.<sup>554</sup> Für Bürger aus der ehemaligen Sowjetunion erweist es sich als Problem, dass es ihnen aus Sicht finnischer Arbeitgeber an Eigeninitiative mangelt und sie zu große Ehrfurcht gegenüber Vorgesetzten haben. Wegen dieser Eigenschaften kommt es im Berufsleben zu Missverständnissen: So werden sehr zurückhaltende Mitarbeiter häufig als uninteressiert an ihrer Arbeit wahrgenommen. Dabei verhalten sie sich bewusst ruhig, um Vorgesetzte nicht mit möglicherweise unbedeutenden Problemen und Fragen zu behelligen. Zudem empfinden Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion die Zurschaustellung eigener Fähigkeiten und Kenntnisse meist als demütigend und unangebracht – diese Zurückhaltung erweist sich jedoch als Nachteil bei der Jobsuche.<sup>555</sup>

Der Arbeitsmarktstatus der Flüchtlingsnationalitäten ist in Finnland besonders schwach. Die meisten Flüchtlinge reisten während des einschneidenden wirtschaftlichen Rückgangs in den 90er Jahren ein. Vielen gelang es nicht, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Langzeitarbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit kennzeichnen ihre marginale Position. Für viele Flüchtlinge

---

<sup>553</sup> Vgl. Heikkilä, Elli/Peltonen, Selene (2002): Immigrants and Integration in Finland, S. 6f.

<sup>554</sup> Vgl. O.A. (2004): Estonian Immigrants Are Better Off in Finland Than Those from Russia, Helsingin Sanomat International Edition am 14.10.2004, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).

<sup>555</sup> Vgl. Vehkakoski, Vellamo (2000): Employment of Foreigners Hampered by Language Barriers and Attitudes, Helsingin Sanomat International Edition vom 14.05.2000, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 30.01.2007).

bleiben von den Arbeitsämtern organisierte Berufstrainingsprogramme und Praktika sowie kurzzeitige, staatlich subventionierte Tätigkeiten die einzigen Erfahrungen auf dem finnischen Arbeitsmarkt. Sie sind gut integriert, was die „Vorstufe“ des Arbeitsmarktes anbelangt, bleiben darüber hinaus aber außen vor.<sup>556</sup> So ist der Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen aus dem Irak und dem ehemaligen Jugoslawien auch noch viele Jahre nach ihrer Immigration schwach – trotz absolvierter Bildungsmaßnahmen in Branchen mit Arbeitskräftemangel. Dies lässt darauf schließen, dass negative Einstellungen der Arbeitgeber eine Rolle spielen. Der Arbeitsmarktstatus der Somalis hat sich in den vergangenen Jahren etwas verbessert. Zumindest einige von ihnen haben es geschafft, neben dem Produktionsbereich auch im öffentlichen Sektor, vorrangig in Sozial- und Bildungseinrichtungen für Migranten, unterzukommen.<sup>557</sup> Asiaten können mehr Erfolge aufweisen als Somalis. Ihre Tätigkeitsprofile sind weniger beschränkt, sie besetzen u.a. in der Elektronikindustrie Arbeitsplätze. Eine Ursache für ihre bessere Stellung auf dem Arbeitsmarkt ist, dass die vietnamesischen Bootsflüchtlinge Ende der 1980er Jahre vor der Rezession nach Finnland gekommen waren und Arbeit finden konnten. Zudem gelten sie als besonders fleißige Migrantengruppe, die bei Arbeitgebern einen besseren Ruf genießt als andere Flüchtlingsnationalitäten.

In Dänemark unterscheiden sich die Arbeitsmarktintegration und -stellung der Migranten der ersten und zweiten Generation. Aus der dänischen Statistik ergibt sich die Tendenz, dass Zuwanderer der ersten Generation aus nicht-westlichen Ländern schlecht bezahlte Tätigkeiten mit einem niedrigen Anforderungsprofil wahrnehmen. Nur etwa 14% von ihnen sind gemessen an ihrem sozioökonomischen Status entweder Angestellte auf dem höchsten oder mittleren Niveau. Dagegen beträgt der Wert von Personen mit dänischem Ursprung etwa 33%. Beim Vergleich der Einwanderergruppen schneiden Türken, die in Dänemark die größte Migrantengruppe darstellen, bei hohen und mittleren Positionen nach den Einwanderern aus Sri Lanka am schlechtesten ab.<sup>558</sup>

Wie dargelegt, sind die Erwerbstätigen- und Erwerbsquoten der im Ausland geborenen Personen in Dänemark im Vergleich zur inländischen Bevölkerung geringer – viele nicht-westliche Zuwanderer, darunter v.a. Frauen, sind ohne Beschäftigung bzw. bleiben dem Arbeitsmarkt ganz fern. Bei den Nachkommen, also der zweiten, in Dänemark geborenen Generation, sind hingegen deutliche Zeichen für eine verbesserte Arbeitsmarktintegration zu erkennen. Ihre

---

<sup>556</sup> Vgl. Valtonen, Kathleen (1999): *The Integration of Refugees in Finland in the 1990s*, S. 22f.

<sup>557</sup> Vgl. O.A. (2005): *Huge Differences in Employment Rates among Immigrants from Various Countries*, Helsingin Sanomat International Edition am 14.3.2005, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).

<sup>558</sup> Vgl. Lindhardt, Annemette/Frølander, Amy (2004): *Indvanderne og arbejdsmarkedet*, S. 45f.



Erwerbstätigenquote ist gestiegen. Und sie stehen in höherem Maße dem Arbeitsmarkt zur Verfügung als die Elterngeneration.

#### 7.2.4 Selbstständige Beschäftigung

Ein Weg für Migranten, mögliche Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche zu umgehen, ist der Gang in die Selbstständigkeit.<sup>559</sup> Zu den Gründen der Entscheidung für eine selbstständige Tätigkeit zählen in beiden Ländern Unzufriedenheit mit dem Arbeitsleben, Arbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit und erlebte Benachteiligungen. Cecilie Dohmann hebt in ihrer Studie über Selbstständigkeit bei männlichen Migranten in Dänemark hervor, dass auch die Faktoren „Ethnie“ und „Erfahrung von Arbeitslosigkeit“ die Wahrscheinlichkeit für eine Selbstständigkeit erhöhen. So stieg die Zahl selbstständiger Migranten zu Beginn der 1990er Jahre während der wirtschaftlichen Rezession parallel zum Wachstum ihrer Arbeitslosenquote.<sup>560</sup> Auch der strukturelle Wirtschaftswandel hat zu einem Aufschwung selbständiger Beschäftigung bei Migranten beigetragen: Einfache Tätigkeiten, z.B. in der verarbeitenden Industrie, die „Gastarbeiter“ in den 60er Jahren und – auf Basis fester Aufenthaltstitel – in den darauf folgenden Jahrzehnten ausübten, haben an Bedeutung verloren. Mit der Selbstständigkeit können sie und ihre Familien der Arbeitslosigkeit entgehen.

Viele Migranten wagen in Dänemark aus Mangel an anderen Möglichkeiten den Weg in die Selbstständigkeit. Dafür sprechen die unattraktiven Bedingungen: Zugewanderte Unternehmer verdienen erheblich weniger als Angestellte und haben überdurchschnittlich lange Arbeitszeiten. In Anbetracht des fehlenden finanziellen Anreizes wird die höhere Risikobereit-

---

<sup>559</sup> In Dänemark können EU-Bürger einen eigenen Betrieb gründen, sie benötigen lediglich eine Aufenthaltserlaubnis. Nach Anmeldung beim Handelsregister erfolgt eine Prüfung seitens der dänischen Behörden über die tatsächliche Existenz des Betriebs. Für Ausländer, die nicht aus einem EU-Land stammen, gelten strengere Auflagen: Sie müssen seit mindestens einem Jahr eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis haben, zudem muss ein „besonderes dänisches Wirtschaftsinteresse“ am geplanten Unternehmen bestehen.

Vgl. Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (2006): *Selvstændigt erhverv*, online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/arbejde/selvstaendigt\\_erhverv.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/arbejde/selvstaendigt_erhverv.htm) (Stand: 11.08.2009).

Auch in Finnland haben EU-Bürger generell das Recht, sich selbstständig zu machen. Bei Behörden muss der Beginn der unternehmerischen Aktivität gemeldet werden; je nach Tätigkeitsfeld müssen verschiedene Genehmigungen eingeholt werden. Im Falle von Nicht-EU-Bürgern erfolgt in den lokalen Beschäftigungs- und Wirtschaftsentwicklungszentren eine Prüfung der Profitabilität des geplanten Unternehmens. Grundsätzlich muss ein Unternehmen im Handelsregister des Patent- und Registeramts eingetragen werden.

Vgl. Enterprise Finland (2008): *Right to Engage in Business*, online im Internet: <http://www.yrityssuomi.fi/default.aspx?NodeID=15779> (Stand: 19.07.2009).

<sup>560</sup> Vgl. Dohmann, Cecilie (2001): *Self-Employment among Male Immigrants in Denmark. Long-Term Unemployment and Comparative Advantages*, S. 5.

schaft zugewanderter Unternehmer in Dänemark nicht belohnt.<sup>561</sup> Trotzdem ist die Anzahl der selbstständigen Migranten in den letzten Jahren erheblich gestiegen, während der Anteil bei den Dänen kontinuierlich abnahm. Die Selbstständigquote der im Ausland geborenen Bevölkerung betrug 2007 ca. 10% und lag damit drei Prozentpunkte über der Quote der Einheimischen.<sup>562</sup> Ein weitere Auffälligkeit ist eine nach Nationalitäten variierende Selbstständigquote: Insbesondere türkische Migranten machen von der Möglichkeit der Eigenständigkeit Gebrauch (13%), noch mehr jedoch Libanesen und Iraner (jeweils 16%). Polen und Einwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien machen sich deutlich seltener selbstständig.<sup>563</sup> Migranten aus nicht-westlichen Ländern sind bei den selbstständigen Zuwanderern überrepräsentiert.

In Dänemark betreiben etwa 30% der selbstständigen Zuwanderer ein Hotel oder Restaurant, der entsprechende Wert der Dänen liegt bei 4%. Auch im Einzelhandel sind mit 34% überproportional viele Migranten im Vergleich zu Einheimischen (20%) beschäftigt. Umgekehrt arbeiten nur 6% der Migranten, aber 23% der selbstständigen Dänen im landwirtschaftlichen Sektor. Die Einrichtungen von Migranten – überwiegend Geschäfte, Restaurants und Hotels – sind im ganzen Land verstreut, konzentrieren sich aber in und um die größten Städte.<sup>564</sup> Die Mehrheit der selbstständigen Migranten ist männlich, der Frauenanteil ist sehr gering. Über 90% absolvierten ihre schulische Bildung im Herkunftsland. Die meisten haben zudem Arbeitserfahrung mitgebracht und in Dänemark eine Berufsausbildung abgeschlossen. Im Vergleich zu den angestellten Zugewanderten ist ihr Gesamtqualifikationsniveau aber niedriger. Eine Ausnahme stellen hoch qualifizierte Flüchtlinge aus dem Iran dar, die am häufigsten selbstständig sind.<sup>565</sup> Auch hinsichtlich der Kontakte zur Aufnahmebevölkerung und zu anderen Nationalitäten differieren die Migrantengruppen.<sup>566</sup>

---

<sup>561</sup> Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): *Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich*, S. 155ff.

<sup>562</sup> Vgl. OECD (2009): *International Migration Outlook. Sopemi 2009*, S. 23.

<sup>563</sup> Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): *Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich*, S. 149f.

<sup>564</sup> Vgl. Andersson, Pernilla/Wadensjö, Eskil (2004): *Self-Employed Immigrants in Denmark and Sweden: A Way to Economic Self-Reliance?*, S. 11f.

<sup>565</sup> Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): *Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich*, S. 156ff.

<sup>566</sup> So bleiben nach Bager und Rezaei chinesische Unternehmer auf ihre eigene Gemeinde beschränkt; ihre Kommunikation und Interaktion mit anderen ethnischen Gruppen ist begrenzt. Im Gegensatz dazu sind iranische Unternehmer durch enge Kontakte zu anderen Migrantengruppen und Dänen charakterisiert. Sie verfügen zwar über weniger Erfahrungen als Chinesen, es scheint ihnen aber besser zu gelingen, aus traditionellen, ethnisch fragmentierten Wirtschaftsräumen auszubrechen. Dementsprechend sind Iraner auch räumlich besser in die dänische Gesellschaft integriert – sie leben weniger in ethnischen Enklaven. Vgl. Rezaei, Shahamak/Bager, Torben (2003): *Immigrant Businesses in Denmark: Captured in Marginal Business Fields?*, in: Forsander, Annika/Similä, Matti (Hrsg.): *Cultural Diversity and Integration in the Nordic Welfare States*, S. 175.

In Finnland ist die Selbstständigkeit von Zuwanderern aufgrund der kürzeren Einwanderungsgeschichte des Landes deutlich geringer erforscht als in Dänemark. Experten sind sich aber einig, dass auch dort niedrig entlohnte Jobs, Diskriminierungserfahrungen, Arbeitslosigkeit und fehlende Aufstiegsmöglichkeiten entscheidende Faktoren für die Selbstständigkeit sind. Darüber hinaus zwingt der Bedeutungsverlust traditioneller industrieller Tätigkeiten Migranten verstärkt in andere Branchen.<sup>567</sup> Gewissheit besteht auch darüber, dass bei Migranten – da sie seltener Darlehen oder eine andere finanzielle Förderung als einheimische Selbstständige erhalten – insgesamt Kleinunternehmen dominieren. Die Mehrheit der von Zuwanderern geführten Unternehmen siedelt sich im Einzel- und Großhandel sowie im Dienstleistungs- und Gastronomiegewerbe an. Geschäfte, Cafés und Friseurläden sind wie in Dänemark typische kleine Unternehmen von Migranten. Allerdings hat sich in Finnland der Anteil der informationsintensiven Dienstleistungen, z.B. Multimedia-Dienstleistungen sowie Software-Programmierung und -beratung, erhöht und beträgt bei Migranten wie bei der finnischen Bevölkerung bereits 11%.<sup>568</sup>

Generell sind Migranten auch in Finnland eher zur Selbstständigkeit bereit. Entsprechend beträgt der Unternehmeranteil unter den im Ausland Geborenen 14% und unter den Einheimischen 10%.<sup>569</sup> Die meisten ausländischen Unternehmer kommen aus einem EU-Land, gefolgt von Russland und Estland sowie dem asiatischen Raum. Gemessen an ihrem Anteil an der Bevölkerung nutzen besonders Türken und Asiaten die Möglichkeit der Selbstständigkeit. Bei russischen Staatsbürgern sind relativ wenige selbstständig – obwohl sie gut ausgebildet sind und daher große Potenziale haben.<sup>570</sup>

Die bisherigen Studien zur Selbstständigkeit von Migranten in Finnland beziehen sich überwiegend auf den Großraum Helsinki. Ihnen zufolge waren um das Jahr 2000 Unternehmer aus 70 verschiedenen Ländern in Helsinki und Umgebung registriert. Personen aus der ehemaligen Sowjetunion und den nordischen Ländern arbeiten vorrangig im Außenhandel. Nordamerikaner, Australier und Osteuropäer sind in Dienstleistungsunternehmen, Migranten aus Asien, der Türkei, Nordafrika und dem Mittleren Osten überwiegend im Restaurantgewerbe oder Einzelhandel beschäftigt. Unternehmen von Mittel- und Südeuropäern beschränken sich weniger auf einzelne Sektoren; sie finden sich u.a. im Großhandel, in Dienstleistungsunternehmen und im Bildungs- und Gesundheitsbereich. Hintergrund der ungleichen Verteilung

---

<sup>567</sup> Vgl. Termonen, Markus (2004): The Relation of European Labour and Migration Policies.

<sup>568</sup> Vgl. O.A. (2006): Number of Immigrant-Led Enterprises Doubles in Finland, Helsingin Sanomat International Edition am 14.12.2006, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).

<sup>569</sup> Vgl. OECD (2009): International Migration Outlook. Sopemi 2009, S. 23.

<sup>570</sup> Vgl. O.A. (2006): Number of Immigrant-Led Enterprises Doubles in Finland.

sind v.a. Bildungsunterschiede. Folgende Tendenz zeichnet sich ab: Migranten mit dem höchsten Mittelwert im Bildungsgrad arbeiten typischerweise im Dienstleistungsbereich sowie im Bildungs- und Gesundheitssektor; umgekehrt sind im Einzelhandel und Restaurantgewerbe Migranten mit dem niedrigsten Mittelwert tätig.<sup>571</sup> Bei Erfolg und der Zufriedenheit mit der Selbstständigkeit bestehen große Unterschiede. Unternehmer mit guter finanzieller Basis und strategischem Netzwerk waren i.d.R. zuvor in Finnland jahrelang als Arbeitnehmer beschäftigt. Der Erfolg der Selbstständigkeit korreliert mit Arbeitserfahrung in einem Beschäftigungsverhältnis.<sup>572</sup> „In other words, if there is a desire in Finland to encourage immigrant entrepreneurship, the best result will be obtained by helping immigrant entrepreneurs initially to find employment in the labor market as wage-earners.“<sup>573</sup>

Für Finnland liegen über die Einkommen der selbstständigen Migranten nur wenige Informationen vor. Es wird jedoch angenommen, dass viele der Migranten, die sich angesichts von Arbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit für die Selbstständigkeit entscheiden und bspw. Einzelhandel betreiben, zumindest in den ersten Jahren kein hohes Einkommen erzielen. Die meisten Migrantenunternehmen bestehen typischerweise noch nicht lange und sind sehr klein. Das hängt auch mit der jungen Einwanderungsgeschichte Finnlands zusammen. Die Immigration in der Geschichte des Landes war stets streng reguliert und fand nur in sehr geringem Umfang statt. Dadurch gab es nie einen großen ethnischen Markt, der die Entstehung von Migrantenunternehmen hätte fördern können. Zuwanderer waren gezwungen, im selben Markt und unter den gleichen Bedingungen wie Finnen zu operieren.<sup>574</sup> Dies förderte Kontakte der Migranten mit finnischen Unternehmern und ihren Verbänden sowie mit einheimischen Kunden. Daraus erwuchs aber auch die besondere Herausforderung, dass viele Ausländer nicht durch ihre Ethnie allein einen Kundenstamm oder ein Netzwerk haben. Besonders für Migranten ohne Arbeitserfahrung in Finnland ist die Selbstständigkeit oft nur von kurzer Dauer.

---

<sup>571</sup> Vgl. Joronen, Tuula (2003): Immigrant Entrepreneurship in the Finnish Context, in: Forsander, Anika/Similä, Matti (Hrsg.): Cultural Diversity and Integration in the Nordic Welfare States, S. 180.

<sup>572</sup> So stammen Helsinkier Studien zufolge Hersteller und Anbieter von spezialisierten Dienstleistungen und Produkten überwiegend aus westlichen Industrieländern, sind hoch ausgebildet und im Rahmen von Studium oder Arbeit nach Finnland immigriert. Viele haben vor der Selbstständigkeit einige Jahre als Arbeitnehmer in Finnland gearbeitet und das Wirtschaftsleben des Landes gut kennengelernt. Sie sind i.d.R. als Unternehmer zufrieden und verdienen so viel, dass sie nicht mehr in einem Angestelltenverhältnis arbeiten möchten. Weniger erfolgreich und zufrieden sind viele Einzel- und Großhändler sowie Restaurantbetreiber, die nicht im Rahmen von Studium oder Arbeit nach Finnland kamen, sondern als Flüchtlinge, ethnische Rückkehrer oder Heiratsmigranten. Viele waren vor Beginn der Selbstständigkeit arbeitslos.

Vgl. ebd., S. 184.

<sup>573</sup> Ebd., S. 188.

<sup>574</sup> Vgl. ebd., S. 189.

Seit einigen Jahren verzeichnet Finnland einen regelrechten Boom bei Migrantenunternehmen. Im Dezember 2006 berichtete die finnische Tageszeitung Helsingin Sanomat, dass sich ihre Zahl seit 2001 fast verdoppelt hat. Mittlerweile gibt es über 5.600 von Migranten gegründete und geleitete Unternehmen, die meisten im Großraum Helsinki.<sup>575</sup> Diese Entwicklung hängt mit dem Wachsen der ethnischen Gemeinden zusammen. Sie fördern als Kundenstamm das Unternehmertum der Migranten. Darüber hinaus verbessern sich bei Migranten mit der Länge des Aufenthalts die Kenntnisse über das wirtschaftliche Leben in Finnland und somit die Voraussetzungen für eine Selbstständigkeit. Dennoch müssen zahlreiche Neugründungen nach kurzer Zeit wieder aufgeben. Die Hauptursache dafür ist Experten zufolge der Mangel an Existenzgründertrainings. Viele Migranten erwerben nicht genügend Kenntnisse bspw. über Steuern und rechtliche Rahmenbedingungen, mit denen sie ein Unternehmen dauerhaft erfolgreich führen können. Es werden zwar einige Kurse angeboten, ihre Zahl wird aber v.a. im Raum Helsinki als unzureichend bewertet. Es fehlen auch Trainingsmaßnahmen, die Existenzgründer nach der Gründung begleiten und unterstützen.<sup>576</sup>

Wie ersichtlich wird, bedeutet Selbstständigkeit für Migranten sowohl in Finnland als auch in Dänemark eine wichtige Alternative auf dem Arbeitsmarkt. Aber auch in diesem Bereich bestehen merkliche Unterschiede zwischen westlichen und nicht-westlichen Migranten sowie zwischen einheimischer und zugewanderter Bevölkerung.

### 7.2.5 Integrationshemmende Faktoren

In Dänemark und Finnland wirken – in unterschiedlichem Maße – Faktoren, die die Arbeitsmarktintegration von Migranten hemmen. Im Folgenden werden die wichtigsten Faktoren erläutert.

#### **Über- und Unterqualifizierung**

Ein niedriger Bildungsgrad übt in den nordischen Gesellschaften einen negativen Effekt auf die Arbeitsmarktchancen aus. Ein wesentlicher Grund besteht in der starken tariflichen Mindestlohnsicherung. Dadurch befinden sich die untersten Löhne nicht weit vom mittleren, durchschnittlichen Bereich der Lohnstufen. Arbeitsplätze für gering Qualifizierte mit niedri-

---

<sup>575</sup> Vgl. O.A. (2006): Number of Immigrant-Led Enterprises Doubles in Finland.

<sup>576</sup> Vgl. Tarvas, Tuomo (2006): Many Businesses Stumble over the Lack of Training, erschienen in der Zeitschrift *Monitori* 3/2006, online im Internet: <http://www.intermin.fi/intermin/periodic.nsf/archivepage?readform&lang=3> (Stand: 02.08.2009).

gen Löhnen sind in den nordischen Ländern relativ knapp. Umfassende Transferleistungen sowie hohe Mindesteinkommen in Tarifabkommen verhindern ein Fallen der Löhne auf ein Niveau, das gering qualifizierte Migranten in Arbeit bringen könnte. Es ist vor diesem Hintergrund umso problematischer, dass nicht-westliche Zuwanderer in Dänemark und Finnland ein unterdurchschnittliches Bildungs- und Ausbildungsniveau im Vergleich zu den einheimischen Bevölkerungen aufweisen. Durch umfangreiche öffentliche Ausgaben konnten Einheimische ein höheres Bildungsniveau erreichen und somit eine weitgehende Angleichung von Löhnen und Qualifikationen und eine hohe Beschäftigungsquote erlangen.<sup>577</sup>

Dass gerade Flüchtlinge mit ihren Qualifikationen nicht auf den Arbeitsmärkten unterkommen können oder nur einfache Stellen mit geringen Anforderungen besetzen, liegt nicht allein an einem niedrigen Bildungsgrad. Andere Faktoren erweisen sich bei ihnen als problematisch:

(...) sie haben die Auswanderung weder bewusst gewählt noch geplant, besitzen keine offiziellen Dokumente, die ihren Bildungsabschluss bzw. ihre fachlichen Qualifikationen belegen können, wissen nicht, wie lange ihr Auslandsaufenthalt dauern wird, fühlen sich entwurzelt und haben psychologische Probleme usw.<sup>578</sup>

Auch viele Flüchtlinge und andere Migranten mit höheren Bildungsabschlüssen können ihre Qualifikationen nicht einbringen. Die Überqualifizierungsquoten der im Ausland geborenen Bevölkerungen liegen in Dänemark und Finnland über den Quoten der im Inland Geborenen. Deshalb besetzen Zugewanderte häufiger Stellen mit geringem Anforderungsprofil, die laut ihren Bildungsabschlüssen eigentlich nicht zu ihnen passen.<sup>579</sup>

In Dänemark sind die in den Aufnahmeländern erworbenen Bildungs- und Ausbildungsniveaus der Einwanderer der ersten Generation i.d.R. gering. Die Mehrzahl hat in Dänemark keine Schul- oder Berufsausbildung mehr absolviert, was mit dem durchschnittlichen Einwanderungsalter von 25,5 Jahren zusammenhängt. So haben Türken der ersten Generation, die als „Gastarbeiter“ oder im Zuge der Familienzusammenführung immigrierten, zum Zeitpunkt ihrer Einreise eine geringe schulische und berufliche Bildung. Sie nahmen auch am Ausbildungsgeschehen in Dänemark nur wenig teil. Migranten der zweiten Generation, nach dänischer Statistik „Nachkommen“, haben einen höheren Mittelwert im Bildungsgrad als Zuwanderer der ersten Generation. Allerdings sind sie in ihren Bildungsabschlüssen gleichaltrigen Dänen unterlegen: An Gymnasien sind sie unter- und an Schulen, deren Abschluss nicht zu einem Hochschulstudium berechtigt, überrepräsentiert. Bei Berufs- und Universitätsab-

---

<sup>577</sup> Vgl. Roseveare, Deborah/Jørgensen, Martin (2004): Migration and Integration of Immigrants in Denmark, S. 22.

<sup>578</sup> OECD (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, S. 52.

<sup>579</sup> Vgl. ebd., S. 52.

schlüssen setzt sich dieses Bild fort.<sup>580</sup> Wesentlich häufiger als dänische Gleichaltrige brechen Nachkommen eine bereits begonnene Ausbildung ab.

Die Bildungs- und Ausbildungsniveaus der Zuwanderer haben sich in Dänemark in den vergangenen Jahren etwas verbessert. Weiterhin sind nicht-westliche Migranten bezogen auf ihre Schul- und Ausbildung aber deutlich niedriger qualifiziert als die einheimische Bevölkerung – dies gilt sowohl für Einwanderer als auch ihre Nachkommen.<sup>581</sup>

Wie in Dänemark haben sich auch in Finnland die Bildungsgrade in allen Bevölkerungsgruppen erhöht. Insgesamt haben weniger Migranten als Einheimische eine weiterführende oder Berufsschule abgeschlossen. Allerdings ist die Streuung der Bildungsgrade bei Migranten ausgeprägter. Die größten Schwierigkeiten beim Arbeitsmarktzugang haben Flüchtlinge mit geringen Bildungsvoraussetzungen. Nach einem Bericht des Europäischen Netzwerks gegen Rassismus haben jeder fünfte Vietnamese und jeder vierte Somali keinen Schulabschluss.<sup>582</sup> Die höchsten Qualifikationen haben Migranten aus Russland und Estland: Ca. 90% von ihnen können einen weiterführenden Schulabschluss vorlegen; bei den Finnen etwa 70%.<sup>583</sup> Viele Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion sind gut ausgebildet.<sup>584</sup> 40% der Ingermanländer besitzen einen Hochschulabschluss. Von ihren guten Bildungsabschlüssen und Berufserfahrungen können sie in Finnland aber wenig profitieren. Nach einer Studie von Annika Forsander sind nämlich nicht die Ausbildungsjahre für das Abschneiden auf dem Arbeitsmarkt ausschlaggebend, sondern vielmehr der Ort der Ausbildung: Abschlüsse, die in Finnland, anderen nordischen Ländern oder westlichen Industrieländern erworben wurden, haben ein höheres Ansehen.<sup>585</sup> Das erklärt zumindest teilweise, warum die in der ehemaligen Sowjetunion geborenen Migranten beim Vergleich der Bildungsprofile sehr gut abschneiden, ihre Arbeitslosenquote aber mit fast 40% sehr hoch ist.

---

<sup>580</sup> Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, S. 76ff.

<sup>581</sup> Vgl. Larsen, Claus (2002): Uddannelse og danskundskaber, in: Mogensen, Gunnar Viby/Matthiessen, Poul Chr. (Hrsg.): Indvandrene og arbejdsmarkedet: mødet med det danske velfærdssamfund, S. 190.

<sup>582</sup> Allerdings ist auch die Gruppe der ca. 6.000 Somalis sehr heterogen: Einige von ihnen verfügen über eine hohe Qualifikation, diejenigen aus ländlichen Gebieten sind dagegen i.d.R. nur gering qualifiziert. Fast die Hälfte der Somalis ist aber jünger als 15 Jahre alt und daher nicht befugt, eine Tätigkeit auszuüben. Vgl. Koivukangas, Olavi (2002): The Need for Multicultural Approach in Finland, S. 28.

<sup>583</sup> Vgl. Qassim, Ali/Kivelä, Maritta (2003): Enar Shadow Report 2003 Finland, S. 15.

<sup>584</sup> Zu Beginn der 90er Jahre hatten zahlreiche hoch ausgebildete Personen, darunter viele Ingermanländer, die ehemalige Sowjetunion verlassen und sich in Finnland niedergelassen. Insbesondere die Städte Moskau und Sankt Petersburg verloren zahlreiche hoch gebildete Arbeitskräfte und damit intellektuelles Potenzial. Vgl. Heikkilä, Elli et al. (2004): Labour Market Integration in the Baltic Sea Region: Before and After EU Enlargement, Web Reports No. 3, Institute of Migration, online im Internet: <http://www.migrationinstitute.fi/pdf/webreports3.pdf> (Stand: 20.07.2009). S. 21.

<sup>585</sup> Vgl. Forsander, Annika (2001): Migranten auf dem finnischen Arbeitsmarkt – wer sind die Gewinner, wer die Verlierer?, S. 418.

With the exception of the technology industry, finding employment becomes more difficult the higher educated the job-seeker is. Employers value Finnish training and Finnish experience and barely take previously acquired experience into account.<sup>586</sup>

Eine weitere Ursache ist, dass mit steigendem Bildungsniveau Schwierigkeiten bei der Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise und Qualifikationen zunehmen. Davon sind v.a. russischsprachige Migranten betroffen.<sup>587</sup>

Die vergleichende Betrachtung der Bildungsabschlüsse der Migranten in Dänemark und Finnland ist etwas eingeschränkt.<sup>588</sup> Auffällig sind aber die sehr unterschiedlichen Bildungsniveaus der größten Zuwanderergruppen – türkische Migranten in Dänemark und aus der ehemaligen Sowjetunion stammende Migranten in Finnland. Türken der ersten Generation zählen in Dänemark zu den Gruppen mit den niedrigsten Bildungsabschlüssen. Die zweite Generation hat zwar ein höheres Bildungsniveau, aber im Vergleich zu gleichaltrigen Einheimischen großen Nachholbedarf. In Finnland weisen Migranten aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion den höchsten Mittelwert im Bildungsgrad aller Migrantengruppen auf und übertreffen sogar die finnische Bevölkerung, trotzdem ist ihre Arbeitslosenquote sehr hoch. Eine Ursache ist die bereits genannte Ablehnung von im östlichen Ausland erworbenen Qualifikationen. Auch die formale Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise und Qualifikationen stellt in Finnland ein Problem dar. In Dänemark ist dies weniger der Fall, weil Zuwanderer dort seit längerer Zeit leben und viele, besonders Migranten der zweiten Generation, dort die Schule besucht und eine Ausbildung absolviert haben. In Finnland macht sich auch das Fehlen großer ethnischer Netzwerke negativ bemerkbar, die sich wegen der restriktiven Zuwanderungspolitik nicht wie in Dänemark und in den meisten westeuropäischen Ländern herausbilden konnten. Ein soziales, nach ethnischen Kriterien fragmentiertes Netzwerk stellt für die Arbeitssuche von Migranten in vielen Ländern eine äußerst wichtige gesellschaftliche Institution dar.

---

<sup>586</sup> Vehkakoski, Vellamo (2000): Employment of Foreigners Hampered by Language Barriers and Attitudes.

<sup>587</sup> Damit ein ausländisches Diplom akkreditiert und von Arbeitgebern anerkannt wird, ist es i.d.R. notwendig, in Finnland zum Nachweis der „Gleichwertigkeit“ Unterricht zu absolvieren und eine Prüfung abzulegen. Das tun jedoch viele der Hochqualifizierten nicht, da sie sich dies wegen Schwierigkeiten mit der finnischen bzw. schwedischen Sprache nicht zutrauen. Andere Faktoren, warum sich Migranten dagegen entscheiden, in Finnland „die Schulbank zu drücken“ und sich prüfen zu lassen, sind ihr Alter – viele sind zum Zeitpunkt ihrer Zuwanderung deutlich älter als 30 Jahre – sowie die familiäre Betreuung von Kindern oder Angehörigen. Vgl. Valtonen, Kathleen (1999): The Integration of Refugees in Finland in the 1990s, S. 27.

<sup>588</sup> In Dänemark wurden hierzu weitaus umfassendere Untersuchungen durchgeführt als in Finnland, wo Bildungsniveaus und Sprachkenntnisse der Zugewanderten bislang wenig erforscht wurden. Zudem müssen in Dänemark im Unterschied zu Finnland, wo die meisten Einwanderer erst in den letzten 20 Jahren immigriert sind, Migranten der ersten und zweiten Generation aufgrund ihrer markanten Unterschiede untersucht und getrennt betrachtet werden.



## **Mangelnde Kenntnisse der Landessprachen**

In Dänemark müssen auch bei den Kenntnissen der Landessprache Einwanderer und deren Nachkommen unterschieden werden. Allerdings liegen über deren Sprachkenntnisse in der amtlichen Statistik keine verlässlichen Informationen vor.<sup>589</sup> Befragungen der *Rockwool Foundation* haben ergeben, dass Einwanderer der ersten Generation aus Pakistan, der Türkei und Vietnam aufgrund ihrer sich von der dänischen Sprache stark unterscheidenden Muttersprachen größere Schwierigkeiten als andere Zuwanderer haben, Dänisch zu erlernen. Der Spracherwerb ist v.a. bei türkischen Einwanderern unterdurchschnittlich entwickelt. Zudem beherrschen zugewanderte Frauen die dänische Sprache schlechter als Männer. Das hängt damit zusammen, dass sie häufiger keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und so weniger soziale Kontakte zu Dänen haben. Des Weiteren sind bei den Dänischkenntnissen die Länge des Aufenthalts und die zu Hause gesprochene Sprache von Bedeutung. Nur 15% der Einwandererfamilien unterhalten sich untereinander auf Dänisch. 90% der Einwanderer, die zum Zeitpunkt der Immigration mindestens 13 Jahre alt waren, haben in Dänemark einen Sprachkurs besucht. Deshalb kann fehlender Unterricht nicht die einzige Erklärung für geringe Dänischkenntnisse sein.<sup>590</sup>

Migranten der zweiten Generation schneiden bei Dänischkenntnissen deutlich besser ab, da sie seit ihrer Geburt bzw. frühen Lebensjahre in Dänemark leben und dort eine Schule besucht haben. Der Spracherwerb erfolgt bei ihnen nicht erst im Verlauf des Aufenthalts. In dieser Gruppe haben männliche Migranten die wenigsten Probleme mit der dänischen Sprache. Trotzdem bestehen die Schwierigkeiten der ersten Generation fort und üben eine negative Wirkung auf das Abschneiden der Nachkommen bei der Schul- und Berufsausbildung aus. Unzureichende Sprachkenntnisse sind eine Ursache für den unterdurchschnittlichen Bildungserwerb von Migranten der zweiten Generation.<sup>591</sup>

Auch in Finnland stellen ungenügende Kenntnisse der Landessprachen eine Hauptursache für Schwierigkeiten beim Zugang zu Bildung und Arbeit dar. Sie sind laut einer Studie der größten Gewerkschaft der Beschäftigten in der Sozial- und Gesundheitsfürsorge, TEHY, die größte Hürde für Migranten bei der Arbeitssuche im Gesundheitswesen.<sup>592</sup> Finnisch gilt als eine

---

<sup>589</sup> Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): *Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich*, S. 82.

<sup>590</sup> Vgl. Jensen, Bent (2002): *Hvordan har indvandrene det? Indvanderernes levevilkår og integration på det danske arbejdsmarked*, S. 57f.

<sup>591</sup> Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): *Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich*, S. 84.

<sup>592</sup> Vgl. O.A. (2005): „Immigrants’ Knowledge of Finnish Language Should Be Promoted.“ *Union of Health and Social Care Professionals Publishes New Survey, Helsingin Sanomat International Edition* am 08.12.2005, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).

der am schwersten zu erlernenden Sprachen der Welt – die Hemmschwelle beim Erlernen ist entsprechend hoch und der Spracherwerb oft frustrierend. Durch die junge Immigrationsgeschichte des Landes sind die meisten Migranten als „erste Generation“ erst seit einigen Jahren in Finnland. Sprachliche und kulturelle Verständigungsprobleme erschweren die Jobsuche.

Advancing to a job that corresponds to one's education and work experience is especially difficult for first generation immigrants who suffer from a lack of language skills and cultural competencies needed in Finnish working life.<sup>593</sup>

Allerdings sind die Finnischkenntnisse der Migranten sehr unterschiedlich. Die vergleichsweise gute Arbeitsmarktposition der Esten basiert nicht zuletzt auf ihren guten Finnischkenntnissen, die sich durch die Ähnlichkeit der finnischen und estnischen Sprache und Kultur ergeben. Nach einer Umfrage der Finnischen Akademie sprechen estnische Migranten zumindest etwas Finnisch, aber mehr als 30% der männlichen und ca. 20% der weiblichen russischsprachigen Migranten haben kaum Grundkenntnisse. Das wirkt sich auf die sozialen Kontakte zur Aufnahmegesellschaft und den Arbeitsmarktzugang negativ aus.<sup>594</sup> Laut einer 2002 veröffentlichten Studie von Elli Heikkilä und Selene Peltonen vom Turku Institut für Migration wünschen sich ca. 40% der russischen Migranten mehr Sprachkurse und ca. 25% weiterführende berufsbezogene Sprachkurse. Bei den estnischen Staatsbürgern betragen die Werte nur etwa 12% (mehr Sprachkurse) bzw. 29% (weiterführende Sprachkurse).<sup>595</sup>

Obwohl die Ingermanländer als ethnische Remigranten einwanderten, spricht nur eine Minderheit von ihnen gut Finnisch. Erst seit 2003 müssen sie eine Finnisch- oder Schwedischprüfung absolvieren, die ihnen ausreichende praktische Sprachkenntnisse bescheinigt, um sich im gesellschaftlichen Alltag Finnlands zurechtzufinden. Da viele Ingermanländer keine oder nur geringe Finnischkenntnisse haben, fällt ihnen die Arbeitsmarktintegration außerordentlich schwer. Zwar sieht das Integrationsgesetz Sprachkurse für Immigration vor, aber in der Vergangenheit führten einige finnische Gemeinden wegen Geldmangels keine Kurse durch. Die Teilnahme an Berufstrainingsmaßnahmen für Erwachsene scheitert für viele Ingermanländer wiederum an zu geringen Finnischkenntnissen.<sup>596</sup> Auch laut der Fallstudie zu Ingermanlän-

---

<sup>593</sup> Pitkänen, Pirkko (2003): Towards an Active Integration Policy: The Finnish Case, in: The Challenges of Immigration, Conference Proceeding of the First Conference on Migration and Integration in the Baltic Sea Area, online im Internet: [www.baltic-migration.com/documentation/documentation2.pdf](http://www.baltic-migration.com/documentation/documentation2.pdf) (02.08.2009).

<sup>594</sup> Vgl. O.A. (2004): Estonian Immigrants Are Better Off in Finland Than Those from Russia.

<sup>595</sup> Vgl. Heikkilä, Elli/Peltonen, Selene (2002): Immigrants and Integration in Finland, S. 5.

<sup>596</sup> Vgl. Nurmela, Emma (2003): Repaying the Debt of Honor: Ingrian Immigration to Finland, online im Internet: <http://www.uta.fi/FAST/FIN/HIST/en-ingim.html> (Stand: 15.08.2009).

dern in Turku von Asta Gulijeva verhindern oft unzureichende Finnischkenntnisse eine erfolgreiche Stellensuche – trotz hoher Qualifizierungen.<sup>597</sup>

Die Finnischkenntnisse der Flüchtlinge weisen das gesamte Spektrum von hervorragenden bis dürftigen Kenntnissen auf. I.d.R. haben sie jedoch keine oder wenige Finnischkenntnisse und auch nur einen geringen Mittelwert im Bildungsgrad. Besonders geringe Kenntnisse haben Analphabeten und Personen, die vom gesellschaftlichen Leben weitgehend ausgeschlossen sind, bspw. Frauen, die jahrelang wegen Kindererziehung zu Hause bleiben. Forschungen zu Flüchtlingen ergaben, dass Sprachkurse zum Erlernen der finnischen Sprache äußerst wichtig und besonders effektiv sind, wenn sie zügig nach der Immigration absolviert werden.<sup>598</sup>

### **Ablehnung und Diskriminierung durch Arbeitgeber**

Zweifelsohne mindert ein niedriger Bildungsgrad die Chancen, an der Arbeitswelt teilzunehmen. Migranten mit geringer Schul- und Ausbildung und wenigen Sprachkenntnissen sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als gut ausgebildete Migranten. In Finnland wie in Dänemark sind aber unzureichende Sprachkenntnisse und mangelnde Qualifizierungen nicht allein ausschlaggebende Faktoren für die hohe Arbeitslosigkeit bei nicht-westlichen Zuwanderern. So klagen selbst junge Migranten, die ihre Ausbildung in Finnland absolviert haben und sehr gut Finnisch sprechen, über die Ablehnung durch finnische Arbeitgeber. Offiziell gelten ungenügende Sprachkenntnisse als Begründung für abgelehnte Bewerbungen.

Employers cite this excuse even when their real reason for not hiring is skin colour or ethnic background, as admitting to discrimination would of course open the company to a court appearance.<sup>599</sup>

In Dänemark wurde bei der zweiten Einwanderergeneration, die dort die Schule besucht hat, ein systematisch höheres Arbeitsloskeitsrisiko im Vergleich zu gleichaltrigen Dänen mit gleichen Qualifikationen festgestellt. Junge Migranten haben zudem größere Schwierigkeiten als dänische Jugendliche, einen Praktikumsplatz im Rahmen der Berufsorientierung zu finden.<sup>600</sup> Oft hilft das ethnische Netzwerk dabei, doch noch einen Ausbildungsplatz oder eine Arbeitsstelle zu finden. In Finnland lebende Migranten haben den entscheidenden Nachteil, dass es entsprechende Netzwerke vielerorts noch nicht gibt bzw. sie sich erst herausbilden.

Mit Diskriminierung in Dänemark beschäftigte sich u.a. der *Think Tank* des Integrationsministeriums. Ihm zufolge ist der Anteil nicht-westlicher Einwanderer und Nachkommen, die

---

<sup>597</sup> Vgl. Gulijeva, Asta (2003): *Ingrian Immigration to Finland After 1990. A Case Study in Turku*, S. 65.

<sup>598</sup> Vgl. Valtonen, Kathleen (1999): *The Integration of Refugees in Finland in the 1990s*, S. 36f.

<sup>599</sup> Vehkakoski, Vellamo (2000): *Employment of Foreigners Hampered by Language Barriers and Attitudes*.

<sup>600</sup> Vgl. Pedersen, Peder J. (2005): *Migration in a Scandinavian Welfare State: The Recent Danish Experience*, in: *European Migration: What Do We know?*, S. 75.

am Arbeitsplatz Diskriminierung erfahren haben, von 34% (2000) auf 45% (2005) angestiegen. Auch die Diskriminierung in Ausbildungseinrichtungen ist angestiegen, und zwar im gleichen Zeitraum um sechs Prozentpunkte. Diese Entwicklung zeigt sich in zwei zentralen gesellschaftlichen Bereichen – im Bildungssektor und im Arbeitsleben.<sup>601</sup> 2004 führten Journalisten in mehreren EU-Mitgliedsstaaten „Diskriminierungstests“ durch. In Dänemark wurde den Anweisungen von Arbeitgebern, keine Migranten als Bewerber zu vermitteln, sowohl seitens staatlicher als auch privater Arbeitsvermittlungen entsprochen.<sup>602</sup> Auch gibt es Beispiele für rassistisch oder fremdenfeindlich motivierte Entlassungen.

In Finnland teilen verschiedene Migrantengruppen die Erfahrung von Vorurteilen und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. So hat laut einer Studie der Gewerkschaft TEHY einer von zwei Angestellten mit Migrationshintergrund im Gesundheitswesen wegen seiner Herkunft Vorurteile und Diskriminierung durch Patienten, Kollegen und Arbeitgeber erfahren.<sup>603</sup> Somalis und Araber, die sich äußerlich von der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden, erleben bei der Arbeitssuche und am Arbeitsplatz am häufigsten Diskriminierung und offene Feindseligkeit. Aber auch in Russland und Estland geborene Migranten sind betroffen.

In Finnland ist eine Hauptursache für die insgesamt hohe Arbeitslosenrate unter nicht-westlichen Migranten, dass Arbeitgeber die Ressourcen ausländischer Arbeitnehmer nicht ausreichend nutzen. Neben der besseren Bewertung von in Finnland und westlichen Ländern absolvierten Ausbildungen und Arbeitserfahrungen, die viele nicht-westliche Migranten zum Berufswechsel zwingt, sind die Einstellungen der Arbeitgeber bei der Jobsuche problematisch: Sie sind überwiegend der Ansicht, dass Ausländer ein größeres Risiko für das Unternehmen als Finnen darstellen und weniger dazu beitragen, neue Kunden zu gewinnen und die Geschäftstätigkeit auszubauen. Staatliche und kommunale Einrichtungen haben mehr Erfahrungen mit ausländischen Mitarbeitern als private Firmen. Sowohl für staatliche, kommunale und private Arbeitgeber gilt aber, dass Migranten bislang kaum gezielt angesprochen werden.<sup>604</sup>

Wie in Dänemark ist die Frustration über Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt und Diskriminierung bei vielen Migranten spürbar. Dies ist besonders im Osten Helsinkis der Fall,

---

<sup>601</sup> Vgl. Think Tank zu den Herausforderungen für den Integrationseinsatz in Dänemark (2006): Udviklingen i udlændinges integration i det danske samfund, S. 103.

<sup>602</sup> Vgl. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (2005-2006): Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten. Trends, Entwicklungen und bewährte Praktiken, Zusammenfassung EUMC-Jahresbericht 2005, S. 13.

<sup>603</sup> Vgl. O.A. (2005): „Immigrants’ Knowledge of Finnish Language Should Be Promoted.“ Union of Health and Social Care Professionals Publishes New Survey.

<sup>604</sup> Vgl. O.A. (2005): Finnish Employers Fail To Take Advantage of Immigrants’ Skills, Helsingin Sanomat International Edition am 11.11.2005, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).

der durch einen hohen Einwandereranteil, Verarmung und Kriminalität gekennzeichnet ist. Sowohl ältere, aus der ehemaligen Sowjetunion stammende Migranten mit Universitätsdiplom als auch junge Flüchtlinge ohne Berufsausbildung machen die bittere Erfahrung, dass Arbeitsplätze zuerst an Einheimische vergeben werden. Bekommen Migranten Arbeit, handelt es sich meist nur um Teilzeitarbeit oder einfache Tätigkeiten im untersten Einkommensniveau. Konstatiert werden kann, dass Diskriminierung in beiden Ländern zu den Erfahrungen vieler Migranten zählt, unabhängig von ihren Qualifikationen. Ungleichbehandlung im Beschäftigungsbereich wird i.d.R. mit dem Verweis auf Bildungsniveau und Sprachkenntnisse erklärt.<sup>605</sup> *De facto* ist aber ein mehr oder weniger diffuses Unbehagen gegenüber Fremden eine Ursache für die Ungleichbehandlung.

### **Weitere Integrationsbarrieren**

In Dänemark begründen sich die bisherigen Schwierigkeiten der nicht-westlichen Migranten, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, auch mit der jahrzehntelangen „Rückkehrillusion“. Wie andere europäische Länder hat es so verpasst, Maßnahmen zu konzipieren, um bspw. die in den 1970er und 80er Jahren im Zuge der Familienzusammenführung eingereisten Migranten bei der Integration in den Arbeitsmarkt aktiv zu unterstützen. Das Prinzip „fördern und fordern“ wurde nicht verfolgt. Vielmehr überließ man Migranten sich selbst und schuf keine Anreize zur Integration. Daraus ergab sich bei vielen eine dauerhafte Abhängigkeit von Sozialtransferleitungen. Die schwache Stellung auf dem Arbeitsmarkt gaben sie an die Nachkommen weiter.

In Finnland strebte der Staat zwar recht früh eine politische Steuerung von Integrationsprozessen an, aber die Ausgangsbedingungen waren schwer: Bei den Migranten, die in den 90er Jahren nach Finnland kamen, handelte es sich überwiegend um Flüchtlinge und Ingermanländer. Sie hatten weder einen Arbeitsplatz noch ein bereits bestehendes soziales Netzwerk, das ihnen bei der Arbeitssuche helfen konnte.<sup>606</sup> Damit waren die Voraussetzungen schlecht, sich zügig in der finnischen Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt zurechtzufinden.

Wie bereits erörtert, besteht in Dänemark und Finnland nur ein geringer Bedarf an ungelerten Arbeitskräften. Industrielle Arbeitsplätze mit geringem Anforderungs- und Tätigkeitspro-

---

<sup>605</sup> Vgl. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (2005-2006): Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten. Trends, Entwicklungen und bewährte Praktiken, Zusammenfassung EUMC-Jahresbericht 2005, S. 13.

<sup>606</sup> Vgl. Peltonen, Selene (2003): Equality and Integration in Finnish Immigration Policy: The New Integration Law on Focus, in: The Challenges of Immigration, Conference Proceeding of the First Conference on Migration and Integration in the Baltic Sea Area, online im Internet: [www.baltic-migration.com/documentation/documentation2.pdf](http://www.baltic-migration.com/documentation/documentation2.pdf) (02.08.2009).

fil sind im Laufe der Herausbildung von Dienstleistungsgesellschaften zunehmend qualifizierten Arbeitsplätzen gewichen, die nach ausgeprägten kommunikativen und sozialen Kompetenzen verlangen. Die damit verbundene Einkommens- und Arbeitsplatzstruktur ist eine hohe Barriere für Migranten mit geringer Schul- und Ausbildung.<sup>607</sup> Viele der Einwanderer und Flüchtlinge, die in den 1990er Jahren nach Finnland und Dänemark kamen, konnten die hohen Anforderungen der Arbeitsmärkte nicht erfüllen oder erhielten nicht die Möglichkeit, ihre Qualifikationen anzuwenden. Die einschneidende Wirtschaftskrise in beiden Ländern verursachte eine außergewöhnlich hohe Arbeitslosigkeit, was die berufliche und gesellschaftliche Integration der Migranten weiter behinderte. Pedersen fasst die Arbeitsmarktbarrieren in Dänemark, die sich in Finnland ähnlich darstellten, folgendermaßen zusammen:

Immigrants and refugees during this period were consequently met by many barriers, i.e. a high unemployment level, also for native-born, insufficient knowledge of the language, and for many a lack of the necessary educational qualifications to pass the threshold created by the minimum wage. Beside these barriers, there is also evidence of discrimination by employers or potential colleagues.<sup>608</sup>

Zwar erholte sich die Wirtschaft beider Länder ab Mitte der 90er Jahre und die Arbeitslosenquote sank, aber die Lage der Migranten verbesserte sich nur zögerlich. Bis heute wirken sich lange Abhängigkeit von Transferleistungen sowie mangelhafte Qualifizierungen und Sprachkenntnisse negativ aus.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die zugewanderte Bevölkerung in Finnland und Dänemark aus ethnischer wie sozialer Sicht sehr heterogen ist. Anhand der Arbeitslosen-, der Erwerbstätigen- und der Erwerbsquote sowie der Faktoren Wirtschaftszweige, Einkommen, Arbeitsmarktstatus und selbstständige Beschäftigung kann eine Unterteilung nach „westlichen“ und „nicht-westlichen“ Migranten erfolgen. Die größten Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration haben Migranten, die aufgrund von *Push*-Faktoren immigriert sind: Flüchtlinge, die erst vor einigen Jahren angekommen sind, nehmen die schwächste Position auf dem Arbeitsmarkt ein. Auch andere Migranten überwinden Integrationsbarrieren nur schwer, bspw. Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion in Finnland. Festzustellen ist, dass nicht-westliche Zuwanderer tendenziell Jobs mit niedrigem Anforderungsprofil und geringer Entlohnung ausüben. Doch die Beispiele der Iraker in Dänemark und der vietnamesischen Bootsflüchtlinge in Finnland zeigen, dass viele Migranten, die schon vor längerer Zeit und

---

<sup>607</sup> Vgl. Blume, Kræn et al. (2005): At the Lower End of the Table: Determinants of Poverty among Immigrants to Denmark and Sweden, S. 2.

<sup>608</sup> Pedersen, Peder J. (2005): Migration in a Scandinavian Welfare State: The Recent Danish Experience, in: European Migration: What Do We Know?, S. 69.

vor der Rezession immigrierten, auf den Arbeitsmärkten Fuß fassen und eine gute Stellung im Erwerbsleben einnehmen konnten.

Die bisherige Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern nicht-westlicher Herkunft in beiden Ländern muss insgesamt als unbefriedigend bewertet werden angesichts der Barrieren beim Arbeitsmarktzugang. Zu viele Mechanismen führen in schlechter bezahlte und einfachere Tätigkeiten und sorgen für eine ethnische Segmentierung auf den Arbeitsmärkten. Dass viele Zugewanderte in der Abhängigkeit von Sozialleistungen verharren, stellt aus volkswirtschaftlicher Sicht einen großen Schaden dar. Zudem wirkt die Isolierung vom Erwerbsleben der gesellschaftlichen Integration massiv entgegen. Auch mit Blick auf die Alterung der Gesellschaften und die zukünftige Sicherung der sozialstaatlichen Systeme ist die jetzige Situation untragbar. Es kommt nun darauf an, die Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer durch effektive staatliche Maßnahmen weiter anzukurbeln.<sup>609</sup>

### 7.3 Staatliche Maßnahmen

Im Folgenden werden die wesentlichen staatlichen Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktintegration erläutert und im Hinblick auf ihre Wirkung bewertet. Da sich die Maßnahmen unterscheiden und – abgesehen von den Integrationsgesetzen – nicht im Einzelnen direkt vergleichbar sind, werden die Länder zunächst gesondert betrachtet. Erst im Kapitel 7.4 zur Umsetzung und Wirkung der staatlichen Maßnahmen erfolgt eine Gegenüberstellung und Beurteilung.

#### ***Dänemark***

##### **„Aktionsplan gegen (ethnische) Zugangshindernisse zum Arbeitsmarkt“ (1992-1996)**

Da arbeitslose Einwanderer und Angehörige ethnischer Minderheiten Zugang zu denselben Arbeitsmarktprogrammen und -instrumenten wie der Rest der Bevölkerung haben, wird i.d.R. versucht, deren Beschäftigungssituation innerhalb des Rahmens der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik zu verbessern. In den 90er Jahren wurden aber im Zuge des „Aktionsplans gegen (ethnische) Zugangshindernisse zum Arbeitsmarkt“ mehrere besondere Maßnahmen ergriffen, um Zuwanderer und ethnische Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. Die an den spezifischen Bedürfnissen dieser Personengruppen orientierten Programme zur frühzeitigen

---

<sup>609</sup> Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, S. 143.

Aktivierung umfassten bspw. Dänischunterricht und Projekte zur Unterstützung des wechselseitigen kulturellen Austausches. 1998 konzipierte die dänische Regierung ein „Eisbrecherprogramm für ethnische Minderheiten“ als Einstiegshilfe in den Arbeitsmarkt für benachteiligte Personen. Es basierte auf einer Sonderregelung, da es Lohnsubventionen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation vorsah, die sich ausschließlich an Einwanderer und deren Nachkommen aus nicht-nordischen Herkunftsländern richteten.<sup>610</sup>

### **Integrationsgesetzgebung: Einführung von Integrationsprogrammen und -plänen (1999)**

Wie erörtert, gab es in Dänemark bereits vor 1999 ein Integrationsprogramm ausschließlich für Flüchtlinge. 1999 trat ein Gesetz in Kraft, das die Zielgruppe und die Maßnahmendauer erweiterte und die Verantwortlichkeit für die Integration von der Dänischen Flüchtlingshilfe auf die Kommunen übertrug. Es sieht zahlreiche Sonderregelungen vor, die nicht im Rahmen der gewöhnlichen Aktivierungs- und Arbeitsmarktprogramme durchgeführt werden. Hierzu zählen das Einführungsprogramm, der Integrationsvertrag und die Auszahlung einer speziellen Integrationsbeihilfe für erwachsene Zuwanderer, die nicht aus einem nordischen, EU- oder EWR-Land stammen.

Die Gruppe der Integrationsbeihilfebezieher umfasste 2002 17.697 Personen und lag damit deutlich über der Finnlands (9.096 Personen). Während ihre Zahl in Finnland seither leicht, aber kontinuierlich gestiegen ist, sinkt sie in Dänemark seit 2002. 2004 bezogen nur noch 10.953 Personen Integrationsbeihilfe.<sup>611</sup> Diese Entwicklung spiegelt die abnehmende Zahl von Zuwanderern wider, die per Gesetz ein Einführungsprogramm und Integrationsbeihilfe erhalten, nämlich Drittstaatsangehörige. Nach einer umfassenden Evaluierung des Integrationsgesetzes von Rambøll Management aus dem Jahr 2005 wird die gesunkene Zahl der Migranten, die durch Familienzusammenführung und als Flüchtlinge nach Dänemark kommen, von den Kommunen als Entlastung in ihrer Integrationsarbeit angesehen.<sup>612</sup>

Die seit 2001 regierende konservativ-rechtsliberale Minderheitsregierung bemühte sich, die Umsetzung des Integrationsgesetzes in den Kommunen durch verschiedene Maßnahmen in

---

<sup>610</sup> Voraussetzung für die Teilnahme am Programm war, dass die Einwanderer und Nachkommen über eine Berufsausbildung verfügten und zum damaligen Zeitpunkt innerhalb der letzten acht Monate mindestens zwei Monate arbeitslos gewesen waren.

Vgl. Europäische Kommission (2004): Europäisches Beschäftigungsobservatorium: Bericht vom Herbst 2003, S. 50.

<sup>611</sup> Vgl. Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (2005): Årbog om udlændinge i Danmark 2005. Status og udvikling, S. 104 sowie Finnisches Arbeitsministerium (2006): Immigration Issues in 2006, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/04\\_migration/toimintaen.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/04_migration/toimintaen.pdf) (Stand: 20.07.2009). o.S.

<sup>612</sup> Vgl. Rambøll Management (2005): Integration i udvikling. Evaluering af kommunernes implementering af integrationsloven, S. 6f.



die „richtigen Bahnen“ zu lenken und die Motivation vor Ort zu steigern. Das Integrationsministerium veröffentlichte zu diesem Zweck einen Newsletter mit erfolgreichen kommunalen Projekten im Bereich der Arbeitsmarktintegration. Zudem nahm im Integrationsministerium eine Einheit zur Beratung der Gemeinden ihre Arbeit auf. Sie setzt sich aus Mitarbeitern zusammen, die die Integrationsarbeit aus der Praxis kennen. „Vor Ort geben sie Anstöße, um die Vernetzung und den Austausch von bewährten Praktiken zu fördern, und organisieren bei Bedarf Weiterbildungen für die zuständigen Sozialarbeitenden.“<sup>613</sup>

### **Regierungsplan „Auf dem Weg zu einer neuen Integrationspolitik“ (2002)**

2002 wurde im Rahmen des Regierungsprogramms „Auf dem Weg zu einer neuen Integrationspolitik (*På vej mod en ny integrationspolitik*) die Starthilfe für Neuzuwanderer eingeführt, die 30 bis 50% unter dem normalen Sozialhilfeansatz liegt. Die Kürzung der Sozialleistungen in den ersten sieben Jahren soll den Arbeitsanreiz für Neuzuwanderer erhöhen. Zwar spielt es dabei im Prinzip keine Rolle, ob es sich um Dänen oder Ausländer handelt – die überwiegende Mehrheit der Starthilfebezieher ist aber ausländischer Herkunft. In den ersten drei Jahren des Einführungsprogramms wird die Starthilfe als Einführungsunterstützung ausgezahlt, die dem gleichen Bedarfssatz entspricht. Migranten, die Starthilfe oder Integrationsbeihilfe erhalten, sollen auch Niedriglohnarbeiten von vier Euro pro Stunde annehmen.<sup>614</sup>

Im Mai 2002 schloss die Regierung mit den Sozialpartnern und den Kommunen eine Vereinbarung über ein neues Arbeitsmarktintegrationsmodell, das Migranten so zügig wie möglich in eine Beschäftigung bringen soll. Es richtet sich sowohl an Neuzuwanderer als auch an länger in Dänemark ansässige Zuwanderer. Angestrebt wird ein allmählicher Übergang von Einführungsmaßnahmen zu Trainee-Programmen, berufsbegleitender Ausbildung bis hin zu normalen Beschäftigungsverhältnissen. Beschlossen wurde die Anpassung der allgemeinen Vereinbarungen durch die Sozialpartner, damit verschiedene Optionen für Sonderbedingungen bezüglich Arbeit und Vergütung umgesetzt werden können.<sup>615</sup> Der erste Schritt des Modells besteht in intensivem Dänischunterricht und einer Einführung in den Arbeitsmarkt. Es folgt im zweiten Schritt ein Trainee-Programm in einem Betrieb, das nach Möglichkeit von weiterführendem Dänischunterricht am Arbeitsplatz begleitet wird. Im dritten Schritt erhält der Zuwanderer vom selben Betrieb ein Beschäftigungsangebot: Danach wird die staatliche

---

<sup>613</sup> Houmard, Serge/Schoch, Sabine (2007): Zwischen Verpflichtung und Förderung. Integrationspolitik in den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Schottland und England, S. 14.

<sup>614</sup> Vgl. Liebig, Thomas (2007): The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark, S. 20.

<sup>615</sup> Vgl. Europäische Kommission (2004): Europäisches Beschäftigungsobservatorium: Bericht vom Herbst 2003, S. 50.

Sozialleistung durch ein Gehalt vom Betrieb ersetzt, das allerdings innerhalb der ersten zwölf Monate von der Kommune subventioniert werden kann. Zudem können Mentorship-Programme durch die Kommune finanziert werden. Mitarbeiter eines Betriebes können demnach – bezuschusst durch die Kommune – einen Teil ihrer Arbeitszeit für die Einarbeitung von Zuwanderern verwenden. Zwischen 2003 und 2006 wurde das Arbeitsmarktintegrationsmodell in einem gemeinsamen Projekt des Dänischen Gewerkschaftsdachverbandes (*Landsorganisationen i Danmark, LO*), der Dänischen Arbeitgebervereinigung (*Dansk Arbejdsgiverforening, DA*) und des Dänischen Gemeindeverbandes (*Kommunernes Landsforening, KL*) in 13 Kommunen umgesetzt – mit gutem Erfolg: Die Hälfte der 330 Teilnehmer erhielt Zugang zu einer Arbeitsstelle bzw. zu einer Bildungsmaßnahme.<sup>616</sup>

Die Maßnahmen der dänischen Regierung seit 2002 weisen auf einen Strategiewechsel hin: Mit dem Integrationsgesetz war ursprünglich ein Konzept verabschiedet worden, das sowohl die soziale als auch die kulturelle Dimension der Integration berücksichtigte. So umfasste der Nationale Aktionsplan aus dem Jahr 2000 der Vorgängerregierung unter dem sozialdemokratischen Premier Poul Nyrup Rasmussen auch Integrationsinitiativen in Sportvereinen und Schulen sowie Aktionen für Gleichbehandlung und gegen ethnische Diskriminierung. Die konservativ-rechtsliberale Regierung thematisiert jedoch nahezu ausschließlich die Integration in den Arbeitsmarkt. Ihr Integrationsverständnis basiert auf der Annahme, dass der beste Weg zu einer erfolgreichen Integration über den Arbeitsmarkt verläuft.<sup>617</sup> So heißt es im Regierungsplan „Auf dem Weg zu einer neuen Integrationspolitik“, dass für die Regierung kein Zweifel daran besteht, dass Arbeit der Schlüssel für eine erfolgreiche Integration ist.<sup>618</sup> Verschiedene Probleme im Zusammenhang mit Einwanderung in Dänemark werden auf die hohe Arbeitslosigkeit unter Zuwanderern zurückgeführt.

### **Kampagne „Alle jungen Leute werden gebraucht“ (seit 2002)**

Im November 2002 initiierte die dänische Regierung die Kampagne „Alle jungen Leute werden gebraucht“ (*Brug for alle unge*). Sie soll Jugendlichen – unabhängig von ihrer Herkunft – gleiche Chancen auf dem Arbeits- und Bildungsmarkt ermöglichen und wird voraussichtlich noch bis Ende 2010 andauern.

---

<sup>616</sup> Vgl. Liebig, Thomas (2007): *The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark*, S. 27.

<sup>617</sup> Vgl. Rezaei, Shahamak (2004): *Integration of Immigrants into the Danish Labour Market*, S. 112f.

<sup>618</sup> Vgl. Plan der dänischen Regierung „Auf dem Weg zu einer neuen Integrationspolitik“, online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Publikationer/Regeringsinitiativer/2002/ny\\_integrationspolitik.pdf](http://www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Publikationer/Regeringsinitiativer/2002/ny_integrationspolitik.pdf) (Stand: 02.08.2009), S. 1.

Hintergrund der vom dänischen Integrationsministerium koordinierten Kampagne ist die Problematik der hohen Schul- und Ausbildungsabbrecherquote von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Um ihre Integration in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt zu verbessern und ihre Motivation zu stärken, sollen ihnen und den Eltern Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Eine Initiative konzentriert sich auf die Arbeit mit Rollenmodellen: Auf der sechssprachigen Internetseite der Kampagne<sup>619</sup> werden Einwanderer und Nachkommen vorgestellt, die in Dänemark eine Ausbildung absolviert und erfolgreich auf dem Arbeitsmarkt Fuß gefasst haben.

### **Regierungsplan „Mehr Menschen in Arbeit“ (2003)**

Der Plan „Mehr Menschen in Arbeit“ (*Flere i Arbejde*) wurde 2002 verabschiedet und trat 2003 in mehreren Etappen in Kraft. Er beinhaltet eine Reihe von Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Weiterbildung, die in das Integrationsgesetz aufgenommen wurden. Dazu zählen bspw. im Beschäftigungsbereich die Verlagerung der Gewichtung und Ressourcen von der Aktivierung zur Vermittlung und aktiven Arbeitssuche; die Intensivierung des Kontakts zwischen Arbeitslosen und Arbeitsvermittlern; die Einführung gleicher Regelungen für alle Arbeitslosen unabhängig von der Art ihrer Sozialleistungen; die bessere Prüfung und Kontrolle, wer dem Arbeitsmarkt wirklich zur Verfügung steht; die Erhöhung des finanziellen Arbeitsanreizes für verheiratete Sozialleistungsbezieher und die Einführung einer neuen Jobdatenbank („Jobnet.dk“).<sup>620</sup>

Wie im Regierungsplan vorgesehen, richtete das Beschäftigungsministerium 2004 in Kooperation mit den Arbeitgeberorganisationen und den Gewerkschaften fünf regionale Wissenszentren für die Feststellung der Kompetenzen von Flüchtlingen und Einwanderern (*Videnscenter For Kompetenceafklaring af flygtninge og indvandrere*) ein. Sie sollen Gemeinden und Arbeitgeber bei der Bewertung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen unterstützen. So werden in Unternehmen Kompetenzbewertungskurse durchgeführt. Zudem nehmen die fünf regionalen Zentren selbst Kompetenzbeurteilungen vor. Sie erarbeiten kurze Stellungnahmen, in denen im Ausland erworbene Fähigkeiten und Qualifikationen mit dem dänischen Bildungs- und Ausbildungssystem verglichen werden. Im Mittelpunkt stehen praktische Fähigkeiten und soziale Kompetenzen, die sogenannten *soft skills*. Die Leistungsmessung wird i.d.R. an „echten“ Arbeitsplätzen in Betrieben durchgeführt.<sup>621</sup> Die „Kompe-

---

<sup>619</sup> <http://www.brugforalleunge.dk> (Stand: 01.08.2009).

<sup>620</sup> Die Datenbank ist im Internet zu finden unter: <http://www.jobnet.dk> (Stand: 01.08.2009).

<sup>621</sup> Vgl. OECD (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, S. 94f.

tenzkarten“ für Migranten geben über ihre sozialen und praktischen Fähigkeiten Auskunft und können von Arbeitgebern online eingesehen werden.<sup>622</sup> Die Internetplattform [www.kompetenceafklaring.dk](http://www.kompetenceafklaring.dk) bietet Informationen und eine Datenbank zu Kompetenzfeststellungsverfahren.

Im Gegensatz zu den Wissenszentren konzentriert sich die Einrichtung CIRIUS (*Center for vurdering af Udenlandske Uddannelser*), die dem Bildungsministerium untergeordnet ist, vorrangig auf formelle Bildungsabschlüsse, die im Ausland erworben wurden. Sie bewertet Qualifikationen und Bildungsabschlüsse und informiert Bürger, Firmen und Bildungseinrichtungen über deren Anerkennung in Dänemark. Der kostenlose Service soll die Arbeits- und Ausbildungsplatzsuche für Personen mit ausländischen Abschlüssen erleichtern, aber auch Jobcenter bei der Vermittlung und Firmen bei der Mitarbeitersuche unterstützen.<sup>623</sup>

### **Zügigere Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung für „gut integrierte“ Ausländer (2003)**

Nach einem Gesetz, das Regierung und Parlament 2003 verabschiedeten, können „gut integrierte“ Ausländer bereits nach fünf statt sieben Jahren eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung erhalten. Gemäß der Integrationsdefinition der konservativ-rechtsliberalen Regierung handelt es sich bei den „gut Integrierten“ um Ausländer, die seit mindestens drei Jahren in Dänemark einer festen Erwerbstätigkeit nachgehen und eine „bedeutungsvolle Verbindung zur dänischen Gesellschaft“ haben.<sup>624</sup>

### **Geschlechtsspezifische Maßnahmen (ab 2004)**

In Dänemark wurden in den vergangenen Jahren mehrere Maßnahmen initiiert, die sich speziell an zugewanderte Frauen richten und das Ziel verfolgen, ihre Beschäftigungs- und Bildungsquoten zu erhöhen. Schulungskurse, Coachings sowie Bildungs- und Beschäftigungsinitiativen wurden auf Basis eines 2004 eingerichteten Zweijahresfonds angeboten. Im gleichen Jahr wurde ein Mentorinnennetzwerk im Informationszentrum Frauen und Gender (*Det danske center for information om kvinde- og kønsforskning*, KVINFO) ins Leben gerufen. Frauen mit Migrationshintergrund sollen in diesem vom Integrationsministerium finanzierten Projekt durch dänische Mentorinnen im Arbeitsbereich und in der Gesellschaft Türen geöffnet werden. Im Jahr 2005 verabschiedete die dänische Regierung einen Aktionsplan gegen häus-

---

<sup>622</sup> Vgl. Europäische Kommission (2007): Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, S. 58.

<sup>623</sup> Informationen über CIRIUS online im Internet: <http://www.ciriusonline.dk> (Stand: 01.08.2009).

<sup>624</sup> Vgl. Michalowski, Ines (2004): An Overview on Introduction Programs for Immigrants in Seven European Member States, S. 18.

liche Gewalt sowie einen Aktionsplan gegen geschlechtsspezifische Hindernisse zur Integration von Männern und Frauen mit Migrationshintergrund.<sup>625</sup>

2007 rief das Integrationsministerium ein Programm mit zahlreichen Initiativen ins Leben, um die Beschäftigungslage von Migrantinnen und die Integration ihrer Kinder zu verbessern.<sup>626</sup>

### **Regierungsplan „Eine neue Chance für alle“ (2005)**

Von 2005 bis 2010 will die Regierung 25.000 Migranten zusätzlich in Arbeit bringen. Um dieses Ziel zu erreichen, veröffentlichte sie im Mai 2005 den Integrationsplan „Eine neue Chance für alle“ (*En ny chance til alle*), der 2006 als nationaler Handlungsplan verabschiedet wurde. Er beinhaltet viele beschäftigungspolitische Instrumente, richtet sich aber vorrangig an Zuwanderer, die vor 1999 immigriert sind und nach dem Integrationsgesetz keinen Anspruch auf ein Einführungsprogramm haben. Im Fokus steht die Verbesserung ihres Zugangs zu Arbeit und Ausbildung.

Zahlreiche Maßnahmen betreffen die Kommunen. Sie wurden verpflichtet, vom 1. Juli 2006 bis 30. Juni 2008 allen Zuwanderern, die Starthilfe oder Sozialhilfeleistungen beziehen, beschäftigungsschaffende Maßnahmen wie bspw. Arbeitsvermittlung, Dänischunterricht oder Jobtraining anzubieten, wenn sie solche Maßnahmen im vorangegangenen Jahr nicht erhalten haben. Nach Ablauf dieser Frist sind die Kommunen verpflichtet, diese Zielgruppe regelmäßig zu „aktivieren“, ihr also beschäftigungsschaffende Maßnahmen anzubieten.<sup>627</sup>

Der Handlungsplan sieht die Belohnung von Kommunen für ihre Bemühungen um die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern vor. Bereits 2004 wurde mit der Novelle des Integrationsgesetzes ein Anreizsystem geschaffen, Zuwanderer zügig zu integrieren: Kommunen erhalten eine Pauschale für Integrationsprogrammteilnehmer sowie Prämien, wenn Zuwanderer innerhalb von drei Jahren die Dänischprüfung bestehen und für mindestens sechs Monate in eine nicht-subventionierte Beschäftigung vermittelt werden. Der Handlungsplan sieht eine weitergehende Reform des Finanzsystems vor, um die Anreize für aktive Integrationsmaßnahmen der Kommunen noch zu erhöhen.

Der Regierungsplan beinhaltet auch die Einführung obligatorischer Integrationsverträge für alle Zuwanderer ohne dauerhaftes Aufenthaltsrecht – die Unterschrift verpflichtet sie zur Teilnahme an Einführungskursen und Maßnahmen der beruflichen Aus- und Fortbildung sowie zur aktiven Beschäftigungssuche als Voraussetzung für den Bezug von Sozialhilfeleis-

---

<sup>625</sup> Vgl. OECD (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, S. 94.

<sup>626</sup> Vgl. OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 238.

<sup>627</sup> Vgl. Liebig, Thomas (2007): The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark, S. 20.

tungen. Sie ist aber seit März 2006 auch eine weitere Voraussetzung für den Erhalt einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung.<sup>628</sup>

Um die Erwerbsbeteiligung zu fördern, trat am 1. April 2007 – zurückgehend auf den Regierungsplan, der von der Dänischen Volkspartei unterstützt wurde – folgende Maßnahme in Kraft: Bei Paaren, bei denen beide Partner seit mindestens zwei Jahren Sozialhilfe erhalten, knüpft sich die Weiterzahlung an die Bedingung, dass sie in einem bestimmten Umfang gearbeitet haben. Können sie dies nicht dokumentieren, kann ihre Sozialhilfe um die Hälfte gekürzt werden. Zunächst galt eine Übergangsregelung, wonach 150 Arbeitsstunden innerhalb von 12 Monaten nachgewiesen werden mussten. Zum 1. April 2008 wurden die Stundenzahl auf 300 und der Zeitraum auf 24 Monate erhöht. Nach Angaben der Regierung sind von der Regelung ca. 2.500 Familien betroffen. Die „300-Stunden-Regelung“ richtet sich zwar sowohl an Dänen und Ausländer und ist damit ein generelles beschäftigungspolitisches Instrument, betroffen sind in der Praxis aber überwiegend Einwandererfamilien.<sup>629</sup>

Angesichts der hohen Schul- und Ausbildungsabbrecherrate von Jugendlichen mit Migrationshintergrund enthält der Regierungsplan eine Reihe von Maßnahmen für diese Gruppe. Um ihre Arbeitsmarktintegration auf längere Sicht zu verbessern, sieht es die Regierung als notwendig an, dass Einwandererkinder eine gute Schullaufbahn einschlagen und eine Ausbildung absolvieren. Ein Beispiel für eine konkrete Maßnahme ist die Einrichtung einer Hausaufgabenbetreuung für Einwandererkinder durch Kommunen und freiwillige Helfer in Gegenden mit hohem Ausländeranteil. In den Klassen 1 bis 3 wird in den Schulen eine zusätzliche Dänischstunde pro Woche angeboten. Zudem werden die dänischen Sprachkenntnisse der Schüler regelmäßig geprüft.<sup>630</sup> Bei Jugendlichen wird die Auszahlung von Geldleistungen an Bildung und Arbeit gekoppelt. Für junge Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind – gleich, ob Dänen oder Ausländer – ist die Teilnahme an berufsqualifizierenden Kursen obligatorisch. Weitere Maßnahmen des Handlungsplans betreffen sozial benachteiligte Wohngebiete und die Bekämpfung von Extremismus und Kriminalität.<sup>631</sup>

---

<sup>628</sup> Vgl. OECD (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, S. 92.

<sup>629</sup> Vgl. O.A. (2005): Compromise on Labour Market Integration, in: European Industrial Relations Review, Band 378, S. 5.

<sup>630</sup> Vgl. Plan der dänischen Regierung „Eine neue Chance für alle“, Mai 2005, online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/regeringsinitiativer/2005/En\\_ny\\_chance\\_til\\_alle/index.htm](http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/regeringsinitiativer/2005/En_ny_chance_til_alle/index.htm) (Stand: 02.08.2009), S. I.

<sup>631</sup> Das Wohnumfeld in sozial benachteiligten Gebieten soll verbessert werden, bspw. durch finanzielle Hilfen für die Sanierung und den Verkauf von Sozialwohnungen. Hinsichtlich des Themas Bekämpfung von Extremismus und Kriminalität und deren Prävention richten sich Maßnahmen v.a. an die Erwachsenen: Für Eltern, die keine Kontrolle über ihre Kinder haben und ihnen keine Unterstützung bieten, sind spezielle Schulungen vorgesehen. Es können in Extremfällen Familienbeihilfen gekürzt werden.  
Vgl. OECD (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, S. 93.

### **Vereinbarung über eine Reform des dänischen Wohlfahrtssystems (2006)**

Die Regierung einigte sich im Juni 2006 mit der Dänischen Volkspartei, den Sozialdemokraten und der sozialliberalen Partei *Radikale Venstre* auf eine Reform des Wohlfahrtssystems. Sie soll der Verbesserung der Beschäftigungssituation von Einwanderern und ihren Nachkommen dienen. Maßnahmen umfassen bspw. die Einführung eines neuen Lohnkostenzuschusses für langzeitarbeitslose Migranten, die Einstellung spezieller Berufsberater sowie die Durchführung von Partnerschaftsprogrammen zwischen Unternehmen und Gemeinden.<sup>632</sup> Im Februar 2007 wurde das entsprechende Gesetz im *Folketing* verabschiedet.

Um Migranten aktiv bei der Kontaktaufnahme zu Firmen zu unterstützen und Praktikums- und Arbeitsstellen zu finden, werden von 2007 bis 2010 für 15 Kommunen insgesamt 300 Mio. Kronen (etwa 40 Mio. Euro) für die Einstellung von ca. 190 Jobberatern bereitgestellt. Sie sollen u.a. in Betriebe fahren und Stellen akquirieren und bei der Jobsuche helfen.<sup>633</sup>

### **Verwaltungs- und Beschäftigungsreform (2007)**

Eine grundlegende Verwaltungsreform mit wesentlichen Änderungen für den Arbeitsmarkt gilt seit 2007.<sup>634</sup> Die neuen Jobcenter sollen die Beschäftigungskompetenzen der Kommunen und der öffentlichen Arbeitsverwaltung bündeln und eine gemeinsame Einrichtung für Arbeitssuchende und Firmen schaffen. Laut Integrationsministerium sollen Einwanderer mit begrenzten fachlichen Qualifikationen durch die Kooperation kommunaler und staatlicher Behörden von besseren Qualifizierungsangeboten, Firmennetzwerken sowie gemeinsamen Anstrengungen für besonders vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Zielgruppen profitieren.<sup>635</sup>

Aufgaben, die bislang die Kreise innehatten, wurden überwiegend auf die Gemeinden übertragen. Deren Rolle bei der Arbeitsmarktintegration wurde verfestigt: Sie sind fortan für die gesamte Spannweite von den Einführungsprogrammen für Neuzuwanderer bis zur Integration von bereits länger in Dänemark lebenden Zuwanderern verantwortlich. Das soll auf lokaler

---

<sup>632</sup> Vgl. Liebig, Thomas (2007): *The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark*, S. 21.

<sup>633</sup> Vgl. Dänisches Beschäftigungsministerium (2007): *Beskæftigelsesministeren har nu udpeget de 15 kommuner, som får nye jobkonsulenter*, online im Internet: <http://www.bm.dk/sw18079.asp> (Stand: 02.08.2009).

<sup>634</sup> Dänemark war bis Ende 2006 in 14 Verwaltungsbezirke unterteilt, die in 271 Gemeinden gegliedert waren. Die Zahl der Gemeinden beträgt seit 2007 nur noch 98. Durch die Vergrößerung der Gemeinden soll die Effektivität kommunalen Handelns verstärkt werden. Die Arbeitsverwaltung war bis Ende 2006 in 14 Kreise gegliedert, wobei jede Region einen regionalen Arbeitsmarktrat und eine öffentliche Arbeitsvermittlung (*Arbejdsformidlingen*, AF) hatte. Seit der Reform sind an die Stelle der 14 Kreise fünf Regionen getreten. Das System der AF wurde dahingehend umgestaltet, dass sie mit den kommunalen Arbeitsämtern der Gemeinden zusammengelegt wurden. 91 Jobcenter sind entstanden, die für kommunale sowie staatliche Beschäftigungsinitiativen verantwortlich sind.

Vgl. Liebig, Thomas (2007): *The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark*, S. 23.

<sup>635</sup> Vgl. Dänisches Beschäftigungsministerium (2007): *Beskæftigelsesministeren har nu udpeget de 15 kommuner, som får nye jobkonsulenter*, online im Internet: <http://www.bm.dk/sw18079.asp> (Stand: 02.08.2009).

Ebene zu einer systematischeren und zusammenhängenderen Herangehensweise an die Integrationsarbeit führen.<sup>636</sup> Kompetenzen gingen auch an die Jobcenter über. Seit 2007 sind sie u.a. für die Ausarbeitung und Kontrolle der Integrationspläne sowie die Jobsuche von Flüchtlingen und von den im Rahmen der Familienzusammenführung immigrierten Ausländern verantwortlich. Sie prüfen, ob Migranten, die nicht bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung registriert sind, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen können und übernehmen die Vermittlung in Dänischunterricht und die Kontrolle der regelmäßigen Teilnahme von Ausländern, für die das Integrationsgesetz oder das Gesetz über aktive Beschäftigung zutrifft. Die Aufnahme, Unterbringung und Auszahlung von Sozialleistungen obliegt weiter der Sozialverwaltung.

### ***Finnland***

#### **Beschäftigungsinitiativen für Einwanderer und ethnische Minderheiten (seit 1998)**

Auf nationaler Ebene ging die Initiative von Beschäftigungsprojekten für Einwanderer und ethnische Minderheiten bislang insbesondere vom Arbeitsministerium (seit 2008: Ministerium für Arbeit und Wirtschaft) aus. So wurde zwischen 1998 und 2000 unter Federführung des Arbeitsministeriums und unter Einbeziehung von Sozialpartnern das EU-finanzierte Projekt „*Immigration of immigrants into working life*“ durchgeführt. Das Projekt beinhaltete eine PR-Kampagne mit klein- und mittelständischen Unternehmen, die mit der Einstellung von Einwanderern positive Erfahrungen gemacht haben, die Durchführung von Trainingsmaßnahmen sowie die Erstellung von Materialien zum Thema ethnische Vielfalt im Arbeitsleben. So sollten Vorbehalte von Arbeitgebern gegenüber Migranten abgebaut werden. Eine im Rahmen des Projekts angefertigte Studie verdeutlichte den Einfluss der Einstellungen der Arbeitgeber auf die Arbeitsmarktintegration. Zudem erfolgte eine Evaluierung der Leistungen der Arbeitsämter für arbeitssuchende Migranten.<sup>637</sup>

Zwischen 1998 und 1999 initiierte das Arbeitsministerium u.a. mit dem Hauptverband der Gewerkschaften (*Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö, SAK*), dem Verband der finnischen Industrie und Arbeitgeber (*Teollisuuden ja työnantajain keskusliitto, TT*) und der Hauptorganisation der Gewerkschaften Akademischer Arbeitnehmer (*Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö, AKAVA*) eine Maßnahme zur Förderung der Entstehung multikultureller Arbeitsplätze. Das Hauptziel des Projektes („*Spreading Good Practices in Business*“) bestand darin, der Öffentlichkeit – v.a. Arbeitgebern – den Wert kultureller Vielfalt im Arbeits-

---

<sup>636</sup> Vgl. Liebig, Thomas (2007): *The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark*, S. 23.

<sup>637</sup> Vgl. Vollmer, Bastian (2004): *National Action Plans on Employment in Finland*, in: Blaschke, Jochen/der. (Hrsg.): *Employment Strategies for Immigrants in the European Union*, S. 590ff.



leben zu vermitteln und gute Beispiele von Unternehmen mit ausländischen Arbeitnehmern zu präsentieren. Fünf Unternehmen wurden mit einem „cultural diversity award“ prämiert.<sup>638</sup>

Um Kommunen und andere lokale Akteure bei der Umsetzung der Integrationsprogramme und ihrer Evaluierung zu unterstützen, initiierte das Arbeitsministerium in Kooperation mit dem Städte- und Gemeindetag (*Suomen Kuntaliitto*) ein Projekt zur Entwicklung von Qualitätskriterien. Zudem wurde das Integrationsgesetz aus Sicht der Zuwanderer überprüft. Das Projekt entstand nach einer Umfrage aus dem Jahr 2002, nach der Kommunen praktische Anleitungen zur Umsetzung des Integrationsgesetzes benötigen. Verschiedenste Fragen, bspw. nach personellen und finanziellen Ressourcen, der Trennung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten, der Palette der Integrationsmaßnahmen sowie aktuellen Fortbildungsmaßnahmen in den Bereichen interkulturelle Kompetenz und Gleichstellung, wurden für die praktische Evaluierung entwickelt.<sup>639</sup>

Das vom Europäischen Sozialfonds geförderte Projekt „*MoniQ*“ des Arbeitsministeriums (Laufzeit 2003 bis 2006) vereinte 30 Einzelinitiativen, die sich auf die Entwicklung erfolgreicher Instrumente und Modelle zur Integration von Migranten in die finnische Gesellschaft und Arbeitswelt konzentrierten. Grundlage war die Idee, durch die Präsentation und den Vergleich verschiedener Initiativen das gegenseitige Lernen zu fördern und Fortschritte bei der Zuwandererintegration zu erzielen.

Mit der EU-Finanzierung konnte Finnland in den vergangenen Jahren mehrere Projekte durchführen, die die Verbesserung der Position Zugewanderter im Arbeitsleben und die Förderung der Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten für ethnische Minderheiten anstrebten. Dabei handelte es sich überwiegend um lokale und zeitlich befristete Maßnahmen für spezielle Zielgruppen. Die Aktivitäten waren national und transnational angelegt, mit der Durchführung wurden i.d.R. NGOs beauftragt. Beispiele sind die von der EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL geförderten Projekte „ETMO“ und „Majakka“. Ersteres diente der Stärkung von Toleranz und Multikulturalität am Arbeitsplatz, während letzteres für die von sozialer Ausgrenzung bedrohten Zuwanderer aus dem Großraum Helsinki innovative Wege zur sozialen Eingliederung entwickeln sollte.<sup>640</sup> Die angebotene persönliche Betreuung der 100 teilnehmenden Migranten durch Jobcoaches und die Kombination von Sprachausbildung und Arbeit („on-

---

<sup>638</sup> Vgl. ebd., S. 592f.

<sup>639</sup> Vgl. Europäische Kommission (2005): Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, S. 53.

<sup>640</sup> Vgl. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (2005): Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten. Trends, Entwicklungen und bewährte Praktiken, EUMC-Jahresbericht 2003/2004 Teil 2, o.S.

the-job language trainings“) brachten Erfolge: Die Hälfte der Migranten fand Arbeit, die involvierten Arbeitgeber bauten Vorurteile ab.

### **Integrationsgesetzgebung: Einführung von Integrationsprogrammen und -plänen (1999)**

Finnland gehört mit Dänemark zu den ersten Ländern, die ein Integrationsgesetz verabschiedeten. Mit seinem Inkrafttreten zum 1. Mai 1999 wurden Integrationsprogramme und -pläne für arbeitsuchende und/oder öffentliche Mittel gemäß Sozialhilfegesetz beziehende Migranten eingeführt, die nach dem 1. Mai 1997 immigriert sind. In vielen finnischen Kommunen wird gemäß den Gesetzesbestimmungen von den Instrumenten Gebrauch gemacht. Im Jahr 2005 lebten 93% aller Ausländer in Kommunen, in denen Integrationsprogramme verabschiedet wurden. Mit 3.506 Personen wurde ein neuer Integrationsplan abgeschlossen, davon waren 878 Personen unter 25 Jahren alt. Von den insgesamt ca. 10.000 Migranten mit Integrationsplan absolvierten die meisten Sprachkurse, wofür der finnische Staat etwa 19,5 Mio. Euro bereitgestellt hatte. Etwa 10.600 Personen erhielten 2005 Integrationsbeihilfe.<sup>641</sup>

2006 trat ein Gesetzentwurf der Regierung zur Novellierung des Integrationsgesetzes in Kraft. Er soll v.a. der mangelnden Zusammenarbeit von Behörden entgegenwirken, die sich in den vergangenen Jahren als größte Schwierigkeit bei der Umsetzung des Gesetzes herausstellte. Die Aufgabenaufteilung zwischen Kommunen und Staat sollte geklärt werden. Zudem sollten die Anstrengungen zur Integration der Zuwanderer, die nicht zur Erwerbsbevölkerung zählen, verstärkt werden. Integrationsmaßnahmen sollten ausgeweitet werden auf Zuwanderer, die bislang keinen Anspruch auf Arbeitsmarktsubventionen bzw. Sozialhilfe haben und daher auch keinen Integrationsplan erhalten.<sup>642</sup>

### **Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt (seit 2001)**

Finnland initiierte verschiedene Programme zur Förderung von Vielfalt und Antidiskriminierung. Das Arbeitsministerium bot spezifische Schulungsprogramme an und erstellte Informationsbroschüren. Finnland beteiligte sich ferner an der Umsetzung des EU-Aktionsprogramms zur Bekämpfung von Diskriminierung. 2001 begann im Rahmen eines Nationalen Plans gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ein umfangreiches transnationales Projekt, das aus nationalen sowie EU-Mitteln finanziert und von finnischen Organisationen koordiniert wurde: „Join“. Im Rahmen des Projekts unterstützen Migranten Mitarbeiter an Gesundheitszentren bei der Kommunikation mit Patienten mit einem anderen sprachlichen und kulturellen Hinter-

---

<sup>641</sup> Vgl. Saarto, Arja (2006): Finland. OECD Sopemi International Migration Outlook 2006, S. 35ff.

<sup>642</sup> Vgl. OECD (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, S. 91f.

grund. Im gleichen Jahr wurde die nationale Sensibilisierungskampagne „STOP – Finnland vorwärts ohne Diskriminierung“ (*Suomi eteenpäin Ilman Syrjintää*) initiiert, die sich auf das Arbeitsleben, die Medien und junge Menschen konzentrierte und die wichtigsten nationalen Behörden, Gleichbehandlungsstellen und NGOs zusammenbrachte. Das Internetportal [www.equality.fi](http://www.equality.fi) wurde eingerichtet, das u.a. über die finnische Antidiskriminierungsgesetzgebung, Klagemöglichkeiten und Schulungen Auskunft gibt und Informationsmaterialien bietet. Zwei Projekte zur Entwicklung von Zahlenmaterial und Messung von Diskriminierung entstanden („SYKE“ und „MERA“).<sup>643</sup>

Die finnische Gesetzgebung baute Antidiskriminierung im Beschäftigungsbereich aus. Der Schutz vor Diskriminierung in diesem Bereich ist nicht nur im Nichtdiskriminierungsgesetz verankert.

Was die Diskriminierung im Berufsleben betrifft, so wurde die Staatsangehörigkeit durch eine Änderung im Strafgesetzbuch als Grund für Diskriminierung am Arbeitsplatz hinzugefügt, und es trat ein neuer Straftatbestand in Kraft, der sich auf Fälle von Diskriminierung am Arbeitsplatz durch Ausnutzen der besonderen Situation von Ausländern erstreckt.<sup>644</sup>

### **Das Regierungsprogramm zur finnischen Migrationspolitik (2006)**

Das 2006 verabschiedete Regierungsprogramm benennt als wesentliche Vorhaben die Förderung der Arbeitsmigration nach Finnland, die Stärkung des Multikulturalismus und der Nichtdiskriminierung sowie die Entwicklung eines effizienteren Integrationssystems. Im Bereich Integration werden bspw. die Erarbeitung eines *guidance*-Systems zur zügigeren Integration, die Erarbeitung eines Informationspakets für Neuzuwanderer und die Implementierung neuer Methoden für den Nachweis im Ausland erworbener Qualifikationen angestrebt.

Das Ministerium für Handel und Industrie (*Kauppa- ja teollisuusministeriö*) wurde mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe beauftragt, die sich mit der Verbesserung der Bedingungen für die Selbstständigkeit von Zuwanderern beschäftigt.<sup>645</sup> Die Arbeitsgruppe legte im Dezember 2006 ihren Bericht vor. Sie regt 13 Maßnahmen an, die sich schwerpunktmäßig auf die Förderung der Beratung, Bildung und Finanzierung konzentrieren. Die Bedeutung dieser Maßnahmen wird vor dem Hintergrund angemahnt, dass 700.000 bis 800.000 Arbeitnehmer in den nächsten Jahrzehnten in Rente gehen.<sup>646</sup>

---

<sup>643</sup> Vgl. Saarto, Arja (2006): Finland. OECD Sopemi International Migration Outlook 2006, S. 41.

<sup>644</sup> OECD (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, S. 95.

<sup>645</sup> Siehe hierzu Finnische Regierung (2006): Government migration policy programme, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/90\\_publications/migration\\_programme2006.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_publications/migration_programme2006.pdf) (Stand: 31.05.2007).

<sup>646</sup> Vgl. O.A. (2006): Number of immigrant-led enterprises doubles in Finland.

### **Das neue Regierungsprogramm (2007)**

Die seit April 2007 bestehende neue rechtsbürgerliche Regierung mit „grünem Akzent“ hat in ihrem Regierungsprogramm eine Jobinitiative, Steuersenkungen und eine effektivere Beschäftigungspolitik angekündigt. Angesichts des sich immer stärker abzeichnenden Arbeitskräftemangels soll der Arbeitsmarkt besser an die Bedürfnisse der Wirtschaft angepasst werden. Bis 2011 sollen 80.000 bis 100.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden, zudem sind Steuersenkungen in Höhe von insgesamt 1,8 Milliarden Euro vorgesehen. Bereits umgesetzt wurde die Auflösung des bisherigen Arbeitsministeriums und die Integrierung seiner Aufgaben in das neue Superministerium für Arbeit und Wirtschaft – dies bedeutet die Zerschlagung einer traditionellen „Festung“ der politischen Linken.<sup>647</sup> Fortan ist das Innenministerium für alle Migrations- und Integrationsfragen verantwortlich. Hier wurde auch ein Ministeramt für Migration und Europa angesiedelt. Welche Änderungen die administrativen Umgestaltungen im Hinblick auf die nationalen Maßnahmen und Initiativen im Bereich der Arbeitsmarktintegration bringen werden, bleibt abzuwarten. Laut der Ministerin Astrid Thors soll der Arbeitsmarktzugang für die bereits in Finnland lebenden Migranten ebenso verbessert werden wie die Zuwanderungsmöglichkeiten für Hochqualifizierte.

#### 7.4 Umsetzung und Wirkung staatlicher Maßnahmen

Wie dargelegt, streben die dänische und die finnische Regierung die gleichberechtigte Teilhabe von Zuwanderern am Erwerbsleben an. Von der Erreichung dieses Ziels kann angesichts der ethnischen Segmentierung und den im Vergleich zu den einheimischen Bevölkerungen geringeren Arbeitsmarktergebnissen jedoch noch keine Rede sein. Inwiefern die staatlichen Bemühungen der vergangenen Jahre bisher eine Wirkung erzielt haben, wird im Folgenden thematisiert.

#### ***Dänemark***

Die Integration in den Arbeitsmarkt und entsprechende Fördermaßnahmen haben in Dänemark seit der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch die konservativ-rechtsliberale Minderheitsregierung 2001 oberste Priorität. Ihre Integrationspolitik basiert auf der Annahme,

---

<sup>647</sup> Vgl. Tschirpke, Stefan (2007): Geräuschloser Machtwechsel. In Finnland hat eine bürgerliche Koalition die Amtsgeschäfte übernommen, online im Internet: <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/europahaute/618317> (Stand: 31.05.2007).

dass Erwerbstätigkeit den entscheidenden Faktor für eine erfolgreiche Integration darstellt. Die Anstrengungen wurden deutlich verstärkt, die Integration der Migranten in den Arbeitsmarkt zu verbessern. Die Regierung entwickelte und finanzierte ressourcenintensive Maßnahmen. Die dänischen Investitionen im Bereich der Integrationsangebote sind im internationalen Vergleich hoch, besonders die Ausgaben für Sprachunterricht und zielgerichtete Arbeitsmarktmaßnahmen.<sup>648</sup>

Die Fokussierung auf Maßnahmen zur verbesserten Arbeitsintegration nutzt die Regierung auch, um Kritik gegen die erheblichen Verschärfungen in der Einwanderungspolitik abzuwehren. Der strategische Wandel in der dänischen Integrationspolitik wurde zwar durch den Regierungswechsel herbeigeführt, hängt aber auch mit dem zunehmenden Arbeitskräftebedarf der dänischen Wirtschaft zusammen.<sup>649</sup>

Wie in Finnland obliegen die wesentlichen Instrumente des Integrationsgesetzes den Gemeinden. Inwiefern das Integrationsgesetz zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration der Migranten beiträgt, hängt – außer von den Migranten selbst – v.a. davon ab, wie die Umsetzung in den Kommunen erfolgt. Hier bestehen jedoch noch einige Defizite. Nach Evaluierung der Umsetzung des Integrationsgesetzes hat die Implementierung vor Ort nach einer Konsolidierungsphase an Fahrt gewonnen. Kommunen arbeiten mittlerweile verstärkt mit privaten Betrieben zusammen, individuelle Integrationspläne werden zügig abgeschlossen und Dänischunterricht i.d.R. innerhalb eines Monats angeboten. Allerdings sind die Kommunen überwiegend der Ansicht, dass sie das Ziel des Integrationsgesetzes, neu ankommende Zuwanderer auf gleiche Weise wie Dänen in das Wirtschaftsleben zu integrieren, nur in geringem Umfang umsetzen können. Als größte Barrieren für eine erfolgreiche Integrationsarbeit erachten sie das geringe Schul- und Ausbildungsniveau der Zuwanderer, begrenzte Erwerbsmöglichkeiten in der Nähe, schlechte Behandlungsmöglichkeiten für traumatisierte Flüchtlinge und komplizierte Regelsätze. Außerdem bereiten ihnen die strengen zeitlichen Bestimmungen des Gesetzes Schwierigkeiten. So wird die Drei-Jahres-Frist für Dänischunterricht häufig überschritten, bspw. wegen gesundheitlichen Problemen der Kursteilnehmer.<sup>650</sup>

Bislang gelingt es ca. 70% der Kommunen, innerhalb eines Monats 80% der Ausländer Dänischunterricht anzubieten. Im Rahmen der Integrationsprogramme werden überwiegend Praktika in privaten Firmen angeboten. Allerdings klagen viele Betriebe nach der Bereitstellung von Praktikumsplätzen und geringfügigen Tätigkeiten für Zuwanderer über deren gerin-

---

<sup>648</sup> Vgl. Liebig, Thomas (2007): *The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark*, S. 60.

<sup>649</sup> Vgl. Rezaei, Shahamak (2004): *Integration of Immigrants into the Danish Labour Market*, S. 127f.

<sup>650</sup> Vgl. Rambøll Management (2005): *Integration i udvikling. Evaluering af kommunernes implementering af integrationsloven*, S. 6f.

ge Dänischkenntnisse und unzureichendes Wissen über Normen auf dem dänischen Arbeitsmarkt. Es sind daher finanzielle Mittel nötig, um den Dänischunterricht in der Verbindung mit Praktika und geringfügigen Tätigkeiten an die Bedürfnisse der Zuwanderer und Betriebe anzupassen. Diese Aktivitäten stellen eine Jobperspektive dar, die jedoch durch schlechte Erfahrungen der Firmen gefährdet wird.<sup>651</sup>

Integrationspläne zwischen Behörden und Zuwanderern werden in den Kommunen bislang als wenig effektiv erachtet. Viele Ausländer verstehen den Sachbearbeitern zufolge nicht die Funktion dieses Plans, wenn sie sich gerade in einer Kommune niedergelassen haben. Sie betrachten ihn bei der Ankunft nur als ein Instrument von vielen. Es gelingt meist nicht, wie per Gesetz vorgesehen, Integrationspläne spätestens nach einem Monat zu erstellen. Auch die für alle drei Monate in einem individuellen Gespräch vorgesehene Überprüfung der im Integrationsvertrag festgehaltenen Maßnahmen findet oft nicht statt.<sup>652</sup>

Zusammengefasst ergeben sich bei der Umsetzung des Integrationsgesetzes folgende wesentliche Schwachpunkte: Individuelle Integrationspläne sind häufig wenig effektiv, und die Koordination zwischen Sozialarbeitern und Sprachlehrern ist zu schwach. Es gibt nur vereinzelt lokale Partnerschaften mit der Wirtschaft, Aktivierungsmaßnahmen sind zu unflexibel und berücksichtigen zu selten, dass einige Teilnehmer bspw. durch Traumata nicht direkt in den Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Sprachkurse werden zu wenig mit Aktivierungsmaßnahmen kombiniert.<sup>653</sup>

Trotzdem geben Untersuchungen auch Anlass zur Hoffnung auf einen positiven Trend bei der Zuwandererintegration. Die Erfahrungen der dänischen Kommunen mit den Einführungsprogrammen zeigen, dass die Verfolgung gleicher Ziele und ein gutes Zusammenspiel zwischen verschiedenen Akteuren außerordentlich wichtig sind. Als effektiv erweist sich die Kooperation zwischen Sachbearbeitern, Arbeitsamtmitarbeitern und Sprachlehrern in den Kommunen, in denen die Akteure in einer gemeinsamen Institution tätig sind. Ein entsprechendes Modell gibt es u.a. in der unweit von Kopenhagen gelegenen Kommune Ishøj, die über ein Sprach- und Integrationscenter verfügt. Ishøj schneidet beim vom Integrationsministerium durchgeführten Vergleich der Kommunen gut ab hinsichtlich der Erfolge, Ausländer in Beschäftigungsverhältnisse zu bringen.<sup>654</sup> Als Vorreiter bei Integrationsaktivitäten v.a. im Bereich der Arbeitsmarktintegration gilt die Stadt Århus. Sie hat einen Integrationsausschuss eingerichtet

---

<sup>651</sup> Vgl. ebd. S. 15f.

<sup>652</sup> Vgl. ebd. S. 10.

<sup>653</sup> Vgl. Houmard, Serge/Schoch, Sabine (2007): Zwischen Verpflichtung und Förderung. Integrationspolitik in den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Schottland und England, S. 3f.

<sup>654</sup> Vgl. Mortensen, Birger (2005): De nye jobcentre og integrationsindsatsen.

und mehrere Arbeitsinitiativen für Migranten ins Leben gerufen, die auf der Kooperation mit privaten Firmen basieren. Die Stadtverwaltung plant die Einrichtung eines Ausschusses für Arbeit und Bildung, in dem neben dem Integrationsausschuss auch Firmen, private Einrichtungen und weitere Akteure vertreten sein sollen. Gemeinsam werden Verbesserungen bei der Schulbildung junger Migranten und Arbeitsangeboten angestrebt.<sup>655</sup> Es wird ersichtlich, dass das Engagement in den Kommunen ausschlaggebend dafür ist, in welchem Maße Migranten von Kooperationsnetzwerken und übergreifenden Maßnahmen profitieren.

In Dänemark entstand ein hoch entwickeltes finanzielles Anreizsystem für Kommunen, um die Integration der Neuankömmlinge in den Arbeitsmarkt zu forcieren. Dies ist eine Ursache für die insgesamt guten Bemühungen der dänischen Kommunen – und für ihre im Vergleich zu Finnland sichtbareren Erfolge. Zudem wirkt sich die insgesamt bessere finanzielle Ausstattung der Integrationsprogramme und die stärkere Überwachung der Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und ihrer Erfolge, Migranten in den Arbeitsmarkt zu bringen – bspw. durch das Benchmarking – positiv auf die dänischen Ergebnisse aus.

Umstritten ist hingegen eine andere zentrale Maßnahme der dänischen Regierung: Die Einführung der Starthilfe. Zum einen reichen die reduzierten Leistungen für Einwanderer und Flüchtlinge in den ersten sieben Jahren ihres Aufenthalts nach Ansicht von NGOs kaum für das alltägliche Leben, geschweige denn um an kulturellen und sozialen Aktivitäten teilzunehmen. Beklagt wird, dass so eine neue, arme Gruppe entstanden ist, die sich hauptsächlich aus Flüchtlingen zusammensetzt.<sup>656</sup> Zum anderen ist über die Frage, inwiefern die Starthilfe zu einer Erhöhung der Beteiligung von Migranten am Erwerbsleben geführt hat, in Dänemark zeitweilig ein Streit entbrannt. 2005 wurde eine Untersuchung des Integrationsministeriums vorgestellt, nach der sich 36% der Starthilfebezieher nach zwei Jahren selber versorgen können – bei Sozialhilfebezieher sind es hingegen nur 27%. Allerdings geht aus den Zahlen nicht klar hervor, ob Zuwanderer tatsächlich Arbeit gefunden haben; sie können bspw. das Recht auf Sozialleistungen verloren haben und daher aus der Sozialhilfestatistik gefallen sein.<sup>657</sup>

Im Dezember 2006 hatte die damalige Integrationsministerin Rikke Hvilshøj neue Zahlen des Statistischen Amtes präsentiert, nach denen der Anteil von Starthilfebezieher innerhalb nur eines Jahres um ein Drittel gesunken ist. Sie betonte, dass Dänemark nun viel besser als frü-

---

<sup>655</sup> Vgl. Larsen, Anne Marie (2006): Integration at Local Level – The Example of Aarhus/Denmark, in: Equal Voices, Issue 19, October 2006, S. 25.

<sup>656</sup> Vgl. Caritas Europa (2006): Migration, Endstation Armut? Eine Caritas Europa-Studie über Armut und Ausgrenzung von Migranten in Europa, S. 37.

<sup>657</sup> Vgl. Korsgaard, Lea (2006): Starthjælp får ikke flere i job, Politiken am 25.09.2006, online im Internet: <http://politiken.dk/indland/article177597.ece> (Stand: 02.08.2009).

her dafür Sorge, dass neu Zuwandernde sich zügig selber versorgen und schnell Arbeit finden. Kritiker meinen, dass sich hinter den neuen Zahlen nur die halbe Wahrheit verberge. Denn Zuwanderer, die nach einem dreijährigen Aufenthalt keine Arbeit gefunden haben, fallen automatisch unter die Ordnung des Sozialgesetzes und beziehen aber weiter Starthilfe. Sie schätzen, dass von den 1.000 Personen, die aus der Starthilfestatistik verschwunden sind, 400 bis 500 in der anderen Sozialstatistik zu finden sind. Dies haben Berechnungen des Zentrums für Alternative Gesellschaftsanalyse (*Center for Alternativ Samfundsanalyse, CASA*) ergeben. Auch Arbeitsmarktforscher der Universität Aalborg meinen, dass die Starthilfe für den Staat billig, aber nicht automatisch wirkungsvoll ist. Finanzieller Druck und die Nachfrage nach Arbeitskraft bedeuten nicht zwangsläufig, dass viele Zuwanderer Arbeit finden. In den Augen der Opposition versucht die Regierung, die Statistik zu schönen. Sie wirft ihr zudem vor, die Meinung zu vertreten, die Verarmung der Bevölkerung sei die einzige Möglichkeit für eine effektive Sozial- und Beschäftigungspolitik.<sup>658</sup>

Die Regierungsseite beschreibt die Wirkung der staatlichen Integrationsmaßnahmen in Dänemark sehr positiv. In einer Pressemitteilung des Integrationsministeriums von 2007 bezeichnete Rikke Hvilshøj die Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt für Zuwanderer als Folge des verstärkten staatlichen Einsatzes. Laut dem Ministerium fanden knapp 10.000 Einwanderer und Nachkommen innerhalb eines Jahres Arbeit. Ihre Erwerbstätigenquote stieg demnach von 47% (2005) auf etwa 50% (2006). Die Zahl der beschäftigten Einwanderer und Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern erhöhte sich zwischen 2001 und 2006 um etwa 30.000 und damit um fast 37%. Auffällig ist, dass sich bei den Frauen aus nicht-westlichen Ländern der Anstieg deutlicher vollzog als bei den Männern.<sup>659</sup>

Zweifelsohne hat sich der Arbeitsmarktzugang der Migranten in Dänemark in den vergangenen Jahren verbessert – dies gilt auch für Frauen aus nicht-westlichen Ländern und damit für die Gruppe, deren Arbeitsmarktintegration stets besonders dürftig war. Die sichtbaren Verbesserungen sind einerseits auf strukturelle Faktoren zurückzuführen, insbesondere die im Vergleich zu Finnland und anderen europäischen Ländern höhere Arbeitskräftemobilität, die boomende Wirtschaft sowie das flexible Arbeitsmarktsystem. Andererseits scheint die starke Fokussierung der dänischen Regierung auf die Arbeitsmarktintegration die Beschäftigungswahrscheinlichkeit v.a. im Falle der Neuzuwanderer aus nicht-westlichen Ländern erhöht zu

---

<sup>658</sup> Vgl. ebd.

<sup>659</sup> Vgl. Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration (2007): Pressemitteilung: Knap 10.000 flere indvandrere og efterkommere i arbejde på ét år, online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/nyheder\\_fra\\_ny\\_i\\_danmark/knap\\_10000\\_flere\\_indvandrere\\_og\\_etterkommere\\_i\\_arbejde\\_paa\\_et\\_aar.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/nyheder_fra_ny_i_danmark/knap_10000_flere_indvandrere_og_etterkommere_i_arbejde_paa_et_aar.htm) (Stand: 02.08.2009).



haben. Da sich ein früher Eintritt in die Arbeitswelt positiv auf die zukünftigen Beschäftigungschancen der Migranten auswirkt, kann davon ausgegangen werden, dass die gegenwärtige Entwicklung eine förderliche Wirkung auf die Integration von Neuzuwanderern in Dänemark haben wird. Gleichwohl ist es noch zu früh, den Langzeiteffekt der aktuellen Integrationsmaßnahmen zu bestimmen.<sup>660</sup>

Thomas Liebig weist darauf hin, dass es zwar gelungen ist, die Zahl der Migranten, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und einer Erwerbstätigkeit nachgehen, zu erhöhen. Zeitgleich hat sich aber der Anteil der neuzuwandernden Arbeitslosen vergrößert. Die Konzentration darauf, dass Migranten schnellstmöglich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, birgt das Risiko, dass nicht berücksichtigt wird, dass einige Gruppen besondere Schwierigkeiten haben und ihr Zugang zum Arbeitsmarkt ein entfernteres Ziel darstellen müsste. Die zwischen 2003 und 2005 gestiegene Arbeitslosenzahl der Migranten spiegelt die Erhöhung der Teilhabe von Migranten am Erwerbsleben wider und den Erfolg von Aktivierungsmaßnahmen. Es macht aber auch dauerhafte, durch Leistungskürzungen nicht zu lösende Probleme bei der Arbeitssuche offensichtlich.<sup>661</sup>

### ***Finnland***

Die arbeitsmarktorientierte finnische Integrationspolitik hat bisher nur eine geringfügige Wirkung erzielt. Das hat verschiedene Ursachen. Zu den Hauptgründen zählen Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Integrationsgesetzes in den Kommunen sowie die mangelhafte Kooperation zwischen Behörden und weiteren Akteuren.

Die Analyse der Berichte des Arbeitsministeriums über die Umsetzung des Integrationsgesetzes in den Kommunen verdeutlicht einige Verbesserungen bei der Integrationsarbeit: Integrationsprogramme und -pläne werden zunehmend entsprechend gesetzlicher Vorgaben abgeschlossen. Verschiedene kommunale Einrichtungen kooperieren mehr bei der Umsetzung, die Maßnahmen sind vielfältiger geworden. In den Kommunen ist das allgemeine Bewusstsein für Integration und Gleichbehandlung größer geworden. Die Untersuchungen verdeutlichen Struktur, Angebote und Maßnahmen der Integration. Sie zeigen aber nicht, wie sich die Integration der Migranten in die finnische Gesellschaft und den Arbeitsmarkt verbessert hat.<sup>662</sup>

Insgesamt beurteilen Städte und Gemeinden die gesetzlichen Grundlagen für die Integration gut. Das Integrationsgesetz und seine Instrumente werden als Werkzeuge betrachtet, die die

---

<sup>660</sup> Vgl. Liebig, Thomas (2007): The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark, S. 61.

<sup>661</sup> Vgl. ebd. S. 61.

<sup>662</sup> Vgl. Saarto, Arja (2006): Finland. OECD Sopemi International Migration Outlook 2006, S. 36f.

Arbeit von Behörden mit Migranten erleichtern. Die Beurteilung durch die Migranten fällt hingegen weniger positiv aus: Zwar werden jedes Jahr ca. 3.500 neue Integrationspläne als Vereinbarung zwischen Migranten und dem Arbeitsamt bzw. kommunalen Behörden erstellt, aber viele Migranten nehmen die Pläne als ein bürokratisches Papierstück wahr; der eigentliche, vertragliche Sinn bleibt ihnen verschlossen. Das deutet darauf hin, dass bei den Erklärungen über die Absicht, Inhalte und Chancen der Integrationspläne Verbesserungsbedarf besteht. Dem kann nach Ansicht von Experten nur durch die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen entsprochen werden.<sup>663</sup>

Auch muss kritisiert werden, dass die Integrationspläne die offizielle finnische Intention kaum erkennen lassen, Migranten bei der Pflege ihrer eigenen Sprache und Kultur zu unterstützen. So sind i.d.R. lediglich Maßnahmen wie Finnischsprachkurse, Arbeitsmarkttraining und frei wählbare Kurse vorgesehen, die die Arbeitsmarktintegration vorantreiben sollen. Auch das Verständnis von Integration als wechselseitiger Prozess ist nicht erkennbar. In der Praxis haben die Maßnahmen der Integrationspläne vielmehr einen assimilativen Charakter. Migranten werden als Arbeitsressource betrachtet und sollen möglichst schnell auf dem Arbeitsmarkt unterkommen und zum Wohle der finnischen Gesellschaft beitragen.<sup>664</sup>

Der Zugang zu Integrationsangeboten stellt sich je nach Altersgruppe und Migrantenstatus sehr unterschiedlich dar. Die Kommunen schätzen den Zugang für Erwachsene und Kinder am günstigsten ein, die Situation für ältere Migranten über 64 Jahren wird als sehr verbesserungswürdig erachtet. Bedarf besteht den Kommunen zufolge zudem in der Einrichtung von Integrationsangeboten für jugendliche Migranten: Gerade junge Zugewanderte, die das Schulalter überschritten haben und keine Möglichkeit zur Fortsetzung ihrer Ausbildung haben, sind demnach Gefahren der Benachteiligung ausgesetzt. Auch sind laut Städten und Gemeinden Angebote für Flüchtlinge überwiegend gut organisiert und überzeugend, für andere Einwanderergruppen ist die Situation hingegen schlechter.<sup>665</sup>

Positiv ist, dass die größten Städte des Landes die Durchführung ihrer Integrationsprogramme durch eigenständige Beratungsgremien oder Ausschüsse für Einwanderungsfragen überwachen lassen. Einige haben Migrationsfragen in ihre städtische Planung aufgenommen. Gemeinden mit vielen Einwohnern können Ressourcen für integrationsfördernde Maßnahmen wie Übersetzungsservice, Sprachkurse und Beratung bereitstellen und haben z.T. Migranten

---

<sup>663</sup> Vgl. Peltonen, Selene (2003): Equality and Integration in Finnish Immigration Policy: The New Integration Law on Focus, o.S.

<sup>664</sup> Vgl. ebd.

<sup>665</sup> Vgl. Pesonen, Sanna (2005): More Than Half of the Municipalities Have an Integration Plan, erschienen in der Zeitschrift *Monitori* 3/2005, online im Internet: <http://www.intermin.fi/intermin/periodic.nsf/archivepage?readform&lang=3> (Stand: 02.08.2009).

in den Verwaltungen eingestellt. Immer mehr finnische Kommunen beginnen, ihre Rolle als Arbeitgeber von Migranten wahrzunehmen. Allerdings sind Vertreter aus der Wirtschaft, z.B. aus Handelskammern, Wirtschaftszentren und Unternehmervereinigungen, bislang kaum an der Konzipierung von Integrationsprogrammen beteiligt. In größeren Kommunen kompensiert die Zusammenarbeit verschiedener Einrichtungen und Behörden etwas die Knappheit finanzieller Mittel. Kleinere Gemeinden, in denen nur wenige Zugewanderte Anspruch auf einen Integrationsplan haben, bieten häufig nur die grundlegendsten Angebote an – Vereine und Organisationen spielen hier die Schlüsselrolle in der Integrationsförderung.<sup>666</sup>

Die geringen finanziellen Ressourcen werden als größtes Problem der Integrationsarbeit der Kommunen angesehen – das geht aus Berichten des Arbeitsministeriums und aus Studien hervor. Demzufolge betrachten Kommunen die Erhöhung der zugewiesenen Mittel für Integrationsmaßnahmen als eine der dringendsten Aufgaben des Staates, damit Qualität und Quantität der Integrationsangebote verbessert werden können. Nach einer 2005 präsentierten Studie des Arbeitsministeriums zu den Integrationsprogrammen hat der Geldmangel negative Folgen: Unterschiedliche Bildungshintergründe und Finnischkenntnisse der Migranten lassen sich häufig nicht berücksichtigen; Anzahl, Umfang und Größe der Kurse werden überwiegend als unbefriedigend bewertet. Die Wartezeiten für Schulungsmaßnahmen sind unangemessen lang, nicht immer sind genügend Plätze für potenzielle Teilnehmer vorhanden. Weitere Defizite bestehen in der mangelnden Transparenz des Integrationstrainingssystems, der Verwaltung sowie der Verbindung mit allgemeinen Bildungsangeboten.<sup>667</sup>

Bereits in der Evaluierung der Regierung über die Umsetzung des Integrationsgesetzes von 2002 wurde festgestellt, dass durch die kurze Kursdauer, die von den Empfehlungen des Zentralamtes für Unterrichtswesen deutlich abweicht, nicht genügend Finnischkenntnisse vermittelt werden können: „These short training periods have not enabled immigrants to attain the language skills required for the labour market or further training.“<sup>668</sup> Die Einstellungschancen und der weitere Bildungsweg der Migranten werden dadurch beeinträchtigt. So finden viele nach dem Integrationstraining kaum weitere Bildungsmaßnahmen, da sie die geltenden Sprachanforderungen nicht erfüllen. I.d.R. gibt es nur wenige Kurse, die als Ergänzung ihrer

---

<sup>666</sup> Vgl. ebd.

<sup>667</sup> Die Studie basiert auf Interviews mit Organisatoren und Teilnehmern der Integrationsprogramme und mit Mitarbeitern von Behörden in Helsinki, Turku und Tampere. Die gegenwärtige Situation und die Herausforderungen für die Zukunft werden thematisiert.

Vgl. Uusikylä, Petri et al. (2005): Abstract: Is integration training worthwhile? A study of integration training programmes for immigrants, online im Internet:

[http://www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/90\\_publications/tpt267abstract\\_en.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_publications/tpt267abstract_en.pdf) (Stand: 02.08.2009).

<sup>668</sup> Plan der finnischen Regierung zur Umsetzung des Integrationsgesetzes, Regierungsbericht Nr. 5/2002, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/90\\_publications/thj317.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_publications/thj317.pdf) (Stand: 20.07.2009), S. 28.

bereits vorhandenen Qualifikationen in Frage kommen. Zwar dürfen Migranten nach der Novellierung des Integrationsgesetzes von 2006 höhere Berufs- und Bildungsangebote zusätzlich oder statt Arbeitsmarkttraining nutzen, aber der Zugang stellt sich in der Praxis v.a. wegen der hohen Sprachanforderungen und einer begrenzten Zahl an geeigneten Kursangeboten als schwierig dar. Für Migranten wären daher Sprachkurse sinnvoll, die mit Berufsausbildungsprogrammen gekoppelt werden.<sup>669</sup>

Die Umsetzung des Integrationsgesetzes ist in den Kommunen Finnlands also mit einigen Schwierigkeiten verbunden, die insbesondere auf die unzureichende finanzielle Ausstattung zurückzuführen sind. So reichen die Sprachkurse und beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen für Migranten nicht aus. Zudem hemmen weitere Faktoren die erfolgreiche Umsetzung des Integrationsgesetzes: Die Kooperation von Kommunen mit weiteren Akteuren ist oft mangelhaft, und die Programme der Kommunen unterscheiden sich in ihren Ausführungen. Es hängt laut dem finnischen Wissenschaftler Ismo Söderling vieles davon ab, welche Bedeutung die Kommunen den Themen Immigration und Integration beimessen:

Because there is no close regulation of the responsibilities of officials and the various administrative sectors, the actual realization depends on how committed and 'eager' municipal officials are about immigrant issues (...).<sup>670</sup>

Mikko Puumalainen, bis 2007 Ombudsmann für Minderheiten, beklagt die geringen Finanzmittel, mangelnde Wechselseitigkeit der Integrationsprozesse und sieht die Kommunen zu wenig in der Pflicht:

The problem is that the financing has been quite meager and the various responsibilities have not been very clear. The two-way process does not work generally as a two-way process: The individuals are expected to do everything and the communities are not obliged to do their part, because they depend on resources etc. To my mind, the responsibility for the commitment of the communities should be strengthened.<sup>671</sup>

Puumalainen kritisiert auch, dass es abgesehen von den Maßnahmen innerhalb des Integrationsgesetzes zwar einige Beschäftigungsprojekte gab, die meisten jedoch von der EU-Finanzierung abhingen:

Outside the legislation, the European Union funding has had a substantial meaning – without that, I think, what would be going on would be quite minimal.<sup>672</sup>

---

<sup>669</sup> Vgl. Saarto, Arja (2006): Finland. OECD Sopemi International Migration Outlook 2006, S. 38.

<sup>670</sup> Söderling, Ismo (2003): Integration of Migrants in Europe: The Case of Finland, S. 915.

<sup>671</sup> Ausschnitt aus dem mit Mikko Puumalainen geführten Interview (Helsinki, 19.03.2007).

<sup>672</sup> Ausschnitt aus dem mit Mikko Puumalainen geführten Interview (Helsinki, 19.03.2007).

Die Beschäftigungsprojekte erreichten zwar z.T. gute Ergebnisse, aber die Abhängigkeit von EU-Förderung, die durch unzureichende staatliche Fördergelder entstanden ist, verhindert kontinuierliche, längerfristige, regionale Initiativen, die die Migranten selbst einbeziehen.

Trotz der beschriebenen Unzulänglichkeiten haben die staatlichen Anstrengungen einiges bewirkt. So ist die Bedeutung des Integrationsgesetzes v.a. darin zu sehen, dass das System für die Arbeitsmarktintegration der Neuzuwandernden neue Impulse setzt. Der Staat hat die Weichen dafür gestellt, dass die Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer künftig besser gelingen kann. Zudem hat die Gesetzeseinführung in der Bevölkerung zu einer stärkeren Wahrnehmung und Akzeptanz des Integrationsthemas und der Notwendigkeit der staatlichen Finanzierung beigetragen, so Sirkku Päivärinne vom finnischen Innenministerium:

Talks about resources for integration purposes were much easier to get acceptance due to the integration legislation. Finnish people have prejudices concerning migrants, but the integration politics have been met very positively all the time.<sup>673</sup>

Studien des Arbeitsministeriums ergeben insgesamt ein positives Bild der Wirkung der staatlichen Integrationsmaßnahmen: Personen, die erst wenige Jahre in Finnland leben und zügig einen Integrationsplan erhalten, sind relativ erfolgreich bei der Arbeitssuche.<sup>674</sup> Die Zahl der Migranten mit einem Integrationsplan, die Arbeit gefunden haben, ist in den vergangenen Jahren gestiegen: Von 3.311 (2001) auf 6.363 (2005). Das finnische Arbeitsministerium verweist darauf, dass sich die Arbeitssituation für Migranten seither weiter positiv entwickelt hat.<sup>675</sup>

Dass die staatlichen Bemühungen bei der Arbeitsmarktintegration nicht ohne Wirkung geblieben sind, meint auch Elli Heikkilä, Forschungsdirektorin am Institut für Migration. Sie sieht einen Zusammenhang zwischen Integrationsgesetz und gesunkener Arbeitslosigkeit:

What we can see is that the unemployment level has come down. I am sure that the integration law has an effect here, because now people are really working with the law. There is a plan for each immigrant who is searching for a job, they get special Finnish language education, education about how the Finnish society is functioning, what our culture is like and so on (...) Still there is the situation that immigrants have a nearly three times higher unemployment rate compared to the native population. (...) But it is good that the numbers are smaller now.<sup>676</sup>

Die leichte Verbesserung für Migranten auf dem Arbeitsmarkt lässt sich am ehesten als Zusammenspiel mehrerer Faktoren interpretieren: Die insgesamt gesunkene Arbeitslosigkeit, die

---

<sup>673</sup> Ausschnitt aus dem mit Sirkku Päivärinne geführten Interview (Helsinki, 21.03.2007).

<sup>674</sup> Vgl. Finnlands Nationaler Handlungsplan für Beschäftigung 2004 gemäß den Beschäftigungsrichtlinien der EU, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/90\\_publications/nap2004english.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_publications/nap2004english.pdf) (Stand: 20.07.2009), S. 33.

<sup>675</sup> Vgl. Saarto, Arja (2006): Finland. OECD Sopemi International Migration Outlook 2006, S. 34.

<sup>676</sup> Ausschnitt aus dem mit Elli Heikkilä geführten Interview (Turku, 12.03.2007).

demografische Entwicklung, positive Erfahrungen der Arbeitgeber mit ausländischen Arbeitnehmern, aber auch die Integrationsprogramme und -pläne spielen dabei eine Rolle. Zwar hat sich auch bei der Antidiskriminierung mit Blick auf die Gesetzgebung und andere Initiativen in den vergangenen Jahren einiges getan, aber hier scheint die Wirkung auf dem Arbeitsmarkt bislang gering zu sein. „Discrimination remains a major issue at all stages of the integration process.“<sup>677</sup> Es besteht noch Handlungsbedarf, um einen effektiven rechtlichen Rahmen und wirksame Maßnahmen gegen Diskriminierung zu schaffen und sich intensiv politisch mit diesem Problem auseinanderzusetzen.<sup>678</sup>

Durch den zunehmenden Arbeitskräftemangel, die demografische Entwicklung und das Wachstum der Dienstleistungsbranche kann prognostiziert werden, dass Migranten in den nächsten Jahren noch besseren Zugang zum Arbeitsmarkt haben werden. Es werden neue Arbeitsplätze mit geringeren Qualifikationsanforderungen entstehen, außerdem werden finnische Arbeitgeber auch qualifizierte Tätigkeiten verstärkt mit Migranten besetzen müssen. Ein Resultat dieser Entwicklung wird eine Stärkung der Multikulturalität im Arbeitsleben sein. So werden Vorurteile von Arbeitgebern zunehmend positiven Erfahrungen weichen und Diskriminierungsmuster nach und nach abgebaut. Hiervon werden aber v.a. die künftigen Zuwanderer profitieren.

## 7.5 Vergleich und Schlussfolgerung

Die Regierungen Dänemarks und Finnlands unternehmen seit einigen Jahren verstärkte Anstrengungen bei der Integration Zugewanderter in den Arbeitsmarkt, die erste Wirkungen entfaltet haben. So stellt der „Internationale Migrationsausblick 2008“ der OECD fest. „More recently (between 2005-2006), Denmark and Finland have made notable progress in integration immigrants into the labour market (...).“<sup>679</sup>

Beide Länder haben mit der Einführung dreijähriger, intensiver Integrationsprogramme ein System konzipiert, das für Zuwanderer neue Möglichkeiten schafft, sich während eines relativ langen Zeitraumes auf das Erlernen der Landessprache, die Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten und den Erwerb weiterer Kenntnisse zu konzentrieren. So können sie ihre Arbeits-

---

<sup>677</sup> Heikkilä, Elli (2005): Mobile Vulnerabilities: Perspectives of the Vulnerabilities of Immigrants in the Finnish Labour Market, in: Population, Space and Place, Nr. 11, S. 495.

<sup>678</sup> Vgl. ebd. S. 495f.

<sup>679</sup> OECD (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, S. 78.

marktintegration zügig voranbringen.<sup>680</sup> Somit gilt, was Hinte und Zimmermann für Dänemark konstatieren, für beide Länder:

Mit diesem umfangreichen, aus den öffentlichen Haushalten mit erheblichen Mitteln finanzierten Integrationsangebot, das der Aktivierung von Immigranten für den Arbeitsmarkt besondere Aufmerksamkeit widmet, dokumentieren Staat und Gesellschaft das hohe Interesse an einer zielorientierten Zuwandererintegration.<sup>681</sup>

Was die staatlichen Maßnahmen anbelangt, die das Ziel der Arbeitsmarktintegration Zuwanderter verfolgen, so stellen sich diese in Dänemark im Vergleich zu Finnland insgesamt etwas fortschrittlicher dar: Das Land hat ein besser entwickeltes System zur Überwachung der Kommunen bei ihren Bemühungen, Zuwanderer in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Durch die kontinuierliche Gegenüberstellungen der Kommunen und die Zahlung von Prämien werden wirksame Anreize gesetzt. Zudem sind in Dänemark die staatlich finanzierten Aktivitäten im Arbeitsmarkt etwas breiter gefächert: Sie umfassen neben Integrationsprogrammen u.a. auch geschlechts- und altersspezifische Maßnahmen. Darüber hinaus soll die eingeführte Starthilfe dazu beitragen, den Anteil der Migranten am Erwerbsleben zu erhöhen. Zwar sind in dem Land dadurch größere Erfolge bei der Arbeitsmarktintegration ersichtlich als in Finnland, aber die Kehrseite ist ein gestiegenes Armutsrisiko für Migranten.

Dänemark setzt auf eine möglichst flexible Durchführung von Integrationsmaßnahmen. Das Land hat aus der Vergangenheit gelernt, dass Migranten die erworbenen Sprachkenntnisse ohne Anwendung schnell verlernen.<sup>682</sup> In Finnland mangelt es noch stärker an effektiven Maßnahmen. Es gibt zu wenige Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, die sich direkt an Migranten richten. Zudem bleibt ihnen der Zugang zu regulären Maßnahmen verwehrt, u.a. wegen unzureichender Finnisch- oder Schwedischkenntnisse. Integrationsmaßnahmen, die über die Erstintegration hinausgehen, kommen vielen Migranten schlichtweg nicht zugute. Unterfinanzierung und die mangelhafte Kontrolle der Kommunen hemmen die Arbeitsmarktintegration weiter. Kommunen werden vom Staat zu wenig in die Pflicht genommen. Dadurch unterscheidet sich das Engagement regional z.T. erheblich. Vielerorts wurden in Finnland zwar EU-finanzierte Arbeitsmarktprojekte durchgeführt, diese ermöglichen aber keine konstante, langjährige Arbeit. Zudem werden die in Projekten gewonnenen Erkenntnisse zu we-

---

<sup>680</sup> Vgl. Feik, Rudolf (2003): Verpflichtende Integrationskurse in der EU, S. 55.

<sup>681</sup> Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, S. 25.

<sup>682</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat) (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, S. 331.

nig für die Praxis genutzt, „good practice“-Beispiele bleiben bislang häufig Einzelbeispiele. Die bisherigen staatlichen Bemühungen können so nur bedingt eine Wirkung entfalten.

In beiden Ländern zeichnen sich in der Integrationsarbeit vor Ort mittlerweile Verbesserungen ab, bspw. in der Zusammenarbeit von Behörden, der Ausgestaltung der Maßnahmen und der Anerkennung der Integration als wichtiger Querschnittsaufgabe. Trotz Schwierigkeiten bei der Umsetzung in den Kommunen wird deutlich, dass die Einführung der obligatorischen Integrationsprogramme auf institutioneller Ebene in Dänemark wie in Finnland neue Dynamiken in Gang gebracht hat – und diese werden überwiegend als positiv bewertet.<sup>683</sup>

Im Folgenden wird – basierend auf den Erörterungen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsituation der Zuwanderer und der staatlichen Maßnahmen – erörtert, worauf es im Bereich der Arbeitsmarktintegration zukünftig ankommt und welche staatlichen Maßnahmen auch für das jeweils andere Land von Interesse sein können.

- Die staatliche Integrationspolitik Finnlands konzentriert sich zwar besonders auf die Arbeitsmarktintegration, setzt aber nur ungenügend bei bestehenden Arbeitsmarktbarrieren an. Ein großes Hemmnis sind unzureichende Sprachkenntnisse, v.a. für die erst in jüngerer Zeit Zugewanderten. Es gilt gerade in einer Gesellschaft, in der die Landessprachen einen sehr hohen Stellenwert besitzen: „The way and key to employment is the command of the Finnish or Swedish language.“<sup>684</sup> Die finanziellen Mittel für Sprachkurse sollten daher erhöht werden. Da eine zügige Arbeitsmarktintegration angestrebt wird, sollten Sprach- und Orientierungskurse zudem einen Arbeitsmarktbezug haben, z.B. durch die Kombination mit Praktika oder durch berufsbezogenen Unterricht.
- Dass allein die Sprachförderung bei arbeitslosen Migrant\*innen nicht ausreicht, um sie für den Arbeitsmarkt „fit“ zu machen, zeigen die deutschen Erfahrungen.<sup>685</sup> Auch in Dänemark, wo es eine Sprachförderung für Flüchtlinge bereits vor der Einführung des Integrationsgesetzes gab, hat man ähnliche Erfahrungen gemacht. Mittlerweile ist klar, dass eine entscheidende Frage der Integrationspolitik lautet, was nach der so genann-

---

<sup>683</sup> Vgl. Houmard, Serge/Schoch, Sabine (2007): Zwischen Verpflichtung und Förderung. Integrationspolitik in den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Schottland und England, S. 85.

<sup>684</sup> Koivukangas, Olavi (2002): The Need for Multicultural Approach in Finland, S. 31.

<sup>685</sup> Nach einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg besteht ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko trotz guter Deutschkenntnisse wegen der oft nur geringen beruflichen Qualifikationen der Migrant\*innen. Daher sind zusätzlich berufliche Qualifizierungen erforderlich. Vgl. Deeke, Axel (2007): Arbeitslose mit Migrationshintergrund: Sprachförderung allein greift häufig zu kurz, in: IAB Kurzbericht Nr. 3/2007, S. 1ff.



ten Erstintegration geschieht.<sup>686</sup> Finnland sollte die Erfahrungen dieser Länder stärker berücksichtigen. Sprach- und Orientierungskurse sollten lediglich als erste Schritte betrachtet werden, denen weitere Qualifizierungsangebote folgen müssen, solange Zuwanderern der Schritt auf den Arbeitsmarkt nicht gelingt.

- Das Beispiel Dänemark zeigt, dass Integrationsmaßnahmen vor Ort eine bessere Wirkung erzielen, wenn finanzielle Anreize für die Kommunen geschaffen werden und sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und deren Erfolg kontrolliert und verglichen werden. Diesem Beispiel folgend sollte in Finnland den Kommunen die Notwendigkeit ihrer Integrationsanstrengungen besser kommuniziert und eine größere Kontrolle ausgeübt werden. Ein gutes Instrument, um die Integrationsbemühungen der Kommunen zu steigern, stellt in Dänemark die Zahlung einer Prämie für Kommunen dar, die Neuzuwanderer in Arbeit vermitteln – das wäre auch im Falle Finnlands interessant.
- Beide Länder wählen den Ansatz, Neuzuwanderer frühzeitig Integrationsmaßnahmen zukommen zu lassen. Für Zuwanderer bedeutet das aber einen sehr hohen Integrationsdruck: Sie haben nur wenig Zeit, sich an die neue Umgebung zu gewöhnen, bevor sie einen Integrationsplan erhalten und mit entsprechenden Maßnahmen beginnen. „Integrationsstress“ wird erzeugt. Als Folge verstehen viele Zuwanderer in beiden Ländern den Zweck des Integrationsplans nicht. Zudem sind integrationspolitische Zielsetzungen für viele Zuwanderer unrealistisch, da einige u.a. durch Traumata oder einen niedrigen Bildungsstand auch mit Integrationsvereinbarungen eine zügige Integration in das Erwerbsleben nicht erreichen können. Die bereitgestellten Angebote tragen der Tatsache nicht ausreichend Rechnung, dass diese Menschen andere Maßnahmen brauchen. Die starke Konzentration auf die Arbeitsmarktintegration, die beide Länder an den Tag legen, darf nicht zu einer Ausblendung der weiteren Probleme von Zuwanderern bei ihrer Integration in die Gesellschaft führen.<sup>687</sup>
- Positiv ist, dass in Finnland die Einführungsphase für bestimmte Zuwanderer wie Kranke, Mütter von Kleinkindern, Menschen mit Alphabetisierungsbedarf und spezielle Gruppen von Jugendlichen von drei auf maximal fünf Jahre verlängert wurde. Dies sollte auch in Dänemark angedacht werden. Die Evaluierung des dänischen Integrationsgesetzes hat ergeben, dass die Drei-Jahres-Frist häufig überschritten wird,

---

<sup>686</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat) (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, S. 331.

<sup>687</sup> Vgl. Houmard, Serge/Schoch, Sabine (2007): Zwischen Verpflichtung und Förderung. Integrationspolitik in den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Schottland und England, S. 4.

bspw. wegen gesundheitlichen Problemen der Kursteilnehmer. Dem besonderen Integrationsbedarf bestimmter Zuwanderergruppen wird durch die Verlängerung der Einführungsphase stärker Rechnung getragen.

- Im Hinblick auf den Integrationsprozess ist es zu begrüßen, dass in Dänemark seit 2003 Asylbewerber Anspruch auf einen speziellen Einführungskurs haben. So haben diejenigen, denen Asyl gewährt wird, in der Zeit des Asylverfahrens bereits Dänischkenntnisse und Wissen über die dänische Gesellschaft erworben und fangen bei ihrer Integration nicht „bei Null“ an. Dass sie jedoch nicht wie in Finnland nach drei Monaten das Recht haben, eine normale Arbeit aufzunehmen, ist angesichts der Bedeutung dieses gesellschaftlichen Bereichs als nachteilig zu bewerten.
- Dass sich spezifische staatliche Integrationsmaßnahmen bei Gruppen lohnen, die auf dem Arbeitsmarkt besonders hohe Barrieren überwinden müssen, zeigt sich in Dänemark. Hier brachten in den letzten Jahren Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungs- und Bildungsquoten zugewanderter Frauen gute Fortschritte. Bedarf für geschlechtsspezifisch ausgerichtete Maßnahmen besteht auch in Finnland. Denn zugewanderte Frauen sind stärker als Männer von Arbeitslosigkeit betroffen, haben eine niedrigere Beschäftigungs- und Erwerbsrate und arbeiten am häufigsten in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, bspw. in Teilzeitarbeit oder auf der Basis befristeter Verträge. Nach dänischem Vorbild ließen sich entsprechende Initiativen konzipieren und durchführen.
- In Finnland besteht eine Herausforderung darin, Abschlüsse und Qualifikationen der Zugewanderten besser an die Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen. Um der demografischen Entwicklung und Engpässen auf dem finnischen Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen, sollten Migranten insbesondere für die Sektoren qualifiziert werden, die durch Arbeitskräftemangel gekennzeichnet sind bzw. zukünftig sein werden, z.B. das Gesundheitswesen. Zudem sind Instrumente zu entwickeln und einzusetzen, die ihre Kompetenzen rascher klären und die Anerkennung der im Ausland erworbenen Bildungsnachweise und Qualifikationen beschleunigen. Bislang fehlt ein effektives System – und nicht erkannte Kompetenzen sowie nicht anerkannte Diplome bedeuten einen Verlust von Humankapital. Die Einrichtung von Wissenszentren für die Kompetenzfeststellung wie in Dänemark sollte in Betracht gezogen werden. Solche Wissenszentren haben dort zu einer objektiveren Bewertung der Abschlüsse und Kompetenzen von Migranten beigetragen. Nach einer Einschätzung des von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen „Handbuches zur Integration“ hat sich die Akzep-

tanz und die Wahrnehmung der Kompetenzkarten von Migranten bei den Arbeitgebern dank der beharrlichen Öffentlichkeitsarbeit der Zentren erhöht.<sup>688</sup>

- Finnland hat ein gravierendes Problem, was die Arbeitslosigkeit von im In- und im Ausland geborenen Jugendlichen anbelangt. Es wurden bislang wenige staatliche Anstrengungen unternommen, obwohl anhand der Daten großer Bedarf an wirksamen Maßnahmen ersichtlich wird. Studien über Migranten in Dänemark und anderen europäischen Ländern mit längerer Einwanderungstradition zeigen, dass Kinder von arbeitslosen Eltern, die am Rande der Gesellschaft stehen, diese unterprivilegierte gesellschaftliche Stellung erben. Es ist eher unwahrscheinlich, dass sie selbst erwerbstätig werden.<sup>689</sup> Um Jugendliche mit Migrationshintergrund auf dem Weg in die Erwerbstätigkeit zu unterstützen und sie nicht langfristig zu marginalisieren, brauchen sie gezielte Maßnahmen zur Förderung und Motivation. In Dänemark stellen sich die Probleme junger nicht-westlicher Migranten anders dar: Ihre Bildungsabschlüsse sind niedrig, die Schul- und Ausbildungsabbrecherquote hingegen hoch – und sie drängen nun auf den Arbeitsmarkt. Zwar schufen gemeinsame Anstrengungen von Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften ein allgemeines Bewusstsein dafür, dass die Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation dringend verbessert werden muss. Aber messbare Erfolge stehen noch aus. Weitere Initiativen müssen junge Menschen mit Migrationshintergrund in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt integrieren.
- Die Erhöhung des Anteils der Migranten im öffentlichen Dienst könnte sich auf verschiedene Weise sehr positiv auswirken. Das könnte eine Vorbildwirkung auf die Wirtschaft ausüben, indem eine gut funktionierende Zusammenarbeit von Einheimischen und Zugewanderten aufgezeigt wird. Die Zahl der beschäftigten Migranten würde sich erhöhen und ihre Arbeitsmarktintegration verbessern. Gut ausgebildete Migranten, die nicht ihren Qualifikationen entsprechend auf dem Arbeitsmarkt unterkommen können, könnten im öffentlichen Dienst ihr Humankapital sinnvoll einbringen. Damit würde zudem demonstriert, dass Migranten ein Teil der Gesellschaft sind, und Kontakte zwischen Migranten und der Aufnahmebevölkerung würden gefördert. Gerade angesichts der Größe und Bedeutung des öffentlichen Sektors in den nordischen Ländern spielt dieser für die Integration eine besondere Rolle. Die Regierungen haben die Chance, über den öffentlichen Dienst die Arbeitsmarktintegration zu

---

<sup>688</sup> Vgl. Europäische Kommission (2007): Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, S. 58.

<sup>689</sup> Vgl. Forsander, Annika (2001): Migranten auf dem finnischen Arbeitsmarkt – wer sind die Gewinner, wer die Verlierer?, S. 428f.

verbessern, da sie auf die Beschäftigungsentscheidungen in diesem Sektor natürlich mehr Einfluss nehmen können als im privaten Sektor. In Dänemark wurden gezielte Maßnahmen eingeführt, um die Beschäftigung der Nachkommen in der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen.<sup>690</sup> Weitere Anstrengungen sind notwendig, auch in Finnland.

- Ein Hindernis für den Arbeitsmarktzugang von Zuwanderern insbesondere in Finnland besteht darin, dass sie nicht über ein so großes Netzwerk verfügen wie Einheimische, das ihnen bei der Jobsuche behilflich ist. In Dänemark gab es in den letzten Jahren mehrere öffentlich finanzierte Maßnahmen, u.a. Mentorenprojekte. Sie sollten Migranten durch den Aufbau eines Netzwerkes zu Arbeit verhelfen. Auch Finnland erzielte im Rahmen einzelner Projekte mithilfe von Jobcoaches gute Ergebnisse, aber diese Erfahrungen wurden zu wenig genutzt. Beide Länder sollten abgeschlossene Projekte auf ihre Wirkung hin untersuchen und erfolgreiche Modelle breit anwenden.
- Wie erläutert wurde, sind hohe Mindesteinkommen eine Barriere für gering qualifizierte Migranten aus nicht-westlichen Ländern. Die hohen Mindestlöhne wurden in Dänemark und Finnland wie den anderen nordischen Ländern bislang nicht gesenkt. Das hängt mit der Bedeutung der tariflichen Mindestlohnsicherung und der starken Rolle der Gewerkschaften zusammen. Allerdings wurden Lohnsubventionen als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingeführt.<sup>691</sup> Das dänische Arbeitsmarktmodell kann bei der Vereinbarung zwischen Regierung, Sozialpartnern und Gemeinden als Vorreiter gelten. Verschiedene Bedingungen für Sonderoptionen bezüglich Arbeit und Vergütung wurden verabredet, die den Arbeitsmarktzugang von Zuwanderern erleichtern und die gemeinsame Verantwortung für die Integrationsproblematik zum Ausdruck bringen. Um die Arbeitsmöglichkeiten nicht-westlicher Migranten zu verbessern und ihre Erwerbstätigenquote zu erhöhen, sollte aber auch die von der OECD befürwortete Senkung der Mindesteinkommen für gering Qualifizierte durch die Sozialpartner in Dänemark und Finnland angedacht werden.
- Wie dargelegt, hemmen auch Vorurteile der Arbeitgeber, die noch keine Erfahrung mit Migranten als Arbeitnehmern haben, deren Arbeitsmarktzugang. Es zeigt sich aber in beiden Ländern, dass Arbeitgeber, die Migranten beschäftigen, i.d.R. zufrieden sind und weitere Migranten einstellen. Im Zusammenhang damit ist der öffentliche Integrationsdiskurs von Bedeutung: Werden nur die Kosten betont, die Zuwanderer für den

---

<sup>690</sup> Vgl. OECD (2007): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2007, S. 83.

<sup>691</sup> Vgl. Breidahl, Karen N. (2008): Labour Market Integration Policies in the Nordic Welfare States: Has the Policy Changed and What are the Driving Forces Behind? S. 16.

Wohlfahrtsstaat verursachen, verfestigen sich Vorurteile und negative Einstellungen der Arbeitgeber. Die Regierungen sollten sich weiter für den Abbau von Vorurteilen und die Förderung guter ethnischer Beziehungen in der Wirtschaft einsetzen. Sie müssen Arbeitnehmer und Arbeitgeber mehr und besser über Schwierigkeiten von Migranten auf dem Arbeitsmarkt informieren und aufklären.<sup>692</sup> Diskriminierung muss effektiver bekämpft, neue Methoden und Maßnahmen entwickelt werden. Der Anstieg der Diskriminierung in Ausbildungseinrichtungen und auf dem Arbeitsmarkt in Dänemark zeigt das.

- In beiden Ländern bietet eine selbständige Tätigkeit vielen Migranten einen Ausweg aus der Arbeitslosigkeit. Die Staaten sollten Unternehmertum daher verstärkt fördern und begleiten. Zwar beschäftigte sich in Finnland eine Kommission mit der Verbesserung der Bedingungen für die Selbstständigkeit der Migranten, aber konkrete umfangreiche Maßnahmen fehlen bislang. Gerade angesichts des laut Experten in den kommenden Jahren signifikant anwachsenden Dienstleistungsmarktes könnte Selbstständigkeit künftig eine noch größere Bedeutung in Finnland zukommen. In Dänemark könnte die Selbstständigkeit für Neuzuwanderer angesichts reduzierter Sozialleistungen und verschärfter Bestimmungen für den Erhalt einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung noch wichtiger werden, um der Marginalisierung zu entgehen.<sup>693</sup> Staatliche Maßnahmen müssen Folgendes beachten: Angesichts der Bedeutung der Selbstständigkeit für nicht-westliche Migranten sollte bei Fördermaßnahmen keine ausschließliche Konzentration auf zukunftsweisende Technologien erfolgen. Finanzielle Mittel für Existenzgründerkurse sollten in Verbindung mit der Vermittlung notwendigen Wissens bereitgestellt werden. Zudem sollten die derzeitigen Fördermaßnahmen auf die Bedürfnisse von Migranten evaluiert und gegebenenfalls modifiziert werden. Die dreijährigen Integrationsprogramme bieten einen geeigneten Rahmen, um Bausteine zum Thema Existenzgründung anzubieten.<sup>694</sup> Der Zugang zu Krediten für Selbstständige sollte auch für Migranten ohne dauerhaften Aufenthaltsstatus verbessert werden. Das gilt auch für die Betreuung der Migranten, die sich trotz widriger Umstände selbstständig machen. Deutlich unterrepräsentiert bei den Selbständigen sind Migrantinnen – die spezielle Förderung der Existenzgründung bei zugewanderten Frauen könnte sehr lohnend sein.

---

<sup>692</sup> Vgl. Liebig, Thomas (2007): The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark, S. 65.

<sup>693</sup> Vgl. ebd., S. 64.

<sup>694</sup> Vgl. Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, S. 172f.

- Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und sollte in beiden Ländern stärker als solche verstanden werden. Gerade angesichts der Schwierigkeiten von Migranten auf dem Arbeitsmarkt sind nur durch gemeinsame und kontinuierliche Anstrengungen der Regierungen mit Sozialpartnern wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, aber auch mit NGOs und Migrantenorganisationen nachhaltig Verbesserungen möglich. Auch zeigt sich, dass dort, wo die Arbeitsmarktintegration vor Ort gut funktioniert, stets verschiedene Akteure wie kommunale und private Einrichtungen und Unternehmen engagiert zusammenarbeiten.

## 8. SCHLUSSTEIL

### 8.1 Migration und Integration in Dänemark und Finnland: Merkmale und Strategien

In der vorliegenden Studie wurde dargelegt, dass Dänemark und Finnland über besondere Eigenschaften verfügen. Als Länder mit eigenen migrationsgeschichtlichen und spezifischen Merkmalen lassen sie sich weder neueren noch älteren europäischen Einwanderungsländern sinnvoll zuordnen. Sie stellen vielmehr Einwanderungsländer eines eigenen nordischen Typs dar. Für diesen ist der spezifische Staatstypus der Länder von Bedeutung. Entscheidend für die Nationenbildung waren die lutherische Staatskirche mit ihrer wichtigen identitätsstiftenden Funktion, die Dominanz von Mehrheitsbevölkerungen und die Entwicklung früher demokratischer Elemente. Neben religiösen und demokratischen Elementen waren ethnische und kulturelle Elemente für die Herausbildung der nationalen Identität bestimmend. Die Nationenbildung ist eng mit der gewachsenen Identifizierung der Bürger mit ihrer Sprache und Kultur verbunden. Trotz der Konzentration auf die eigenen Besonderheiten wurden Fremde nicht generell ausgeschlossen. So ging die Entwicklung der dänischen Kleinstaat-Ideologie mit einem zurückhaltenden Nationalismus einher. An der finnischen Nationalbewegung wirkte die Minderheit der Finnlandschweden maßgeblich mit. Die in der Verfassung von 1919 festgeschriebene Zweisprachigkeit hat in Finnland eine lange Tradition.

Auch vielfältige Wanderungsbewegungen haben in Dänemark und Finnland und in den anderen nordischen Ländern Tradition. Das 19. und 20. Jahrhundert wird in erster Linie mit Massenauswanderung verbunden, da mehr als 2,5 Mio. Menschen Neueuropa in Richtung Übersee verließen. Im 20. Jahrhundert vollzogen sich nach Erlangung der Unabhängigkeit Finnlands vom Zarenreich sowie der deutschen und finnischen militärischen Niederlage im Zweiten Weltkrieg enorme Bevölkerungsbewegungen. Ab den 1950er Jahren nahm die innernordische Migration als Folge der Nordischen Passunion und Freizügigkeit für Arbeitnehmer eine zentrale Stellung im Wanderungsgeschehen der nordischen Länder ein. Bis Anfang der 70er Jahre warb zudem Dänemark wie Norwegen und Schweden aus arbeitsmarktpolitischen Überlegungen Arbeitsmigranten aus Europa, der Türkei, Marokko und Pakistan an. Trotz des späteren Anwerbstopps bildeten sich im Zuge der Familienzusammenführung rasch wachsende, stabile Minderheiten. Durch die Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlingen aus nichteuropäischen Ländern stieg die Zahl der Zuwanderer in den 70er und 80er Jahren weiter an. Finnland verfolgte hingegen länger eine restriktive Zuwanderungspolitik – erst mit Auflösung

der Sowjetunion im Jahr 1989 stieg auch dort die Zahl der Zuwanderer an.<sup>695</sup> Die Einwanderungspolitik basierte in Finnland – anders als in den anderen nordischen Ländern – mehr auf internationalen Abkommen und der Förderung der Rückwanderung Finnischstämmiger. Arbeitsmarktpolitische Gründe spielten erst später eine Rolle. Entsprechend kleiner ist die Zahl der Zuwanderer, die zum Zwecke der Arbeitsaufnahme immigriert sind.

Zu den Charakteristika Dänemarks und Finnlands als nordische Länder gehören vergleichbare Regierungs- und Parteiensysteme sowie verwandte wohlfahrtsstaatliche Ordnungen. Sie verstehen sich seit der Nachkriegszeit als ausgeprägte Wohlfahrtsstaaten und haben ein System etabliert, das auf gesellschaftlichem Konsens beruht und auf allgemeinen Steuern basiert. Das Wohlfahrtssystem wirkt sich in hohem Maße auf die Migrationspolitiken dieser Staaten aus. Die Gesellschaften stehen umfassenden Zuwanderungsströmen grundlegend skeptisch gegenüber. Traditionell sind dauerhafte Zuwanderer jedoch wie die eigenen Staatsbürger in das Sozialleistungssystem einbezogen. Daher stellte aus Sicht dieser Staaten die Begrenzung der Aufnahme von Einwanderern und Flüchtlingen stets ein Mittel dar, wohlfahrtsstaatliche Leistungen für alle zu garantieren. Die Migrationspolitik ist deshalb durch Einwanderungsbegrenzung und -kontrolle in Form von Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis geprägt.

Während der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in den 1960er Jahren bestimmte in Dänemark wie in Norwegen und Schweden der Markt den Umfang der Einwanderung. Als der Ölpreisschock die Phase der aktiven Rekrutierung Anfang der 1970er Jahre beendete, übernahm der Staat wieder die Hauptkontrolle über die Einwanderung.<sup>696</sup> Seit den 1980er Jahren wurden die Kontrollen zunehmend restriktiver. Dass die nordischen Wohlfahrtsstaaten gegenwärtig wieder Einwanderungsinstrumente entwickeln, hängt mit dem großen Bedarf an Arbeitskräften zusammen – die Märkte intervenieren wieder und beeinflussen die Einwanderungsströme. Die sozialen Ordnungen und die Wirtschaft sind auf den Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte angewiesen. Nur so lassen sich Wohlstand, Wirtschaftswachstum und das komplexe Sozialsystem auf dem aktuellen Niveau auch künftig sicherstellen.

Das universalistische Wohlfahrtssystem stand seit den 1970er Jahren wiederholt auf dem Prüfstand, weil sich angesichts seiner Expansion in den Gesellschaften die Ansicht immer mehr durchgesetzt hatte, dass die sozialen Reformen zu weit gegangen seien. Das Modell geriet v.a. wegen der hohen Steuern und erheblichen Belastungen der öffentlichen Haushalte unter Druck. Als „nordischer Grundpfeiler“ verfügt es aber seit seiner Etablierung über einen

---

<sup>695</sup> Vgl. Kjeldstadli, Knut (2007): Nordeuropa: Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland, S. 64.

<sup>696</sup> Vgl. Hammar, Tomas (2003): Einwanderung in einen skandinavischen Wohlfahrtsstaat: die schwedische Erfahrung, S. 230.



hohen Rückhalt und breite Zustimmung in den Bevölkerungen. Das System basiert auf dem Grundgedanken, dass der Staat die Verantwortung für das Wohlbefinden und Wohlergehen seiner Bürger übernimmt. Weitreichende Eingriffe in die Gesellschaft werden von den Bürgern im Gegenzug akzeptiert. Die gegen Ende des 20. Jahrhunderts entwickelte Integrationspolitik – eine vorrangig nationale Angelegenheit – wird stark von dieser Vorstellung beeinflusst. So koordinieren und überwachen der dänische und finnische Staat die Integration der Zuwanderer und haben im Sinne der „Integration von oben“ gesetzliche Grundlagen, verschiedene Instrumente und Sanktionsmechanismen entwickelt. Im sensiblen Bereich der Integration treten sie als „oberste Wächter“ auf. Die Integrationsförderung ist also staatlich stark reguliert. Das Vertrauen der Bürger in den Staat und seine Institutionen stützt die Vorstellung, dass die wesentliche Verantwortung für die zügige Integration der Zuwanderer bei den staatlichen und kommunalen Behörden liegt. Daraus folgt, dass NGOs und Kirchen trotz ihres Engagements bei der Aufnahme und Integration von Einwanderern und Flüchtlingen keine zentrale Rolle spielen. Die Staaten möchten weder NGOs noch weiteren Akteuren großen Handlungsspielraum überlassen. Daher hat die dänische konservativ-rechtsliberale Minderheitsregierung unter Anders Fogh Rasmussen den Einfluss der Flüchtlingshilfe geschwächt, die in der Vergangenheit wichtige Migrations- und Integrationsarbeit geleistet hat. Auch in Finnland sind insbesondere staatliche Institutionen mit Zuwanderern beschäftigt – NGOs haben ihre Aktivitäten trotz ansteigender Zuwandererzahl nicht verstärkt.<sup>697</sup>

Es lässt sich daran die für die nordischen Länder typische Eigenschaft feststellen, dass die Regierungen dazu neigen, die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure zu übernehmen. Versucht wird, gesellschaftliche Aufgaben durch den Staat zu lösen.

Das bedeutet nicht, dass die Zivilgesellschaft überhaupt nicht in die Integrationsförderung einbezogen ist. So werden bspw. Freiwilligenprojekte gefördert. Allerdings betont die offizielle Seite den Einbezug der Zivilgesellschaft und die Unterstützung solcher Projekte nicht besonders. Vielmehr tritt die nordische Tradition zutage, dass alle gesellschaftlichen Akteure einbezogen werden.<sup>698</sup> Die Zivilgesellschaft wird aber im Bereich der Integration nicht so befragt, wie die für die nordischen Länder typische konsensorientierte Ausgestaltung von Entscheidungsprozessen es hätte vermuten lassen. Trotz der vorherrschenden Auffassung der bedeutenden Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure und des bürgerschaftlichen Engagements in

---

<sup>697</sup> Vgl. Wienroth, Matthias (2004): Finnland, S. 52.

<sup>698</sup> Vgl. Houmard, Serge/Schoch, Sabine (2007): Zwischen Verpflichtung und Förderung. Integrationspolitik in den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Schottland und England, S. 88.

den nordischen Ländern lässt sich dies für den Bereich der Zuwandererintegration nicht feststellen.

Es hat sich im Ergebnis dieser Studie als adäquater Ansatz erwiesen, sich auf den Beitrag der Staaten zur Integration zu konzentrieren. Denn andere Akteure haben, wie nachgewiesen, eine geringere Bedeutung. Die Vermutung, dass staatliches Handeln in diesem Bereich gerade in den nordischen Ländern Dänemark und Finnland eine zentrale Rolle einnimmt, hat sich bewährt. Obwohl Integrationsprozesse, wie in der theoretisch-konzeptionellen Grundlegung dargelegt, politisch gefördert werden können und darüber hinaus von sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen und v.a. von der Bürgergesellschaft abhängen, wird deren Einfluss bewusst reduziert. Selbst Migranten, um die es in der Hauptsache geht, werden kaum als Akteure im Integrationsprozess wahrgenommen. Das Vertrauen in die staatliche Steuerbarkeit von Integration durch Sanktionsmechanismen und verpflichtende Einführungsmaßnahmen ist in Dänemark und Finnland in der Tat hoch. Der Wunsch nach einer starken Reglementierung von Migrations- und Integrationsprozessen und die Auffassung, dass Integration steuerbar und machbar ist, finden in Dänemark und Finnland in einer konkreten und zielorientierten Politik ihren Ausdruck: Entsprechend mächtig ist die Rolle des Staates mit seinem ausgefeilten Aufgebot an Steuerungsmaßnahmen und -instrumenten. Die Staaten nehmen die Integration vermittelt über die Kommunen selbst in die Hand und vertrauen nicht darauf, dass Zuwanderer sich allein oder mithilfe von NGOs integrieren.

Staatliches Handeln wirkt auch der Bildung einer starken Migrantenlobby oder ethnischen Gemeinschaft eher entgegen. So wurden in Dänemark Gelder für NGOs, Migrantenorganisationen und Bürgerinitiativen seit 2001 erheblich gekürzt. In Finnland können Migrantenorganisationen und ihre Medien zwar eine Förderung erhalten, aber der Staat achtet darauf, dass keine unabhängige starke Interessenvertretung von Migranten entsteht. Gewünscht ist in diesen nordischen Ländern vielmehr, dass Migranten in Integrationsbeiräten vor Ort gemeinsam mit Einheimischen agieren oder in Gremien wie dem finnischen Beirat ETNO an der Verbesserung des Integrationssystems mitwirken. Das Wahlrecht, das alle Ausländer in Dänemark und Finnland schon seit vielen Jahren auf kommunaler Ebene haben, bezieht sie zumindest teilweise in das politische System ein. Politisch aktiv sind aber nur wenige Migranten.

Beide Staaten streben eine gleichmäßige Verteilung der Migranten im gesamten Land an. Dadurch sollen Segregationsprozesse und die Bildung abgeschlossener Herkunftsgemeinschaften verhindert werden. In der bisherigen Konzentration der Migranten auf die wenigen großen Städte sehen sie ein entscheidendes Hindernis für die gesellschaftliche Integration. Sie nehmen daher eine Verteilung der Flüchtlinge auf verschiedene Kommunen vor. Diese Bemü-

hungen gehen aber nicht auf: Auch wenn Flüchtlinge in den ersten drei Aufenthaltsjahren in der Gemeinde bleiben und Integrationsmaßnahmen absolvieren müssen, in der sie untergebracht wurden, und in dieser Zeit in ländlichen Gebieten leben, so ziehen sie danach i.d.R. in die größten Städte. Sie lassen sich dort nieder, wo bereits Migrantennetzwerke vorhanden sind. Dort erleben sie häufig Schwierigkeiten bei der Wohnungs- und Arbeitssuche, leben aber weniger isoliert.

Die Regierungen Dänemarks und Finnlands haben die Gemeinden damit beauftragt, die von ihr vorgesehenen Integrationsmaßnahmen in die Praxis umzusetzen. Deren Vorgehen wird bspw. durch regelmäßige Evaluationen überwacht, in Dänemark auch durch Benchmarking und eine ergebnisorientierte Finanzierung. In Finnland sind seit der Novellierung des Integrationsgesetzes 2006 staatliche Stellen auf Provinzebene in die Integrationsförderung einbezogen. Sie sollen die Integration von Zuwanderern an der Basis überprüfen und verbessern. Die Kommunen, die in den nordischen Ländern allgemein die Rolle des Staates vor Ort übernehmen, setzen zentrale Integrationsaufgaben um. Ihnen wird – mehr als anderen Akteuren – die Integrationsförderung und -kontrolle im staatlichen Sinne zugetraut. Eine Rolle spielt dabei auch die Struktur der Länder: In den Flächenstaaten wäre es schwierig, wenn Akteure wie etwa NGOs für das Integrationsprogrammangebot und weitere Maßnahmen zuständig wären. Denn sie sind in den ländlich geprägten Gebieten nicht überall präsent, besonders im flächenmäßig großen, aber bevölkerungsarmen Finnland.

Dass die Kommunen auf die ausführende Rolle beschränkt sind und ihre politische Mitbestimmung kaum vorgesehen ist, hat in Dänemark zwischenzeitlich sogar zu einer Verweigerungshaltung mehrerer Bürgermeister geführt, Maßnahmen und Sanktionen wie per Gesetz vorgesehen umzusetzen. Durch eine stärkere Einbindung in die politische Planung ließe sich die Akzeptanz und das Engagement der Kommunen vermutlich steigern und auch eine größere Übereinstimmung zwischen nationalen Regelungen und den Gegebenheiten vor Ort herstellen.

Dänemark und Finnland eint, dass sie der Frage der Integration seit Ende der 90er Jahre einen hohen Stellenwert beimessen. Sie haben aber ihre speziellen Vorstellungen davon, was Integration eigentlich ist. Entsprechend legen sie ihr Hauptaugenmerk v.a. auf den Arbeitsmarkt und die damit verbundene finanzielle Selbstständigkeit. Die Staaten können bei der Sprachförderung und der Arbeitsmarktintegration einige Erfolge vorweisen. Die Einführung von verpflichtenden Einführungsprogrammen hat besonders auf institutioneller Ebene neue Impulse für die Integration gesetzt. Die an die Zuwanderer gestellte Erwartungshaltung ist jedoch hoch. Denn der nordische Wohlfahrtsstaat ist für sein generöses System bekannt, aber

auch für seinen Anpassungsdruck: Er fordert von allen Bürgern – auch von Zuwanderern – soziale und kulturelle Gleichförmigkeit. Dadurch steigt der Integrationsdruck. Nachdem die Regierungen in der Wirtschaftskrise der 90er Jahre harte Einschnitte in die sozialen Netze vornehmen mussten, gewann die Erfüllung von Pflichten als Voraussetzung für die Entgegennahme der hohen Lohnersatzleistungen an Bedeutung. Die Fähigkeit zur Selbstversorgung wird seither nahezu als Verpflichtung jedes einzelnen Bürgers betrachtet. Die dänische und finnische Migrations- und Integrationspolitik spiegelt diese Vorstellung wider: Staat und Behörden fordern, dass Einwanderer und Flüchtlinge die Verantwortung für ihr Leben zügig selbst übernehmen. So wurde die Sozialhilfe in Dänemark in den ersten sieben Aufenthaltsjahren durch reduzierte Starthilfe-Leistungen ersetzt. Die Kehrseite dieser Politik ist, dass sich Armut – ein für die nordischen Länder untypisches soziales Phänomen – ausbreitet. Auch in Finnland sind v.a. Migranten von Armut betroffen. So ist deren Anteil bei Obdachlosen überproportional hoch. Besonders in Großstädten wie Helsinki stieg ihre Zahl in den vergangenen Jahren beträchtlich.

Doch insgesamt hat Finnland in den vergangenen zwei Jahrzehnten einiges erreicht. Das Land war mit Einsetzen der größeren Zuwanderungsströme zu Beginn der 90er Jahre schnell in der Lage, Grundlagen für die Steuerung der Zuwanderung und die Förderung der Integration gleichermaßen zu schaffen. Eine Leistung des jungen Einwanderungslandes besteht darin, dass die Erarbeitung und die Implementierung einer Einwanderungs- und Integrationspolitik im Zeitraffer verliefen – betrachtet man den Zeitraum vom Beginn der Zuwanderung bis zum Inkrafttreten des Integrationsgesetzes. Innerhalb weniger Jahre wurden eine Migrations- und Integrationspolitik und ein komplexes Modell entwickelt, das verschiedenste Ministerien, Behörden, Beiräte und Organisationen mit Aufgaben und Kompetenzen im Bereich Migration ausstattet. Die Einbeziehung des Beirats für ethnische Beziehungen ETNO, dem auch Vertreter der ethnischen Minderheiten angehören, zeigt das Bemühen der Regierung, die Integrationspolitik im gemeinsamen Konsens weiterzuentwickeln. Eine administrative Aufwertung der Migrations- und Integrationsfragen erfolgte durch ihre Verlagerung vom Arbeits- in das Innenministerium, wo ein eigenes Ressort und ein Ministeramt für Migration und Europaangelegenheiten eingerichtet wurden. In Finnland wurden bereits wenige Jahre nach Beginn der Einwanderung Maßnahmen und Mittel für die Integration der Zuwanderer bereitgestellt. Ihnen wurde zügig vermittelt, was in der finnischen Gesellschaft von ihnen erwartet wird. Damit bemühte sich Finnland, die Fehler anderer europäischer Länder mit mehr Einwanderungserfahrung wie Dänemark und Deutschland zu vermeiden: Das Land wollte Migranten nicht lange sich selbst überlassen, sondern sofort klare Anforderungen an sie stellen. Die Ministerin

für Migration und Europaangelegenheiten Astrid Thors sieht in der jungen Einwanderungsgeschichte des Landes eine große Chance:

The European debate has brought forward the problems of the second and third generation immigrants. We could learn from their causes and consequences and possibly avoid making their mistakes unless they reflect a deteriorating dialogue between the cultures.<sup>699</sup>

Dänemark hat als Land mit längerer Einwanderungsgeschichte die Weichen für die Integration wesentlich später gestellt. Denn anfangs betrachtete man die „Gastarbeiter“ nicht als Mitbürger. Angenommen wurde, es handelte sich um Arbeitskräfte, die in ihre Heimat zurückkehren würden. Deshalb gab es lange keine Maßnahmen und Mittel für die Integration in die dänische Gesellschaft. Es wurde auch nicht klar formuliert und vermittelt, was von Migranten in Dänemark erwartet wird. In der Folge lebten viele von ihnen in Parallelgesellschaften fernab der dänischen Gesellschaft. Sie gaben ihre marginale gesellschaftliche Position an die nächste Generation weiter. Ihr Leben war geprägt von der Abhängigkeit von Sozialhilfe, einem trostlosen Wohnumfeld in Beton- und Plattenbausiedlungen abseits der Innenstädte, mangelnden Dänischkenntnissen und geringen Kontakten zur dänischen Bevölkerung. Die verstärkten Integrationsbemühungen der vergangenen Jahre haben die Unsicherheit der Einwanderer und ihrer Nachkommen noch verstärkt. Denn plötzlich sahen sie sich mit zahlreichen Forderungen an sie konfrontiert, und ihre Defizite rückten in den Fokus der öffentlichen Diskussion.

Vor dem Hintergrund der verschärften Ausländerpolitik und der Krise um die Mohammed-Karikaturen wurden die Integrationsbemühungen der seit 2001 in Dänemark regierenden Minderheitenkoalition im Ausland wenig wahrgenommen. Dabei entstanden in den vergangenen Jahren umfangreiche Programme zur Sprachförderung und Arbeitsmarktintegration, es wurde ein vorbildliches Evaluations-, Finanzierungs- und Anreizsystem entwickelt, das die Integrationsanstrengungen der Kommunen fördert. Auch im Vorschul- und Schulbereich hat sich bei der Förderung der dänischen Sprache viel getan. Schüler mit Migrationshintergrund werden beim Lernen unterstützt, ihre Eltern erhalten Hilfestellungen im Alltag. Trotzdem haben die Bemühungen bislang nicht dazu geführt, die Verbundenheit der Migranten mit Dänemark zu stärken. Das resultiert aus dem überwiegend negativ geführten Diskurs in Politik und Medien. Viele jugendliche Migranten fühlen sich identitätslos und marginalisiert, von Medien und Polizei verdächtigt und sind wegen der schwierigen Suche nach Ausbildungs- und Arbeitsplätzen frustriert. Ihrem Ärger machten einige von ihnen in den letzten Jahren

---

<sup>699</sup> Astrid Thors zitiert nach Tuomarla, Irmeli (2007): The Minister of Immigration and European Affairs Wishes to Promote a New, Active Immigration Policy.

durch Brandstiftungen und Ausschreitungen Luft. Dieses Verhalten richtet sich zwar in erster Linie gegen die Ordnungsmacht, aber es existiert ein tiefer Konflikt mit der dänischen Gesellschaft, die die jungen Migranten nicht als Umfeld für Selbstentfaltung und Anerkennung erleben.<sup>700</sup>

Die mangelnde Integration vieler Migranten in die dänische Gesellschaft erklären Politiker verschiedenster Parteien mit dem Scheitern des Multikulturalismus. Den gab es in Dänemark jedoch nie, zumindest nicht im Sinne der Anerkennung kultureller Differenzen im politischen und öffentlichen Bereich. Zwar waren pluralistische Integrationsvorstellungen in der dänischen Politik gegenwärtig, aber die Integration wurde kaum gefördert und eingefordert. Vielmehr bestimmten eine falsch verstandene Toleranz und die Einstellung „Wir lassen euch in Ruhe – ihr lasst uns in Ruhe“ das Miteinander. Daraus resultierte die fehlende Auseinandersetzung der dänischen Gesellschaft mit der Frage, auf welchen Gemeinsamkeiten von Einheimischen und Zuwanderern das Zusammenleben basiert. Eine weitere Folge war die ungestörte Ausbreitung und Etablierung radikal-islamischer Organisationen, die im Ausland wegen ihrer Verfassungsfeindlichkeit verboten sind und 2008 den Konflikt um den Wiederabdruck der Mohammed-Karikaturen anheizten.

Dänemark und Finnland sind wie viele andere europäische Länder angesichts des demografischen Wandels und des steigenden Arbeitskräftemangels immer mehr auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Die Länder brauchen Zuwanderer. Für traditionelle Auswanderungsländer besteht die Herausforderung darin, sich ihnen gegenüber zu öffnen und sich darauf einzustellen, zunehmend multiethnischer und -kultureller zu werden. Dies gelingt den Ländern unterschiedlich gut. In Dänemark ist die Situation schwierig: Zwar hat der Staat konkrete Maßnahmen umgesetzt und so die Arbeitsmigration erleichtert – gleichzeitig bestimmen aber die Bedrohung des Sozialstaates und die Gefährdung dänischer Werte die Diskussion um Einwanderung. Die Anforderungen von Staat und Gesellschaft sind hoch. Von Zuwanderern wird erwartet, sich kulturell völlig an die dänische Gesellschaft anzupassen. Das wird in Politik und Medien stark thematisiert. Die Zahl hoch qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte soll nach dem Wunsch der Regierung weiter ansteigen, um den Problemen von alternder Bevölkerung und Arbeitskräftemangel entgegenzusteuern, eine Verbreitung anderer Kulturen und Religionen wird jedoch abgelehnt. Als problematisch muss v.a. die negative öffentliche Thematisierung des Islam angesehen werden. Sie wirkt sich ungünstig auf die Integration der muslimischen Migranten aus. Möglicherweise schreckt sie zudem potenzielle Zuwanderer aus

---

<sup>700</sup> Vgl. Romer, Knud (2008): Was brennbar war, brannte. Traditionelle Toleranz schützt kein europäisches Land vor Krawallen jugendlicher Zuwanderer, S. 37.

islamischen Ländern ab. Durch Zahlen lässt sich das noch nicht belegen. Zwar hat sich die dänische Regierung nach der Karikaturen-Krise bemüht, auf die Muslime zuzugehen. Doch zugleich richtete sich die fremdenfeindliche Rhetorik einiger Regierungsmitglieder immer wieder explizit gegen muslimische Migranten. Ein Kulturkonflikt wurde thematisiert und damit heraufbeschworen. Dadurch haben sich die Beziehungen zwischen Dänen und muslimischen Zuwanderern verschlechtert. Muslime sehen sich besonders nach den Anschlägen des 11. September 2001 mit dem Vorwurf konfrontiert, dass ihre Kultur nicht in die westliche Welt passe.

Der finnische Staat ist derzeit stärker bemüht, der Bevölkerung die Notwendigkeit der Zuwanderung und der Integration zu vermitteln – das Thema wird von der Politik klarer kommuniziert und positiver diskutiert. Die bürgerliche Regierung von Ministerpräsident Matti Vanhanen bekennt sich dazu, auf Zuwanderer angewiesen zu sein und deren Integration fördern zu wollen. Angestrebt wird die zügige Eingliederung der Zuwanderer in die finnische Gesellschaft, insbesondere in das Bildungs- und Arbeitsleben. Eine Anpassung an die finnische Kultur wird nicht verlangt. Zwar möchte Finnland vieles anders und besser machen als die anderen europäischen und insbesondere nordischen Länder, doch das gelingt nicht immer. Entgegen der weltoffenen Attitüde des Ministerpräsidenten Vanhanen zählen Diskriminierung, Rassismus und Isolierung zu den bitteren Erfahrungen vieler Einwanderer und Flüchtlinge in Finnland. Ursachen sind u.a. fehlende Erfahrungen und Kontakte der Finnen mit Zuwanderern und daraus resultierende Vorurteile. Da die großen Zuwanderungsströme mit der schweren Wirtschaftskrise der 90er Jahren zusammenfielen, standen viele Einheimische den neuen Zuwanderern besonders negativ gegenüber. Seither haben sich die Einstellungen der Finnen aber verbessert. Die Regierung versucht, Diskriminierung und Rassismus nicht zu vertuschen und zugleich das Bild Finnlands im Ausland aufzuwerten, um ein zuwanderungsfreundliches Klima zu schaffen. Sie möchte zu einem Wandel des Selbstverständnisses der Finnen als ein nur durch ethnische Kriterien verbundenes Volk beitragen und das Image des Landes verbessern. Das neue Image wird u.a. in den Informationsblättern des finnischen Arbeitsministeriums gepflegt. Angepriesen werden darin das gute Bildungssystem, die fortschrittliche Technologie und das ausgezeichnete soziale Sicherungssystem. Die für Finnland ebenso typischen Merkmale wie geographische Abgelegenheit, kaltes Klima, schwierige Sprache und homogene Gesellschaft treten in den Hintergrund.<sup>701</sup>

---

<sup>701</sup> Vgl. Määttä, Sirkku (2006): Finnlands alternde Bevölkerung – Das Land braucht Immigranten, S. 2.

Auffällig ist in Finnland derzeit die häufige Verwendung eines Begriffs im politischen Diskurs, der anderswo kaum noch positiv verwendet wird: „Multikulturalismus“. Die Regierung sieht in diesem Konzept die Chance, das Land als offen darzustellen und den Unternehmergeist zu fördern. Sie strebt einen „neuen Multikulturalismus“ an, der Forderungen an Migranten stellt und Erwartungen an sie klar formuliert, also keine Strategie der Konfliktvermeidung ist. Das Phänomen der Einwanderung in der traditionell homogenen finnischen Gesellschaft zu verankern, ist jedoch ein schwieriger und langwieriger Prozess. Von einer „multikulturellen“ Gesellschaft ist in Finnland noch nicht viel zu spüren. Die besondere Leistung der Regierung besteht aber darin, dass sie in wenigen Jahren ein gesellschaftliches Bewusstsein dafür geschaffen hat, dass die Integration von Zuwanderern eine wichtige Aufgabe ist und deren Lösung für die Zukunft des Landes von großer Bedeutung ist. Entscheidungsträger in der finnischen Politik geben sich selbstbewusst und loben ihr Integrationsmodell. So äußerte Astrid Thors: „At the moment, it’s hard to say where in Europe such a country or a model of integration exists we could learn from.“<sup>702</sup> Zwar ist der finnische Staat nach außen interessiert an anderen Integrationsmodellen und möchte von Ländern mit längerer Einwanderungstradition lernen. Doch das Zitat von Astrid Thors zeigt eine verfestigte Grundhaltung und bestätigt die Überzeugung von der Richtigkeit des eigenen politischen Handelns. Dabei steht das Land – bei allem Stolz auf das bisher Erreichte – vor schwierigen Aufgaben. Bislang ungelöste Probleme bestehen v.a. in der hohen Arbeitslosenquote einiger Einwanderer- und Flüchtlingsgruppen. Vorurteile und Diskriminierung erschweren die Suche nach Arbeit, auch bei Migranten mit guten Schwedisch- oder Finnischkenntnissen. Die Integrationsprobleme von Zuwanderern in Finnland lassen sich exemplarisch an der größten Zuwanderergruppe benennen: Viele russischsprachige Migranten haben Schwierigkeiten mit der finnischen Sprache, bei der Anerkennung ihrer Berufsabschlüsse und damit beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Erfolge kann Finnland hingegen aufweisen, wenn es um die schulischen Ergebnisse der Einwandererkinder geht.

Auch wenn die beiden vom Erfolg verwöhnten Länder in ihrer Rhetorik gelegentlich für sich beanspruchen, auch auf dem Gebiet der Integration führend zu sein, so sprechen die vorhandenen Probleme doch dagegen.

---

<sup>702</sup> Astrid Thors zitiert nach Tuomarla, Irmeli (2007): The Minister of Immigration and European Affairs Wishes to Promote a New, Active Immigration Policy.



## 8.2 Fazit und Ausblick

Den Ausgangspunkt der vorliegenden Studie bildete die Frage, ob Dänemark und Finnland bei Immigrationsprozessen und in der Migrations- und Integrationspolitik einen „nordischen Sonderweg“ gehen. Zunächst wurde untersucht, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede die Staaten auf diesem Gebiet aufweisen und welche Erklärungen dafür existieren. Konstatiert werden kann, dass Dänemark und Finnland wie die anderen nordischen Länder erst spät zu Zielländern globaler Migration wurden. Zuwanderung wurde – abgesehen von der ethnischen Rückwanderung in Finnland – bis vor wenigen Jahren nicht gefördert. In den traditionellen Auswanderungsländern setzten umfassende Einwanderungsströme relativ spät ein. Entsprechend ist Zuwanderung kein Element des Staatsverständnisses der Länder. Die Staaten und ihre Gesellschaften verstehen sich – anders als Schweden, wo ausländische Arbeitskräfte von vornherein als Einwanderer betrachtet wurden – nicht als Einwanderungsländer. Innernordische Migration wurde hingegen als Teil der gemeinsamen Geschichte der nordischen Länder betrachtet und nicht hinterfragt.

Dänemark und Finnland haben allerdings unterschiedliche Erfahrung mit Zuwanderung und gehen politisch anders mit diesem Phänomen um. So ist die Migrationsgeschichte der Länder im 20. Jahrhundert unterschiedlich verlaufen. Dänemark folgte angesichts des Arbeitskräftemangels bei der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte dem Vorbild Schwedens, Norwegens und anderer europäischer Länder und verzeichnet seither kontinuierlich Einwanderungsströme. Finnland war hingegen noch bis Anfang der 80er Jahre durch Auswanderung, fehlende Arbeitskräftenachfrage und geschlossene Grenzen geprägt. Größere Flüchtlingsgruppen gelangten erst vergleichsweise spät in das geografisch abgelegene Land. In Dänemark machte sich die Zunahme der Flüchtlingsgruppen früher bemerkbar, außerdem wurde eine liberalere Politik gegenüber Flüchtlingen verfolgt. Ausgehend von der unterschiedlichen Zuwanderungsgeschichte und -politik der Länder sind dort verschiedene Migrantengruppen beheimatet: In Finnland überwiegen russischsprachige Migranten, darunter viele finnischstämmige Ingermanländer, in Dänemark leben v.a. ehemalige „Gastarbeiter“ und ihre Familien und Nachkommen aus der Türkei sowie Flüchtlinge aus dem Irak und anderen Herkunftsländern. Der Anteil der Bürger aus anderen nordischen Ländern ist als Folge der ab 1954 geschlossenen Abkommen des Nordischen Rates über Passunion und einen gemeinsamen Arbeitsmarkt in beiden Ländern groß.

Ab Mitte der 80er Jahre erreichten große Zuwanderungswellen infolge verschiedener Krisen und Konflikte die Länder. Sie entfachten eine polarisierende Wirkung in ihrem politischen

und gesellschaftlichen Leben. Denn die Gesellschaften haben keine Routine bei der Aufnahme von Zuwanderern. Sie sind es nicht gewohnt, mit Menschen zusammenzukommen, die anders aussehen und eine andere Kultur und Religion haben oder eine fremde Sprache sprechen. Mit der steigenden Zuwandererzahl stieg auch das Ausmaß der gesellschaftlichen Ablehnung. Wie zu Anfang der Studie angenommen, reagierten die traditionell homogenen Gesellschaften emotional aufgeladen auf die umfassenden Zuwanderungsbewegungen. Ressentiments betrafen insbesondere „unerwünschte“ Migranten wie Asylbewerber und Flüchtlinge und weniger „erwünschte“ Arbeitsmigranten und Rückwanderer. Allerdings bestehen bei der Reaktion Unterschiede zwischen Finnland und Dänemark. In der dänischen Öffentlichkeit gewannen Einwanderungsfragen wesentlich früher an Relevanz, und sie sind noch immer von größerer sozialer Brisanz. Die Ursachen liegen in der Unzufriedenheit in breiten Teilen der dänischen Bevölkerung, was Integration, die sozioökonomischen Folgen der Einwanderung und die lange Zeit mangelnde öffentliche Thematisierung dieser Probleme angeht. Diese Haltung der Dänen spiegelt sich bereits seit den 80er Jahren in negativen gesellschaftlichen Einstellungsmustern gegenüber Migranten und in Erfolgen rechtspopulistischer Parteien wider. Im Zuge der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch die konservativ-rechtsliberale Minderheitsregierung 2001 wurde die negative Stimmung aufgegriffen und die Einwanderungspolitik noch restriktiver. Der Dänischen Volkspartei kommt eine Schlüsselrolle bei der Neudefinition der dänischen Migrations- und Integrationspolitik und des politischen Diskurses zu. Zugangsmöglichkeiten für Flüchtlinge und für Familienangehörige bereits ansässiger Migranten wurden drastisch verschärft. Der Ton gegenüber Migranten wurde schärfer. Die starke soziale Brisanz der Migrations- und Integrationsfragen erschweren eine sachliche Politikgestaltung und die Erarbeitung einer effektiven und aktiven Zuwanderungspolitik. Dabei spielen auch kulturelle Ängste eine Rolle. Neben sozioökonomischen Aspekten werden v.a. kulturelle Fragen thematisiert und dabei besonders die Unterschiede zwischen westlichen Normen und Werten und der muslimischen Kultur betont.

Wie groß der Einfluss der Dänischen Volkspartei auf die Politik Dänemarks ist, obwohl sie nicht direkt an der Regierung beteiligt ist, wurde erst kürzlich wieder ersichtlich. Im August 2009 stürmte die dänische Polizei eine Kopenhagener Kirche und nahm 19 abgewiesene Asylbewerber aus dem Irak fest, von denen einige mit 300 anderen irakischen Flüchtlingen bereits zehn Jahre in dem Flüchtlingslager Sandholm lebten. Die Iraker weigern sich seit Jahren, in ihr Heimatland zurückzukehren, da sie ihr Leben im Irak in Gefahr sehen. Menschenrechtsorganisationen und die Opposition forderten, den Flüchtlingen aus humanitären Gründen ein Bleiberecht zu geben. Die Dänische Volkspartei stellte sich dem entschieden entgegen

und übte Druck auf die Regierung aus, mit dem Irak ein Rückkehrabkommen zu schließen. Ein solches Abkommen wurde im Mai 2009 getroffen. Mehrere Iraker wurden seither in ihr Heimatland abgeschoben, andere sind untergetaucht. Etwa 60 Personen hatten in der Kopenhagener Kirche Zuflucht gefunden, nachdem die dänische Regierung ihre gewaltsame Rückführung in den Irak angekündigt hatte. Noch befinden sich in der Kirche 40 Frauen und Kinder. Was mit ihnen und den bereits festgenommenen Irakern passiert, ist unklar, denn eine Rückkehr lehnt der Irak ab, solange sie zwangsweise geschieht. Es stellt sich daher die Frage nach dem politischen Sinn dieser Staatsaktion. Dass die dänische Regierung selbst vor der Räumung einer Kirche nicht Halt macht, um ihre kompromisslose Ausländerpolitik durchzusetzen, hat im In- und Ausland für Empörung gesorgt.<sup>703</sup>

Auch in Finnland waren in den 90er Jahren Fragen der Zuwanderung und Integration in Politik und Medien Inhalt emotionaler und kontroverser Debatten. Fremdenfeindlichkeit und sogar Rassismus konnten in Medien und Politik wiederholt beobachtet werden. Allerdings hat es keine mit Dänemark vergleichbare Politisierung und Instrumentalisierung der Einwanderung gegeben. Denn keiner fremdenfeindlichen und rechtspopulistischen Partei ist es gelungen, so viele Sitze im Parlament zu erlangen wie die Dänische Volkspartei und so großen Einfluss auf die Migrationspolitik und den politischen Diskurs auszuüben. Mittlerweile diskutiert Finnland die Themen Einwanderung und Integration deutlich positiver als in den 90er Jahren. Das hängt u.a. damit zusammen, dass sich die großen Parteien über die Bedeutung der Zuwanderung für die Zukunft ihres Landes bewusst sind. Stärker als in Dänemark wird das Problem der Diskriminierung thematisiert. Den Medien und der Politik kommt eine entscheidende Rolle bei den Einstellungen der Bevölkerung zu, da vielen Einheimischen der persönliche Kontakt zu Migranten fehlt. Dass der Diskurs in Medien und Politik mittlerweile positiver geführt wird, wirkt sich förderlich auf die Einstellungen der Finnen gegenüber Einwanderern und Flüchtlingen aus. Die Studie zeigt auch, dass die Befürchtungen vor einer kulturellen Überfremdung im „großen“ Finnland mit seinen alten Minderheiten mit eigener Kultur und Sprache geringer sind als im „kleinen“ Dänemark. Darüber hinaus gibt es keine negativen Erfahrungen mit verpasster Integrationspolitik und mangelnder Thematisierung von Anforderungen und Problemen, die sich mit Dänemark vergleichen lassen.

Nun scheint sich das Blatt aber auch in Finnland zu wenden. Die rechtspopulistische Partei, die sich selbst als die „Wahren Finnen“ bezeichnet, kann mit ausländerfeindlichen Sprüchen immer erfolgreicher auf Stimmenfang gehen. Die Kritik an der Einwanderung scheint sich –

---

<sup>703</sup> Vgl. Thielbeer, Siegfried (2009): Dänische Polizei räumt Kirche, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.08.2009, Nr. 187, S. 5.

etwas später als in Dänemark und in anderen europäischen Ländern mit längerer Zuwanderungstradition – als zentrales politisches Thema zu etablieren. Bei den Europawahlen 2009 gelang den „Wahren Finnen“ mit einer gewaltigen Steigerung von 0,5 auf 9,8% erstmals der Einzug in das EU-Parlament. Die Dänische Volkspartei konnte ihr Ergebnis von 2006 (6,8%) mit 15,9% mehr als verdoppeln.<sup>704</sup> Bei den Anhängern der Rechtspopulisten handelt es sich in beiden Ländern nicht nur um unzufriedene, von sozialem Abstieg bedrohte Bevölkerungsgruppen, sondern auch um Wähler aus dem bürgerlichen Milieu, die den etablierten Parteien vorwerfen, die mit der Einwanderung verbundenen Probleme zu verharmlosen. Neben dem Erstarken nationalistischer Kräfte verzeichnen Dänemark und Finnland seit einigen Jahren einen Anstieg rassistischer Gewalttaten. Für die führenden Politiker beider Länder gilt daher, dass sie in einen deutlicheren Dialog mit unzufriedenen Wählern treten müssen und die Thematisierung der Einwanderung nicht rechtspopulistischen und fremdenfeindlichen Kräften überlassen dürfen.

Noch hat sich in Finnland – anders als in Dänemark – die Instrumentalisierung der Einwanderung durch Rechtspopulisten nicht auf die Migrationspolitik ausgewirkt. Die Themen Einwanderung und Integration haben zu keiner Neubildung von Mehrheiten im Parlament geführt. Die finnische Migrationspolitik hat sich in den vergangenen Jahren trotzdem gewandelt. Zwar stellen Regulierung und Begrenzung nach wie vor wesentliche Zielstellungen dar, aber die Einwanderungspolitik wird von der europafreundlichen finnischen Nation im Einklang mit EU-Richtlinien gestaltet. So sind die Bestimmungen für eine Familienzusammenführung wesentlich moderater als in Dänemark. Die Öffnung Finnlands gegenüber Zuwanderern schließt auch Flüchtlinge mit ein. Das Land, dessen Grenzen für Zuwanderer ohne finnische Wurzeln lange geschlossen waren, fühlt sich aus moralischen Gründen bei der Flüchtlingsaufnahme stärker verpflichtet. Die Besonderheit der Migrationsgeschichte und -politik – die Zuwanderung auf der Grundlage „finnischen Ursprungs“ – hat hingegen an Bedeutung verloren. Zwar setzte in den 90er Jahren eine Liberalisierung in der finnischen Migrationspolitik ein, aber bereits ein Jahrzehnt später wurden Gesetzesverschärfungen eingeführt, etwa in den Bereichen Asyl und dauerhafter Aufenthalt.

Derzeit gewinnt das Thema Einwanderung in Dänemark und Finnland, die man als „Einwanderungsländer wider Willen“ bezeichnen kann, eine neue Qualität. Bedeutete Zuwanderung bis vor wenigen Jahren v.a. Familienzusammenführung, Flüchtlingsaufnahme und in Finnland zusätzlich Rückwanderung, so ist mittlerweile eine Verlagerung hin zur Arbeitsimmigration

---

<sup>704</sup> Vgl. Puhl, Jan et al. (2009): Triumph der Provokateure, Spiegel Online am 08.06.2009, online im Internet: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,629257,00.html> (Stand: 15.07.2009).

feststellbar. Die Regierungen wagen sich an Modelle der klassischen Einwanderungsländer und umwerben qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland. Sie möchten bei ihrer Politik nicht – wie von Thränhardt für die Länder Europas beschrieben – zwischen dem Nichteinwanderungsland Japan und den Ländern USA, Kanada und Australien stehen, sondern setzen wie letztere auf die Stärkung eigener Ressourcen und die Rekrutierung von ökonomisch nützlichen und gut ausgebildeten Kräften. Dänemark hat ein Punktesystem eingeführt, und die Regierung macht keinen Hehl daraus, dass sie Zuwanderung weitestgehend auf benötigte Arbeitskräfte und deren Familien beschränken möchte. So betont Anders Fogh Rasmussen, bis Frühjahr 2009 dänischer Ministerpräsident: „Eingewandert wird in Dänemark in erster Linie in den Arbeitsmarkt.“<sup>705</sup> Finnland hat mittlerweile angekündigt, schnellstmöglich ein neues Ausländergesetz auf den Weg zu bringen, das qualifizierten Zuwanderern die Einwanderung erleichtert. Beide Staaten vertreten den Standpunkt, dass Zuwanderung generell politisch gesteuert werden kann, humanitäre Zuwanderung etwa durch ein jährliches Flüchtlingskontingent. Besonders Dänemark hat mit der Verlagerung von der humanitären und familienbezogenen Migration zur Arbeitsmigration gezeigt, dass Zuwanderung politisch – und mit entsprechendem Druck von der Wirtschaft – in beträchtlichem Maße steuerbar ist. Doch die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen gänzlich zu unterbinden, die nicht „in den Arbeitsmarkt“ einwandern, gelingt selbst dem strengen Dänemark nicht.

Zwar ist die finnische Regierung von Ministerpräsident Matti Vanhanen bemüht, die Finnen von der Notwendigkeit und dem Nutzen der Zuwanderung zu überzeugen. Von der in punkto kultureller Vielfalt unerfahrenen Bevölkerung wird aber erwartet, dass sie sich innerhalb weniger Jahre an eine pluralistische und multikulturelle Denkweise anpasst. Veränderungen in den gesellschaftlichen Strukturen und Einstellungen hinken den neuen pluralistischen Prinzipien der finnischen Migrations- und Integrationspolitik hinterher.<sup>706</sup> In Finnland zeigen sich im Hinblick auf den politischen Diskurs um Zuwanderung und ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz deutliche Diskrepanzen. Die gesellschaftliche Abwehrhaltung nimmt zu und äußert sich in dem jüngsten Erstarren der Rechtspopulisten. Der Unmut vieler Finnen über die nahezu ausschließlich positive Behandlung der Einwanderungsthematik durch die Regierung wächst. Es scheint derzeit so zu sein: Je stärker Offenheit und Multikulturalismus proklamiert werden, desto mehr ist der Rechtspopulismus auf dem Vormarsch.

---

<sup>705</sup> Anders Fogh Rasmussen zitiert nach Schmid, Thomas (2008): „Kampf für die freie Meinung“, WELT ONLINE am 08.02.2008, online im Internet: [http://www.welt.de/welt\\_print/article1646810/Kampf\\_fuer\\_die\\_freie\\_Meinung.html](http://www.welt.de/welt_print/article1646810/Kampf_fuer_die_freie_Meinung.html) (Stand: 25.01.2009).

<sup>706</sup> Vgl. Harinen, Päivi et al. (2007): Multiple Citizenship as a Current Challenge for Finnish Citizenship Policy Today, S. 135.

Diese Studie zeigt, dass Finnland im Hinblick auf Gründung und Wahlerfolge rechtspopulistischer Parteien in kurzer Zeit Prozesse nachgeholt hat, die die dänische Gesellschaft bereits vollzogen hat. Scheinbar wiederholen sich in den homogenen nordischen Wohlfahrtsstaaten solche Prozesse, denn auch in Norwegen und Schweden konnten rechtspopulistische Parteien mit Ansteigen der Zuwanderung zumindest zeitweise Erfolge verzeichnen. Der Wohlfahrtspopulismus – ein nordisches Phänomen – sieht den Wohlstand, das Sozialsystem und die Werte der Länder durch Zuwanderung bedroht. Die von den Bevölkerungen als verharmlosend empfundene Behandlung von Einwanderungs- und Integrationsfragen durch die Politik evoziert gesellschaftlichen Protest und bietet Rechtspopulisten die Chance zur Instrumentalisierung dieser Themen. Das Phänomen Wohlfahrtspopulismus offenbart, dass auch Finnland nicht von vornherein in der Lage ist, der gesellschaftlichen und politischen Polarisierung infolge der Zuwanderung zu entgehen.

Die politische und gesellschaftliche Polarisierung als Folge der Auseinandersetzung mit Zuwanderung hat die Länder nicht, wie zu Beginn vermutet, zu einem neuen Selbstverständnis als Einwanderungsländer geführt. Vielmehr hat sie dazu geführt, dass die eigenen Werte und Traditionen verstärkt in das nationale Bewusstsein der Gesellschaften gerückt sind und nationalistische Kräfte gestärkt wurden. Kulturelle Verschiedenheiten werden häufig eher als Problem denn als Ressource wahrgenommen.

Die vielfältigen Parallelen zwischen Dänemark und Finnland machen beide Staaten zu spezifischen Einwanderungsländern. In der Studie wurde dargelegt, dass sie sich den nicht-klassischen Einwanderungsländern – den *älteren* und *neueren europäischen Einwanderungsländern* – nicht sinnvoll zuordnen lassen. Sie stellen vielmehr Vertreter eines dritten, intermediären europäischen Typs dar: Nordische Einwanderungsländer. Die Kategorisierung der europäischen Zuwanderungsländer kann demnach durch diesen Typ ergänzt werden.

Grundlage für den Sonderweg, den Dänemark und Finnland im Bereich der Einwanderung und der Migrations- und Integrationspolitik verfolgen, ist ihr spezifisches, nordisches Staatsverständnis. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass das Staatsverständnis der Länder entscheidend für ihre Migrations- und Integrationspolitiken ist. Entscheidend ist also nicht die Frage, wie viel Erfahrung mit Migration diese nordischen Staaten haben und ob sie ältere oder neuere Einwanderungsländer darstellen. Allein die Kategorisierung als nicht-klassische Einwanderungsländer hilft für die Erklärung der Migrations- und Integrationspolitiken Finnlands und Dänemarks nicht weiter. Ihr spezifisches Selbstverständnis als nordische Staaten ist in hohem Maße durch das universalistische Wohlfahrtssystem, die traditionelle ethnische, kulturelle und

soziale Homogenität, die Bedeutung der Auswanderung und die junge Einwanderungsgeschichte geprägt und somit für die Integrationspolitiken von entscheidender Bedeutung.

Die Regierungen Dänemarks und Finnlands sind sich neben der Notwendigkeit der Zuwanderung von Arbeitskräften auch über die Dringlichkeit einer zielorientierten Zuwandererintegration einig. Abweichender Ansicht sind sie, was ihre Erwartungshaltung an die Zuwanderer und die „richtigen“ Konzepte im Umgang mit ihnen angeht. Wie aufgezeigt, fällt entsprechend der besonderen Bestimmung Finnlands und Dänemarks als Einwanderungsländer eines spezifischen nordischen Typs auch ihre Einordnung in gängige Integrationskonzepte nicht eindeutig aus. In Dänemark hat die Vorstellung der kulturellen Assimilation seit 2001 einen Aufschwung erlebt. Zugleich treten in staatsbürgerschafts-, aufenthalts- und zuwanderungsrechtlichen Fragen Elemente des ethnischen Modells hervor. Das Land verfolgt gegenwärtig – nachdem es sich in den 80er und 90er Jahren gegenüber multikulturellen und pluralistischen Positionen etwas geöffnet hatte, ein assimilatives Integrationsmodell. Finnland macht eine gegenläufige Entwicklung durch: Zunehmend wird die Frage diskutiert, wie sich die finnische Gesellschaft und der Staat ändern können, um die Integration der neuen Bevölkerungsgruppen zu fördern. Das offizielle finnische Integrationsverständnis enthält mit dem Angebot der Aufrechterhaltung der eigenen Sprache und Kultur auch multikulturelle und pluralistische Ideen; Integrationsprozesse werden weniger eindimensional betrachtet. Der Förderung kultureller und sprachlicher Traditionen der ethnischen Minderheiten wird in Finnland mehr Beachtung geschenkt als in Dänemark. Eine Orientierung am multikulturellen Modell ist erkennbar. Allerdings liegt auch in Finnland, dessen Integrationsgesetz auf einem umfassenderen Integrationsverständnis basiert, der Fokus in der Praxis vorwiegend auf dem Erlernen der Landessprachen, der Qualifizierung für den Arbeitsmarkt und den Integrationsanstrengungen der Zuwanderer. In der Praxis finden Migranten wenig Unterstützung bei der Pflege ihrer eigenen Sprache und Kultur. Das finnische Modell der Integrationspolitik ist – trotz anderer staatlicher Intention – ebenfalls in erster Linie assimilativ, wenn auch im Vergleich zu Dänemark weniger stark. Denn kulturelle Differenzen werden eher berücksichtigt.

Auf die Integrationspolitiken Dänemarks und Finnlands wird der wohlfahrtsstaatliche Ansatz der nordischen Länder übertragen, dass Bürger durch ihre Steuern Anspruch auf Sozialleistungen gewinnen und daher einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Die Länder stellen hohe Anforderungen an Zuwanderer hinsichtlich der Anpassung an Sprache und Kultur, v.a. aber im Hinblick auf die zügige Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Wer sich sprachlich und kulturell anpasst und auch wirtschaftlich zur Gesellschaft beiträgt, wird von der Gesellschaft am ehesten akzeptiert. Dabei handelt es sich dem geschilderten Integrationsverständnis nach aber

nicht um eine Integrationsbereitschaft, sondern primär um eine Assimilationserwartung. Mit Pflichten und Sanktionsmechanismen versuchen die Staaten, in kurzer Zeit Integration zu erzwingen. Dieses Vorgehen ist insofern problematisch, da Integration kein Prozess mit einem vorgegebenen Anfang und Ende ist. Dieser Prozess kann nicht durch die Unterzeichnung einer „Treueerklärung“ geregelt werden.

Auch erzeugen die Wohlfahrtsstaaten, die es mit ihrem Integrationsangebot eigentlich gut meinen, einen regelrechten Integrationsstress. Das scheint unter Umständen kontraproduktiv zu sein. Neuzuwanderer sollen schnellstmöglich nach ihrer Einwanderung die Landessprachen erlernen und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen absolvieren. Ihnen bleibt kaum Zeit, ihre Migrationserfahrung zu verarbeiten. Viele Neuzuwanderer fühlen sich von dieser Situation überfordert und haben Schwierigkeiten, Neues aufzunehmen. Ein gewisses Maß an Ungeduld und Misstrauen zeigt sich besonders in Dänemark, wo Drittstaatsangehörige generell einen Integrationsvertrag abschließen und Einführungsmaßnahmen absolvieren müssen.

Die Analyse der staatlichen Rahmenbedingungen im Ländervergleich hat ergeben, dass Finnland derzeit den größeren politischen Willen zeigt, Migranten im Sinne einer gleichberechtigten Teilhabe in die Gesellschaft zu integrieren. Die staatlichen Maßnahmen und gesetzlichen Regelungen berücksichtigen eher die verschiedenen Dimensionen der Integration und schaffen insgesamt etwas günstigere Voraussetzungen als in Dänemark. So sind die rechtlichen Positionen von Einwanderern und Flüchtlingen in Finnland weniger restriktiv: Sie sind klarer und beständiger, da bspw. die Vergabe fester Aufenthaltstitel und der Staatsbürgerschaft an deutlich weniger Bedingungen geknüpft sind. Finnlands Antidiskriminierungsgesetzgebung ist umfassender und bietet breitere Anwendungsfelder. Der finnische Staat sieht sich stärker in der Pflicht, Diskriminierungen in Gesetzgebung und öffentlichem Dienst zu unterbinden und Bürger über ihre Rechte als Opfer zu informieren. Hinzu kommt, dass Offenheit und gegenseitiges Verständnis zwischen Aufnahme- und Zuwanderergesellschaft in Finnland durch einen positiveren politischen Diskurs gefördert und die kulturellen Traditionen der Zuwanderer eher berücksichtigt werden.

Die vom Staat geschaffenen Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration sind in Finnland derzeit etwas günstiger als in Dänemark. Aber das allein sagt noch nichts über den Grad der Zuwandererintegration aus. Daher ging diese Studie am Beispiel der Integration in den Arbeitsmarkt, einem gerade in den nordischen Ländern eminent wichtigen Gebiet gesellschaftlicher Teilhabe, auch der Frage nach, wie die staatlichen Integrationspolitiken der ausgesuchten Länder bisher wirken. Festgestellt wurde, dass die staatlichen Anstrengungen der vergangenen Jahre die Arbeitsmarktintegration der Neuzuwanderer in beiden Ländern be-



schleunigt haben. Beachtliche Fortschritte wurden insbesondere in Dänemark erzielt. Im Vergleich dazu sind die Erfolge in Finnland bescheidener. Hier lohnt sich in vielfacher Hinsicht der Blick nach Dänemark. Ersichtlich wird, dass sich Integration nicht allein anhand rechtlicher Rahmenbedingungen der Staaten beurteilen lässt. „Gute“ Integrationspolitik führt nicht automatisch zu guten Ergebnissen bei der Integration.

Allerdings funktioniert die Integration in den Arbeitsmarkt dort gut, wo viele Akteure in Netzwerken beteiligt und in ihrer Mitverantwortung eingebunden sind, neben kommunalen Institutionen auch NGOs, Unternehmen und private Einrichtungen. Allein das Engagement der Politik reicht nicht aus. Daran wird der gesamtgesellschaftliche Anspruch von Integrationsprozessen deutlich. Und die Bedeutung vielfältiger Aktivitäten verschiedener Akteure auf mehreren Ebenen stellt die in Dänemark und Finnland ersichtliche Staatsgläubigkeit in Frage. Integrationsprozesse können politisch gefördert werden – nicht mehr und nicht weniger. Sie sind nicht vollständig durch den Staat steuerbar. Im Bereich der Arbeitsmarktintegration haben die Staaten aber gezeigt, dass ihre Bemühungen einiges bewirken. Die Politik scheint die Startchancen für Neuzuwanderer in der dänischen und finnischen Gesellschaft verbessert zu haben. Allerdings ist jetzt noch nicht absehbar, inwiefern es den Neuzuwanderer gelingt, wirklich in der dänischen und finnischen Gesellschaft Fuß zu fassen. Integration ist ein komplexer, Generationen übergreifender Prozess. Integrationsmaßnahmen benötigen Zeit, um wirksam zu werden. Eine Messung ihrer Wirkung auf den Integrationsprozess ist nur mittel- und längerfristig möglich. Auch steht allein die Tatsache, dass Neuzuwanderer zügiger einer Erwerbstätigkeit nachgehen, noch nicht für deren Integration. Denn nachgewiesen wurde, dass am Arbeitsmarkt in beiden Ländern erhebliche Unterschiede zwischen nicht-westlichen Migranten und der einheimischen Bevölkerung bestehen. Neben einer ethnischen Segmentierung des Arbeitsmarktes ließen sich weitere Barrieren beim Arbeitsmarktzugang von Migranten feststellen sowie Mechanismen, die ihnen nur schlechter bezahlte und einfachere Tätigkeiten einbringen.

Der recht einseitige staatliche Fokus auf die Arbeitsmarktintegration muss als verengt beurteilt werden. Denn, wie aufgezeigt, hemmen verschiedene Faktoren, darunter Diskriminierung und Vorurteile, die Integration. Es reicht daher nicht aus, nur Migranten als Zielgruppe staatlicher Integrationspolitik zu verstehen. Gesellschaftliche Realitäten dürfen nicht vernachlässigt werden.

Zu bedenken ist auch, dass aus humanitären Gründen aufgenommene Personen mehr Zeit benötigen, in der Aufnahmegesellschaft und besonders auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Die starke staatliche Konzentration auf die Arbeitsmarktintegration darf nicht dazu führen,

dass die besonderen Schwierigkeiten dieser Gruppen ausgeblendet werden. Die hohe Erwartungshaltung an Einwanderer und Flüchtlinge hinsichtlich Selbstversorgung und Erwerbstätigkeit zeigt, dass es Dänemark und Finnland – anders als den klassischen Einwanderungsländern – noch schwer fällt, zwischen humanitärer und arbeitsbezogener Zuwanderung zu unterscheiden.

In der Vergangenheit gingen die Staaten im Nordischen Rat einen Sonderweg, der sich im Hinblick auf die nordischen Bevölkerungen auch auf Migrations- und Integrationsfragen erstreckte. Gemeinsame Stellungnahmen und Handlungspläne zu Migrationsthemen wurden vom Rat lange nicht verfasst. Die Kooperation der nordischen Länder auf diesem Gebiet beschränkte sich in den vergangenen Jahren v.a. auf gegenseitige Beobachtung. Auch bezogen sie zu der Migrationspolitik der anderen nordischen Länder öffentlich – und durchaus kritisch – Stellung. Ein Beispiel ist die ausdrückliche Abgrenzung der finnischen Regierung von Dänemark hinsichtlich der Einführung einer „Kulturprüfung“ als Voraussetzung für Einbürgerung. Auch die harsche Antwort Dänemarks auf finnische Kritik an der dänischen Einwanderungspolitik, Finnland könne aufgrund fehlender Erfahrungen beim Thema Einwanderung gar nicht mitreden, ist ein Beispiel dafür. Zumindest offiziell suchen die Regierungen nicht nach Übereinstimmungen mit den anderen nordischen Ländern. Eher scheint es so zu sein, dass durch bewusste Abgrenzung der eigene Standpunkt verdeutlicht wird. Das wird sich neuesten Entwicklungen zufolge zukünftig ändern.

Auf der Sitzung des Nordischen Rates am 27. Oktober 2008 in Helsinki forderten mehrere Parlamentarier, dass die Regierungen der nordischen Länder bei der Migrationspolitik stärker kooperieren müssen. Denn die politischen Richtlinien und Regelungen sind in diesem Bereich noch recht unterschiedlich, und die einzelnen Politiken haben eine unmittelbare Auswirkung auf die anderen nordischen Länder. Der finnische Abgeordnete Ville Niinistö, Vorsitzender des Bürger- und Verbraucherausschusses des Nordischen Rates, meint dazu:

There may be practical consequences for the other Nordic countries, when one country changes its immigration and refugee rules, for example, an increased influx of refugees and immigrants.<sup>707</sup>

Wegen der direkten Konsequenzen für die Länder der Region hält Niinistös wie andere Politiker eine gemeinsame nordische Debatte für unverzichtbar. Ziel müsse es sein, eine stabile und humanitäre Migrationspolitik in der Region zu erreichen.

---

<sup>707</sup> Ville Niinistö zitiert nach Kinsten, Silje Bergum (2008): The Nordic Governments Must Work Together on Immigration, online im Internet: <http://www.analysnorden.org/webb/news/news.asp?id=8158&lang=6> (Stand: 20.07.2009).

A common Nordic debate in this area is necessary to achieve a stable and humanitarian migration policy. (...) We must recognize that we affect each other to such a great extent in this area that we must dare to discuss this topic within a Nordic framework and open up an avenue for the Nordic governments to co-operate on migration.<sup>708</sup>

Die Entwicklung einer nordischen Migrationspolitik wird von Politikern verschiedener Parteien angesichts ähnlicher Herausforderungen der Länder zunehmend als notwendig angesehen. Aufgrund ihres ähnlichen Staatsverständnisses werden die weiter ansteigende Zuwanderung und die erfolgreiche Lösung der Integration als gemeinsame Aufgaben verstanden. Der „nordische Sonderweg“ auf dem Gebiet der Immigration und Integration wird mit dem verstärkten politischen Austausch und der Harmonisierung der Politiken noch klarere Konturen gewinnen.

Hierzu wird auch die Forschung beitragen: Da internationale Migration und ethnische Beziehungen mittlerweile grundlegende Fragen in den nordischen Gesellschaften sind, beschäftigen sich immer mehr Wissenschaftler gemeinsam mit diesen Themen. Sie gehen davon aus, dass Zuwanderung die Gesellschaften in Zukunft noch stärker beeinflussen wird und betrachten sie als gemeinschaftliches Forschungsinteresse. Wissenschaftler verschiedener Fachrichtungen aller nordischen Länder haben sich im Nordischen Forschungsnetzwerk für Internationale Migration und Ethnische Beziehungen (IMER) zusammengeschlossen, um im Rahmen gemeinsamer Konferenzen, Seminare, vergleichender und interdisziplinärer Forschungsprojekte sowie Publikationen umfassende Kenntnisse über Migrations- und Integrationsfragen in der Region zu erlangen und diese politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Auf der 4. IMER-Vorstandssitzung im Januar 2009 im schwedischen Malmö einigten sich die Mitglieder auf eine Intensivierung ihrer Zusammenarbeit und den prägnanteren Namen *Nordic Migration Research* für das Netzwerk. In dieser Bezeichnung kommt das Verständnis von „nordischer Migration“ zum Ausdruck. Es zeichnet sich der Beginn einer neuartigen nordischen Wissenschaftskooperation im Bereich der Migration ab.

Die neuen Initiativen von Politikern und Wissenschaftlern deuten auf folgendes hin: Die nordischen Staaten und Gesellschaften suchen, auch wenn sie sich gelegentlich öffentlich kritisieren und voneinander distanzieren, doch nach gemeinsamen Wegen, wenn es um die als schwierig empfundenen Themen Zuwanderung und Integration geht. Auch die Angleichung der Politiken Dänemarks und Finnlands, bspw. im Bereich Integration und Flüchtlingsaufnahme, spricht für diese These. Die nordischen Länder verstehen sich zu sehr als Region mit

---

<sup>708</sup> Ville Niinistö zitiert nach ebd.

gemeinsamen kulturellen Wurzeln und Werten, um auf Dauer Alleingänge in diesen Bereichen zu wagen. Sie fühlen sich von der Zuwanderung und den damit verbundenen Herausforderungen zunehmend unter Druck gesetzt und reagieren mit der Angleichung ihrer Politiken und Strategien.

Angesichts der Globalisierung und der alternden Bevölkerungen wird sich die Zahl der Zuwanderer in Dänemark und Finnland wie auch in den anderen nordischen Ländern zukünftig weiter erhöhen. Zwar haben der dänische und der finnische Staat die Weichen dafür gestellt, dass die Integration der Zuwanderer zukünftig besser gelingen kann – das reicht aber nicht aus. Es müssen effiziente gesetzliche Rahmenbedingungen für eine aktive Zuwanderungspolitik geschaffen werden. Beide Staaten müssen sich zur Einwanderung in ihre Länder bekennen. Angesichts der aktuellen Politik, die sich am kurzfristigen Bedarf orientiert, besteht die Gefahr, dass diese auf Kosten der Aufnahme aus humanitären Gründen ausgeübt wird. Diese Tendenz ist in beiden Ländern, v.a. aber in Dänemark, ersichtlich: Rechte und Positionen von Flüchtlingen sind in den vergangenen Jahren schwächer und unsicherer geworden. Hintergrund ist der Wunsch der dänischen Regierung, dass aus Flüchtlingen keine Einwanderer mehr werden. Zugleich wurden gesetzliche Regelungen und praktische Bedingungen für die Aufnahme von benötigten Arbeitsmigranten verbessert.

In Finnland zeigen die Bemühungen bei der Anwerbung hoch qualifizierter Migranten bislang eine geringe Wirkung. Werden die bisherigen Erfolge bei der Anwerbung von Arbeitskräften betrachtet, so schneidet im Kampf um die besten Köpfe Dänemark besser ab. Allerdings haben die rigide Politik gegenüber Einwanderern und Flüchtlingen, der negative öffentliche Diskurs und v.a. die Krise um die Mohammed-Karikaturen zu einem großen Imageverlust des Landes und einem Handels- und Kaufboykott dänischer Produkte in der arabischen Welt geführt. Das früher angesehene Land gilt nun als Feind des Islam. Das hat auch der wochenlange Widerstand der Türkei gegen den europäischen Wunschkandidaten Anders Fogh Rasmussen als neuen NATO-Generalsekretär im Frühjahr 2009 gezeigt. Der muslimischen Welt ist Fogh Rasmussen wegen der Mohammed-Karikaturen noch immer ein rotes Tuch. Möglicherweise kann der neue dänische Ministerpräsident Lars Løkke Rasmussen das Image des Landes in dieser Region wieder verbessern. Zweifelsohne ist hierfür aber auch ein positiver politischer Diskurs über Zuwanderung und Integration unabdingbar.

Beide Länder müssen eine politische und gesellschaftliche Diskussion über die Offenheit ihrer Gesellschaften gegenüber anderen Kulturen führen. Dabei gilt es, sich v.a. mit dem Islam und anderen Religionen auseinanderzusetzen. Bislang wurden Zuwanderungsfragen und Integrationsprobleme, aber auch die kulturelle Abwehrhaltung vieler Bürger gegen Einwanderer

und besonders Flüchtlinge wenig thematisiert. Die Themen ethnische Minderheiten und Immigration sind zwar an die Spitze der politischen Tagesordnungen gerückt, doch Grundsatzdebatten konzentrieren sich zu sehr auf die problematischen Aspekte der Integration und Defizite der Migranten. Gerade in Zeiten, in denen der Sozialstaat als Kostenfaktor diskutiert wird, richten sich in Dänemark Appelle und Forderungen der Rechtspopulisten der Dänischen Volkspartei wie von sozialdemokratischen, bürgerlichen und liberalen Politikern explizit an Zuwanderer. An Sozialleistungen wird festgemacht, wer zur Gesellschaft gehört und wer nicht. Auch Finnland mit seiner ethnischen und kulturellen Homogenität ist noch keinesfalls eine multikulturelle und tolerante Gesellschaft, wie es politische Beteuerungen vermuten lassen. Die Schwachstellen dieser „Vorzeigedemokratien“ bestehen in Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung und Isolationismus. Auch Arbeitslosigkeit und Armut widersprechen der vielzitierten Leidenschaft für Gleichheit und Gerechtigkeit der nordischen Länder.

Zur eingangs gestellten Frage nach dem hohen Anspruch als Länder der Superlative lässt sich nach den Ergebnissen dieser Untersuchung feststellen: Bei der Eingliederung von Migranten in Kernbereiche wie Arbeitsmarkt und Bildung sind erste Erfolge sichtbar – die Integrationspolitik scheint hier in gewisser Weise zu funktionieren. Aber Dänemark und Finnland gelangen als nordische Einwanderungsländer an ihre Grenzen, was Offenheit und Solidarität angeht. Noch schwieriger als die Einbeziehung in das Erwerbsleben scheint die Integration in die Gesellschaft zu sein. Zwar können Migranten nach sechs bzw. neun Jahren und unter diversen anderen Voraussetzungen die Staatsbürgerschaft dieser Länder erhalten, aber nie wirklich Dänen und Finnen werden.

Dänemark und Finnland sind mit ihrem wohlfahrtsstaatlichen Modell nicht von vornherein in der Lage, sich der Herausforderung der Zuwanderung und der Integration neuer Bevölkerungsgruppen erfolgreich zu stellen. In diesem in sich geschlossenen System ist eine umfangreiche Integration nicht vorgesehen und daher schwierig. Die Staaten und die Gesellschaften finden auf die Zuwanderung nur schwer integrative Antworten. Das auf Abschottung setzende System wird bei Zuwanderung in Frage gestellt, wenn nicht obsolet. In weiteren Studien sollte geprüft werden, ob und in welchem Maße dies auch auf die anderen nordischen Länder zutrifft. Im Ergebnis der vorliegenden Studie kann festgestellt werden, dass der ansonsten vielbeschworene Vorbildcharakter Dänemarks und Finnlands auf dem untersuchten Feld nicht gegeben ist.

## 9. LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- Allardt, Erik** (1989): Finland as a Nordic Society, in: Engman, Max/Kirby, David (Hrsg.): Finland: People, Nation, State, Hurst, London, S. 212-226.
- Andersen, Bent Rold** (1988): Rationalität und Irrationalität des nordischen Wohlfahrtsstaates, in: Graubard, Stephen R. (Hrsg.): Die Leidenschaft für Gleichheit und Gerechtigkeit: Essays über den nordischen Wohlfahrtsstaat, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 111-143.
- Andersen, Jørgen Goul** (2006): Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare State: Some Preliminary Danish Findings, AMID Working Paper Series 53/2006, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, Aalborg.
- Andersen, Jørgen Goul** (2002): Danskernes holdninger til indvandrere. En oversigt, AMID Working Paper Series 17/2002, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, Aalborg.
- Andersen, Jørgen Goul/Hoff, Jens** (2001): Democracy and Citizenship in Scandinavia, Palgrave, Basingstoke (u.a.).
- Andersson, Pernilla/Wadensjö, Eskil** (2004): Self-Employed Immigrants in Denmark and Sweden: A Way to Economic Self-Reliance?, Discussion Paper No. 1130 April 2004, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Angenendt, Steffen** (2005): Formen der Migration, online im Internet: [http://www.bpb.de/themen/1AW5S0,0,0,Formen\\_der\\_Migration.html](http://www.bpb.de/themen/1AW5S0,0,0,Formen_der_Migration.html) (Stand: 19.07.2009).
- Angenendt, Steffen** (2000): Eine Welt der Wanderungen, in: Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Weltpolitik im neuen Jahrhundert, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 90-101.
- Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland** (2008): Dänemark, online im Internet: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/01-Laender/Daenemark.html> (Stand: 31.10.2008).
- Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland** (2008): Finnland, online im Internet: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/01-Laender/Finnland.html> (Stand: 31.10.2008).
- Avery, Donald H./Steinisch, Irmgard** (1998): Industrialisierung und ihre sozialen und politischen Folgen, 1877-1914, in: Adams, Willi Paul/Lösche, Peter (Hrsg.): Länderbericht USA, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 73-101.
- Bade, Klaus J.** (2000): Migration und Integration in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg. Probleme – Erfolge – Perspektiven, online im Internet: [http://www.forum-interkultur.net/fileadmin/user\\_upload/pdf/17.pdf](http://www.forum-interkultur.net/fileadmin/user_upload/pdf/17.pdf) (Stand: 15.07.2009).
- Bade, Klaus J.** (1997): From Emigration to Immigration. The German Experience in the Nineteenth and Twentieth Centuries, in: ders./Weiner, Myron (Hrsg.): Migration Past, Migration Future: Germany and the United States, Berghahn, Providence (u.a.), S. 1-27.
- Bade, Klaus J./Münz, Rainer** (2000): Einführung: Migration und Integration – Herausforderungen für Deutschland, in: dies. (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven, Campus, Frankfurt a.M., S. 7-22.

- Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen** (2006): Staat und Integration: Forschungsperspektiven zur politischen Intervention in Integrationsprozesse von MigrantInnen, in: dies. (Hrsg.): Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 9-25.
- Barrios, Harald/Stefes, Christoph H.** (2006): Einführung in die Comparative Politics, Oldenbourg, München (u.a.).
- Bartmann, Christoph** (2006): „Die Provokationen gerieten außer Kontrolle, weil das globale Bewusstsein fehlt“. Interview des Goethe-Instituts mit Stig Dalager, online im Internet: <http://www.goethe.de/prs/int/02/de1332169.htm> (Stand: 07.11.2006).
- Bauböck, Rainer** (1996): Social and Cultural Integration in a Civil Society, in: ders./Heller, Agnes/Zolberg, Aristide R. (Hrsg.): The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration, Avebury, Aldershot (u.a.), S. 67-131.
- Bauer, Werner T.** (o.J.): Das kommunale AusländerInnenwahlrecht im europäischen Vergleich, online im Internet: <http://www.politikberatung.or.at/wwwa/documents/KommAuslaenderwahlFeb2004.pdf> (Stand: 19.07.2009).
- Beger, Kai-Uwe** (2000): Migration und Integration. Eine Einführung in das Wanderungs geschehen und die Integration der Zugewanderten in Deutschland, Leske und Budrich, Opladen.
- Bejder, Peter/Holt, Kim Boye** (2003): Fra huguenotter til afghanere. Indvandringens historie i Danmark, Systime, Århus.
- Bellers, Jürgen/Wienroth, Matthias** (2003): Finnland, in: Gieler, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch der Ausländer- und Zuwanderungspolitik. Von Afghanistan bis Zypern, Lit-Verlag, Münster (u.a.), S. 155-163.
- Bertelsmann Stiftung** (2006): Carl Bertelsmann-Preis 2006 an finnisches Reformprogramm, online im Internet: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten\\_31591.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_31591.htm) (Stand: 19.07.2009).
- Bizeul, Yves/Bliesener, Ulrich/Prawda, Marek** (1997): Glossar, in: dies. (Hrsg.): Vom Umgang mit dem Fremden. Hintergrund, Definitionen, Vorschläge, Beltz Verlag, Weinheim (u.a.), S. 235-241.
- Blume, Kræn/Gustafsson, Björn/Pedersen, Peder/Verner, Mette** (2005): At the Lower End of the Table: Determinants of Poverty among Immigrants to Denmark and Sweden, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper No. 1551, April 2005, Bonn.
- Bogedan, Claudia/Optenhögel, Uwe/Seifert, Hartmut** (2009): Editorial: Das nordische Modell unter Anpassungsdruck, in: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung, 1/2009, 62. Jahrgang, S. 2.
- Breidahl, Karen N.** (2008): Labour Market Integration Policies in the Nordic Welfare States: Has the Policy Changed and What are the Driving Forces Behind? Paper Prepared to the NOPSÅ Conference in Tromsø, Norway. August 6-9, 2008, online im Internet: <http://uit.no/getfile.php?PageId=1410&FileId=1328> (Stand: 07.02.2009).
- Bundesministerium des Innern** (2006): Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse, Rambøll Management, Berlin.

- Caritas Europa** (2006): Migration, Endstation Armut? Eine Caritas Europa-Studie über Armut und Ausgrenzung von Migranten in Europa, 3. Bericht über Armut in Europa, Brüssel.
- Castles, Stephen/Miller, Mark J.** (2003): The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, 3. Auflage, The Guilford Press, New York.
- Clarke, Kris** (o.J.): Introduction to the Project: Framing Welfare and Migrants in Finland, online im Internet: <http://www.uta.fi/laitokset/sospol/courses/intro.pdf> (Stand: 19.07.2009).
- Coenders, Marcel** (2005): Majorities' Attitudes towards Minorities in European Union Member States: Results from the Standard Eurobarometer 1997-2000-2003, Report 2, EUMC, Wien.
- Currle, Edda** (2005): Die Verbesserung der Migrationsstatistik durch den Austausch von Bevölkerungsdaten am Beispiel der skandinavischen Länder, Expertise des Europäischen Forums für Migrationsstudien, Bamberg.
- Dahl, Hans Fredrik** (1988): Die Gleichheit und ihre Folgen, in: Graubard, Stephen R. (Hrsg.): Die Leidenschaft für Gleichheit und Gerechtigkeit: Essays über den nordischen Wohlfahrtsstaat, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 96-110.
- D'Amato, Gianni** (2005): Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, 3. Auflage, Lit-Verlag, Münster.
- Dänische Familienbehörde** [*Familiestyrelsen*] (2006): Anleitung im Zusammenhang mit der Schließung von Ehen und eingetragenen Lebenspartnerschaften über Aufenthaltsgenehmigungen in Dänemark auf Grundlage von Ehe oder eingetragener Lebenspartnerschaft mit einer in Dänemark ansässigen Person (Ehegattennachzug), online im Internet: <http://www.familiestyrelsen.dk/other-languages/> (Stand: 23.12.2008).
- Dänische Volkspartei** [*Dansk Folkeparti*] (2005): Die Dänische Volkspartei: Grundsatzprogramm, online im Internet: <http://www.danskfolkeparti.dk/sw/frontend/show.asp?parent=6549> (Stand: 28.08.2006).
- Dänisches Außenministerium, Generalkonsulat von Dänemark, Flensburg** [*Udenrigsministeriet, Danmarks Generalkonsulat, Flensburg*] (2007): Die Deutsch-Dänische Minderheitenregelung, online im Internet: <http://www.gkflensburg.um.dk/de/menu/Infos/Minderheit/Minderheitenregelung/> (Stand: 27.12.2008).
- Dänisches Außenministerium** [*Udenrigsministeriet*] (2006): Factsheet Denmark. Integration in Denmark, online im Internet: [http://www.um.dk/um\\_files/publikationer/um/english/factsheetdenmark/integration/integrationindenmark06.pdf](http://www.um.dk/um_files/publikationer/um/english/factsheetdenmark/integration/integrationindenmark06.pdf) (Stand: 16.06.2009).
- Dänisches Beschäftigungsministerium** [*Beskæftigelsesministeriet*] (2007): Beskæftigelsesministeren har nu udpeget de 15 kommuner, som får nye jobkonsulenter, online im Internet: <http://www.bm.dk/sw18079.asp> (Stand: 02.08.2009).
- Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration** [*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration*] (2008): Asyl, online im Internet: <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asyl.htm> (Stand: 03.08.2008).



**Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration** [*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration*] (2007): Mitbürger in Dänemark. Was Neubürger über die dänische Gesellschaft wissen sollten, online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/A915E9E4-3B81-4A9D-A0F2-70BEB026BC83/0/MedborgerTysk\\_72.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/A915E9E4-3B81-4A9D-A0F2-70BEB026BC83/0/MedborgerTysk_72.pdf) (Stand: 23.12.2008).

**Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration** [*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration*] (2007): Pressemitteilung: Knap 10.000 flere indvandrere og efterkommere i arbejde på ét år, online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/nyheder\\_fra\\_ny\\_i\\_danmark/knap\\_10000\\_flere\\_indvandrere\\_og\\_etterkommere\\_i\\_arbejde\\_paa\\_et\\_aar.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/nyheder_fra_ny_i_danmark/knap_10000_flere_indvandrere_og_etterkommere_i_arbejde_paa_et_aar.htm) (Stand: 02.08.2009).

**Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration** [*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration*] (2006): Integration af nyankomne, online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/integration\\_af\\_nyankomne/integration\\_af\\_nyankomne.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/integration_af_nyankomne/integration_af_nyankomne.htm) (Stand: 10.02.2008)

**Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration** [*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration*] (2006): Selbstständig erhverv, online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/arbejde/selvstaendigt\\_erhverv.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/arbejde/selvstaendigt_erhverv.htm) (Stand: 11.08.2009).

**Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration** [*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration*] (2005): Årbog om udlændinge i Danmark 2005. Status og udvikling, København.

**Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration** [*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration*] (2004): Integration og repatriering. Vejledning om finansieringen af kommunernes indsats, København.

**Deeke, Axel** (2007): Arbeitslose mit Migrationshintergrund: Sprachförderung allein greift häufig zu kurz, in: IAB Kurzbericht Nr. 3/2007, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

**Dohmann, Cecilie** (2001): Self-Employment among Male Immigrants in Denmark. Long-Term Unemployment and Comparative Advantages, Social Integration and Marginalisation Working Paper 08:2001, The Danish National Institute of Social Research, København.

**Enterprise Finland** (2008): Right to Engage in Business, online im Internet: <http://www.yrityssuomi.fi/default.aspx?NodeID=15779> (Stand: 19.07.2009).

**Erklärung zu Integration und aktiver Mitbürgerschaft in der dänischen Gesellschaft** [*Erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund*], online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/EC64741B-0BD9-464B-8DCF-2EA405CED223/0/integrationserklaering\\_dansk.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/EC64741B-0BD9-464B-8DCF-2EA405CED223/0/integrationserklaering_dansk.pdf) (Stand: 31.07.2009).

**Ertel, Manfred/Schreiber, Sylvia** (2002): „Vielleicht waren wir zu liberal.“ Dänemarks Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen über seine rigide Ausländerpolitik, die Kritik der europäischen Nachbarn und die am 1. Juli beginnende EU-Ratspräsidentschaft, in: Der Spiegel vom 17.06.2002, 25/2002, S. 122-123.

- Esping-Andersen, Gøsta** (2000): Three Worlds of Welfare Capitalism, in: Pierson, Christopher/Castles, Francis G. (Hrsg.): The Welfare State Reader, Polity Press, Cambridge (u.a.), S. 154-188.
- Esser, Hartmut** (2006): Migration, Sprache und Integration. AKI-Forschungsbilanz 4, Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI) am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.
- Ettmayer, Wendelin** (1999): Finnland. Ein Volk im Wandel, Berlin Verlag Spitz, Berlin.
- EURES** (2008): Finnland – Nationale Ebene. Kurzer Überblick über den Arbeitsmarkt, online im Internet:  
<http://europa.eu.int/eures/main.jsp?acro=lmi&catId=2597&countryId=FI&regionId=FI0&lang=de> (Stand: 31.10.2008).
- Europaforum Wien** (2002): Migration & Integration, Teil 1: Von Integration zu Diversität. Funktionelle Grenzen traditioneller Integrationspolitik verlangen nach neuem Denken und Handeln, online im Internet:  
[http://www.europaforum.or.at/data/media/med\\_binary/original/1074260863.pdf](http://www.europaforum.or.at/data/media/med_binary/original/1074260863.pdf) (Stand: 20.07.2009).
- Europäische Kommission** (2007): Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU, online im Internet:  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/fsj\\_immigration\\_intro\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_de.htm) (Stand: 07.12.2008).
- Europäische Kommission** (2007): Europäisches Handbuch zu Gleichstellungsdaten, Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Europäische Kommission** (2007): Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, 2. Ausgabe, Mai 2007 (Jan Niessen und Yongmi Schibel im Namen der Europäischen Kommission, Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit), Brüssel.
- Europäische Kommission** (2005): Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, (Jan Niessen und Yongmi Schibel im Namen der Europäischen Kommission (Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit)), Brüssel.
- Europäische Kommission** (2004): Europäisches Beschäftigungsobservatorium: Bericht vom Herbst 2003, Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Europäische Kommission** (2000): Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Bericht Nr. 53, online im Internet:  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb53/eb53\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb53/eb53_de.pdf) (Stand: 20.07.2009).
- Europäisches Parlament** (2008): Entwurf eines Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres über den Besuch einer Delegation in Dänemark, online im Internet: <http://www.no-fortress-europe.eu/uploadFortress/docs/739525DE.doc> (Stand: 24.12.2008).
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia** (2005-2006): Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten. Trends, Entwicklungen und bewährte Praktiken, Zusammenfassung EUMC-Jahresbericht 2005, Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg; EUMC, Wien.

- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia** (2005): Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten. Trends, Entwicklungen und bewährte Praktiken, EUMC-Jahresbericht 2003/2004 Teil 2, Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg; EUMC, Wien.
- European Research Centre on Migration and Ethnic Relations** (2002): Racism and Cultural Diversity in the Mass Media – an Overview of Research and Examples of Good Practice in the EU Member States, 1995-2000, EUMC, Wien.
- European Union Agency for Fundamental Rights** (2007): Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU, Agency for Fundamental Rights, Wien.
- Eurostat** (2009): Arbeitslosenquote der Eurozone auf 9,5% gestiegen, Pressemitteilung 97/2009 vom 02.07.2009, online im Internet: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-02072009-AP/DE/3-02072009-AP-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-02072009-AP/DE/3-02072009-AP-DE.PDF) (Stand: 10.07.2009).
- Eurostat** (2006): Die ausländische Bevölkerung in den Mitgliedstaaten der EU, online im Internet: [http://www.cefmr.pan.pl/docs/sif\\_06-008\\_de.pdf](http://www.cefmr.pan.pl/docs/sif_06-008_de.pdf) (Stand: 04.01.2009).
- Feik, Rudolf** (2003): Verpflichtende Integrationskurse in der EU, in : *migralex – Zeitschrift für Fremden und Minderheitenrecht* 2/2003, 53-58.
- Fijalkowski, Jürgen** (1993): Migration in Gesamteuropa – sechs Thesen zu Nationalismus und Ausländerpolitik, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.): *Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft*, Leske und Budrich, Opladen, S. 97-111.
- Finnischer Einwanderungsdienst [Maahanmuuttovirasto]** (o.J.): Applicants and decisions on asylum 2000-2008, online im Internet: <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=2112&language=EN> (Stand: 29.07.2009).
- Finnisches Arbeitsministerium [Työministeriö]** (2008): New introduction video will attract professionally qualified people to Finland, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/01\\_ministry/06\\_press/2007-12-21-02/index.jsp](http://www.mol.fi/mol/en/01_ministry/06_press/2007-12-21-02/index.jsp) (Stand: 19.11.2008).
- Finnisches Arbeitsministerium [Työministeriö]** (2006): Integration Training, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/04\\_migration/01\\_integration/02\\_training/index.jsp](http://www.mol.fi/mol/en/04_migration/01_integration/02_training/index.jsp) (Stand: 20.07.2009).
- Finnisches Arbeitsministerium [Työministeriö]** (2006): Immigration Issues in 2006, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/04\\_migration/toimintaen.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/04_migration/toimintaen.pdf) (Stand: 20.07.2009).
- Finnisches Arbeitsministerium [Työministeriö]** (2006): Migration Statistics and Diagrams 31.12.2006, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/04\\_migration/kal\\_en.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/04_migration/kal_en.pdf) (Stand: 20.07.2009).
- Finnisches Ausländergesetz (301/2004, inklusive Ergänzungen bis 973/2007) [Aliens Act (301/2004, amendments up to 973/2007 included)]**, online im Internet: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf> (Stand: 02.08.2009).
- Finnisches Gesetz zur Integration von Einwanderern und zur Aufnahme von Flüchtlingen 493/1999 [Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers 493/1999]**, online im Internet: <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9990493.PDF> (Stand: 02.08.2009).

**Finnisches Zentralamt für Unterrichtswesen** [*Opetushallitus*] (o.J.): Das Bildungsangebot für Migranten in Finnland, online im Internet: [http://www.edu.fi/maahanmuuttajat/esite/OPH\\_maahanmuu.ajaesite\\_devalmis.pdf](http://www.edu.fi/maahanmuuttajat/esite/OPH_maahanmuu.ajaesite_devalmis.pdf) (Stand: 06.10.2008).

**Finnlands Nationaler Handlungsplan für Beschäftigung 2004 gemäß den Beschäftigungsrichtlinien der EU** [*Finland's National Action Plan For Employment 2004. In Accordance with the EU's Employment Guidelines*], online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/90\\_publications/nap2004english.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_publications/nap2004english.pdf) (Stand: 20.07.2009).

**Flügge, Peter** (2008): Das negative soziale Erbe brechen. Beispiel Dänemark, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Integration beginnt im Vorschulalter – von Schweden und Dänemark für zukünftige Konzepte lernen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, S. 6-9.

**Forsander, Annika** (2001): Migranten auf dem finnischen Arbeitsmarkt – wer sind die Gewinner, wer die Verlierer?, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft: Demographie, Jg. 26, 3-4/2001, S. 413-431.

**Frandsen, Steen Bo** (1994): Dänemark, der kleine Nachbar im Norden: Aspekte der deutsch-dänischen Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.

**Franz, Vanessa** (2006): PISA's Klassenbester, erschienen in der Zeitschrift Integration in Deutschland 3/2006, online im Internet: <http://www.isoplan.de/aid> (Stand: 05.07.2008).

**Französische Ministerien für Arbeit und Soziales und für Kultur und Kommunikation** [*Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale und Ministère de la culture et de la communication*] (2004): Die Sprachintegration erwachsener Einwanderer in Europa. Arbeitstreffen in Sèvres 28.-29. Juni 2004, online im Internet: [http://www.culture.gouv.fr/culture/dglf/maitrise\\_langue/Seminarbericht2004.Deutsch.pdf](http://www.culture.gouv.fr/culture/dglf/maitrise_langue/Seminarbericht2004.Deutsch.pdf) (Stand: 05.10.2008).

**Gamillscheg, Hannes** (2008): Dänen bestehen auf ihren Mauern, in: Frankfurter Rundschau vom 05.08.2008, Nr. 181, S. 8.

**Gamillscheg, Hannes** (2002): Das Spiel mit der Fremdenfurcht, in: Frankfurter Rundschau vom 18.11.2002, Nr. 268, S. 2.

**Geißler, Rainer** (2003): Multikulturalismus in Kanada – Modell für Deutschland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/2003, S. 19-25.

**Gortz, Mette/Heinesen, Eskil/Husted, Leif/Andersen, Signe Hald** (2006): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2005. Institute for Local Government Studies, Akf forlaget, Kopenhagen.

**Grane, Peter** (Red.) (1998): Dänemark, Königlich Dänisches Ministerium des Äußeren in Zusammenarbeit mit der Redaktion des dänischen Nationallexikons „Den Store Danske Encyklopædi“, Kopenhagen.

**Gulijeva, Asta** (2003): Ingrian Immigration to Finland After 1990. A Case Study in Turku, Institute of Migration, Turku.

**Haas, Silke** (2006): „Ausländer sind eine Last“, Stern.de am 07.02.2006, online im Internet: <http://www.stern.de/politik/ausland/:D%E4nemark-Ausl%E4nder-Last/555143.html> (Stand: 02.08.2009).

- Haase, Marianne/Jugl, Jan C.** (2008): Migration im europäischen Vergleich – Zahlen, Daten, Fakten?, online im Internet: [http://www.bpb.de/themen/KAGJSA,0,0,Migration\\_im\\_europ%EAischen\\_Vergleich\\_Zahlen\\_Daten\\_Fakten.html](http://www.bpb.de/themen/KAGJSA,0,0,Migration_im_europ%EAischen_Vergleich_Zahlen_Daten_Fakten.html) (Stand: 17.01.2009).
- Hammar, Tomas** (2003): Einwanderung in einen skandinavischen Wohlfahrtsstaat: die schwedische Erfahrung, in: Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hrsg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Leviathan Sonderausgabe 22/2003. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, S. 227-252.
- Harinen, Päivi/Pitkänen, Pirkko/Sagne, Silvain/Ronkainen, Jussi** (2007): Multiple Citizenship as a Current Challenge for Finnish Citizenship Policy Today, in: Kalekin-Fishman, Devorah/Pitknen, Pirkko (Hrsg.): Multiple Citizenship as a Challenge to European Nation-States, Sense Publishers, Rotterdam (u.a.), S. 121-144.
- Hartmann, Jürgen** (1995): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein Lehrbuch, Campus, Frankfurt a.M.
- Hasselberg, Sven** (2002): Pia Kjærsgaard. Es gibt nur eine Zivilisation, in: Jungwirth, Michael (Hrsg.): Haider, Le Pen & Co. Europas Rechtspopulisten, Styria, Graz, S. 152-163.
- Hauss, Lisa** (2003): Länderprofil: Finnland, in: Netzwerk Migration in Europa (Hrsg.): Migration und Bevölkerung, Newsletter zu Migration, Integration und Bevölkerungsentwicklung, Ausgabe 8, Berlin, S. 3-5.
- Heckmann, Friedrich** (2003): From Ethnic Nation to Universalistic Immigrant Integration: Germany, in: ders./Schnapper, Dominique (Hrsg.): The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence, Lucius & Lucius, Stuttgart, S. 45-78.
- Heckmann, Friedrich** (2001): Integration Research in a European Perspective, in: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt (Hrsg.): Demographic and Cultural Specificity and Integration of Migrants, 2001/Heft 103, S. 59-75.
- Heckmann, Friedrich/Schnapper, Dominique** (2003): Introduction, in: dies. (Hrsg.): The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence, Lucius & Lucius, Stuttgart, S. 9-14.
- Hedetoft, Ulf** (2006): Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State, online im Internet: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=485> (Stand: 08.02.2008).
- Hedetoft, Ulf** (2002): Patience is Necessary, but it Does not Exist in the Danish Debate, online im Internet: [http://www.sprog.aau.dk/ecsp/news\\_mar02/amidafulf.htm](http://www.sprog.aau.dk/ecsp/news_mar02/amidafulf.htm) (Stand: 20.11.2006).
- Heikkilä, Elli** (2005): Mobile Vulnerabilities: Perspectives of the Vulnerabilities of Immigrants in the Finnish Labour Market, in: Population, Space and Place, Nr. 11, S. 485-497.
- Heikkilä, Elli/Järvinen, Taru/Neubauer, Jörg/Persson, Lars Olof** (2004): Labour Market Integration in the Baltic Sea Region: Before and After EU Enlargement, Web Reports No. 3, Institute of Migration, online im Internet: <http://www.migrationinstitute.fi/pdf/webreports3.pdf> (Stand: 20.07.2009).
- Heikkilä, Elli/Järvinen, Taru** (2003): Country-Internal Migration and Labour Market Activities of Immigrants in Finland, online im Internet: <http://ideas.repec.org/p/wi/wiwsa/ersa03p72.html> (Stand: 20.07.2009).

- Heikkilä, Elli/Peltonen, Selene** (2002): Immigrants and Integration in Finland, Institute of Migration, Turku.
- Heikkilä-Paukkonen, Irma** (2006): The Integration Act Was Amended at the Beginning of 2006: More Intensive Integration, erschienen in der Zeitschrift *Monitori* 1/2006, online im Internet: <http://www.intermin.fi/intermin/periodic.nsf/archivepage?readform&lang=3> (Stand: 02.08.2009).
- Heinelt, Hubert** (1994): Einleitung, in: ders. (Hrsg.): *Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*, Leske und Budrich, Opladen, S. 7-32.
- Hille, Jochen** (2007): Nordeuropäisches Erfolgsmodell, online im Internet: [http://www.eurotopics.net/de/magazin/wirtschaft-verteilerseite-neu/skandinavisches\\_modell\\_2007\\_10/](http://www.eurotopics.net/de/magazin/wirtschaft-verteilerseite-neu/skandinavisches_modell_2007_10/) (Stand: 22.05.2009).
- Hillmann, Felicitas** (1997): „Neue Paradoxien“ einer alten Geschichte oder: „alte“ und „neue“ Migrationen in Europa, in: Lepp, Claudia/Danckwort, Barbara (Hrsg.): *Von Grenzen und Ausgrenzung. Interdisziplinäre Beiträge zu den Themen Migration, Minderheiten und Fremdenfeindlichkeit*, Schüren, Marburg, S. 18-34.
- Hjarnø, Jan** (1999): Denmark, in: Angenendt, Steffen (Hrsg.): *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Europa-Union-Verlag, Bonn, S. 109-126.
- Holm, Hans-Henrik** (o.J.): Dänemark – Staat und Öffentlichkeit – Internationale Beziehungen, online im Internet: <http://www.um.dk/Publikationer/UM/Deutsch/Daenemark/enzyklopaedie/kap1/1-15.asp> (Stand: 20.11.2008).
- Houmard, Serge/Schoch, Sabine** (2007): Zwischen Verpflichtung und Förderung. Integrationspolitik in den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Schottland und England, online im Internet: [http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration.Par.0025.File.tmp/Bericht\\_d\\_Web.pdf](http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration.Par.0025.File.tmp/Bericht_d_Web.pdf). (Stand: 20.07.2009).
- Huuskonen, Matti** (2005): Finnish Plumber Seeks Employment, Helsingin Sanomat International Edition am 18.10.2005, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).
- Hyötynen, Pia** (2004): Facilitating Integration – The Integration Act Will Be Revised, erschienen in der Zeitschrift *Monitori* 3/2004, online im Internet: <http://www.intermin.fi/intermin/periodic.nsf/archivepage?readform&lang=3> (Stand: 02.08.2009).
- International Organization for Migration** (2008): *World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*, IOM World Migration Report Series 4, Genf.
- International Organization for Migration** (2005): *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*, IOM World Migration Report Series 3, Genf.
- Jaakkola, Magdalena** (2005): *Suomalaisten suhtautuminen maahanmuuttajiin vuosina 1987-2003*, Labour Policy Studies 286. Ministry of Labour, Helsinki.
- Jaakkola, Magdalena** (2000): Finnish Attitudes towards Immigrants in 1987-1999, in: *Yearbook of Population Research in Finland*, XXXVI 2000, The Population Research Institute, Helsinki, S. 129-161.

- Jahn, Detlef** (2002): Die politischen Systeme Skandinaviens, in: ders./Werz, Nikolaus (Hrsg.): Politische Systeme und Beziehungen im Ostseeraum, Olzog Verlag, München, S. 33-56.
- Jahn, Detlef/Werz, Nikolaus** (2002): Einleitung: Der Ostseeraum – Eine Zukunftsregion mit ungleichen Voraussetzungen, in: dies. (Hrsg.): Politische Systeme und Beziehungen im Ostseeraum, Olzog Verlag, München, S. 7-17.
- Jakobson, Max** (1999): Finnland im neuen Europa, Berlin Verlag Spitz, Berlin.
- Järventausta, Kaarina** (2009): Brief aus Helsinki, in: Le Monde diplomatique, Nr. 8786 vom 16.1.2009, S. 2.
- Jensen, Bent** (2002): Hvordan har indvandrene det? Indvandreernes levevilkår og integration på det danske arbejdsmarked, Spektrum, Kopenhagen.
- Jespersen, Knud J.V.** (2004): A History of Denmark, Palgrave Macmillan, Basingstoke (u.a.).
- Jochem, Sven** (2009): Skandinavische Beschäftigungspolitik – Stärken und Schwächen im internationalen Vergleich, in: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung, 1/2009, 62. Jahrgang, S. 3-9.
- Johé-Kellberg, Hanne** (2003): Ausländerrecht in Dänemark. Deutliche Abkehr von früherer Liberalität, erschienen in der Zeitschrift Ausländer in Deutschland, 1/2003, online im Internet: <http://www.isoplan.de/aid/2003-1/europa.htm> (Stand: 10.01.2007).
- Joronen, Tuula** (2003): Immigrant Entrepreneurship in the Finnish Context, in: Forsander, Annika/Similä, Matti (Hrsg.): Cultural Diversity and Integration in the Nordic Welfare States, Forskningsinstitutet, Helsingfors, S. 179-192.
- Jouteux, Stéphanie-Aline** (2000): Fremdsein in Europa. Deutschland, Frankreich und Schweden im Vergleich, Logophon-Verlag, Mainz.
- Kallio, Veikko** (1994): Finland: A Cultural Outline, Söderström, Porvoo (u.a.).
- Kauranen, Ralf/Tuori, Salla** (o.J.): Mapping Minorities and Their Media: The National Context – Finland, online im Internet: <http://www.lse.ac.uk/collections/EMTEL/Minorities/papers/finlandreport.doc> (Stand: 20.07.2009).
- Kinsten, Silje Bergum** (2008): The Nordic Governments Must Work Together on Immigration, online im Internet: <http://www.analysnorden.org/webb/news/news.asp?id=8158&lang=6> (Stand: 20.07.2009).
- Kjeldstadli, Knut** (2007): Nordeuropa: Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland, in: Bade, Klaus J./Emmer, Pieter C./Lucassen, Leo/Oltmer, Jochen (Hrsg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn, S. 54-67.
- Klinge, Matti** (1993): The Finnish Tradition. Essays on Structures and Identities in the North of Europe, SHS, Helsinki.
- Koivukangas, Olavi** (2003): European Immigration and Integration: Finland, National Europe Centre Paper No. 63, online im Internet: <http://dSPACE.anu.edu.au/bitstream/1885/41774/2/koivukangas1.pdf> (Stand: 20.11.2008).

- Koivukangas, Olavi** (2002): The Need for Multicultural Approach in Finland, in: ders. (Hrsg.): Entering Multiculturalism: Finnish Experience Abroad, Papers from FinnForum VI, Institute of Migration, Turku, S. 24-35.
- Koivukangas, Olavi** (1999): Finland, in: Angenendt, Steffen (Hrsg.): Asylum and Migration Policies in the European Union, Europa-Union-Verlag, Bonn, S. 127-142.
- Kolbe, Laura** (2005): Lebensweise, Kultur und Mentalität, in: dies. (Red.): Finnland im Porträt. Fakten und Hintergründe, Otava, Helsinki, S. 30-67.
- Korkiasaari, Jouni** (1999): Auswanderer und Einwanderer, in: Tapaninen, Jaakko (Hrsg.): Finnland: der Norden, das neue Europa und das kommende Jahrtausend, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki, S. 112-121.
- Korkiasaari, Jouni/Söderling, Ismo** (2004): Finnish Emigration and Immigration after World War II, online im Internet: [http://www.utu.fi/erill/instmigr/art/finn\\_migr.htm](http://www.utu.fi/erill/instmigr/art/finn_migr.htm) (Stand: 12.08.2009).
- Korkiasaari, Jouni/Söderling, Ismo** (1998): Finland: From a Country of Emigration into a Country of Immigration, in: Söderling, Ismo (Hrsg.): A Changing Pattern of Migration in Finland and Its Surroundings, The Population Research Institute, Helsinki, S. 7-28.
- Korsgaard, Lea** (2006): Starthjælp får ikke flere i job, Politiken am 25.09.2006, online im Internet: <http://politiken.dk/indland/article177597.ece> (Stand: 02.08.2009).
- Kyntäjä, Eve** (2003): Towards the Development of an Integration Policy in Finland, in: Heckmann, Friedrich/Schnapper, Dominique (Hrsg.): The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence, Lucius & Lucius, Stuttgart, S. 185-211.
- La Vecchia, Vanja** (2006): Integration of Iraqi Refugees in Finland and Italy, Paper (4th Annual Forced Migration Post-graduate Student Conference), online im Internet: <http://www.uel.ac.uk/ssmcs/research/fmsc/papers/LaVecchia.pdf> (Stand: 20.01.2008).
- Laari, Outi** (1998): Immigrants in Finland: Finnish-To-Be or Foreigners Forever. Conceptions of Nation-State in Debate on Immigration Policy, in: Söderling, Ismo (Hrsg.): A Changing Pattern of Migration in Finland and Its Surroundings, The Population Research Institute, Helsinki, S. 29-49.
- Larsen, Anne Marie** (2006): Integration at Local Level – The Example of Aarhus/Denmark, in: Equal Voices, Issue 19, October 2006, S. 24-27.
- Larsen, Claus** (2002): Uddannelse og danskkundskaber, in: Mogensen, Gunnar Viby/Matthiessen, Poul Chr. (Hrsg.): Indvandererne og arbejdsmarkedet: mødet med det danske velfærdssamfund, Spektrum, Kopenhagen, S. 160-195.
- Lemola, Tarmo** (1999): Das Land der Millionen Handys, in: Tapaninen, Jaakko (Hrsg.): Finnland: der Norden, das neue Europa und das kommende Jahrtausend, Tammi, Helsinki, S. 166-173.
- Lepp, Claudia/Danckwortt, Barbara** (1997): Von Grenzen und Ausgrenzung, in: dies. (Hrsg.): Von Grenzen und Ausgrenzung. Interdisziplinäre Beiträge zu den Themen Migration, Minderheiten und Fremdenfeindlichkeit, Schüren, Marburg, S. 9-17.
- Lewis, Richard D.** (2005): Finland, Cultural Lone Wolf, Intercultural Press, Yarmouth, Me. (u.a.).
- Liebig, Thomas** (2007): The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.50, OECD, Paris.



- Lindhardt, Annette/Frølander, Amy** (2004): Indvanderne og arbejdsmarkedet, Danmarks Statistik, Kopenhagen.
- Loch, Dietmar** (1999): Vorstädte und Einwanderung, in: Christadler, Marieluise/Uterwedde, Henrik (Hrsg.): Länderbericht Frankreich, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 118-138.
- Lucius, Robert von** (2006): Im Wunderland der Flexicurity, FAZ.net am 09.05.2006, online im Internet:  
<http://www.faz.net/s/Rub754D12360B5F49268E0840D0E4CEEED/Doc~ED0CC10121E2A4D81BB6D8845012BE975~ATpl~Ecommon~Spezial.html> (Stand: 02.08.2009).
- Lundberg, Urban** (2009): Das nordische Modell: Antrieb oder Bremse der politischen Entwicklung?, in: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung, 1/2009, 62. Jahrgang, S. 25-30.
- Lyytikäinen, Pirjo** (1999): Birth of a Nation. The Literary Inscriptions of Finnishness, in: Lehtonen, Tuomas M.S. (Hrsg.): Europe's Northern Frontier. Perspectives on Finland's Western Identity, PS-kustannus, Jyväskylä, S. 138-165.
- Määttä, Sirkku** (2006): Finnlands alternde Bevölkerung – Das Land braucht Immigranten, in: European InfoNet Adult Education, Newsletter Nr. 1/2006, online im Internet:  
[http://www.infonet-ae.net/infoletter\\_1de.pdf](http://www.infonet-ae.net/infoletter_1de.pdf) (Stand: 13.04.2008), S. 2-3.
- Malzahn, Claus Christian/Müller von Blumencron, Mathias/Ertel, Manfred** (2006): Ministerpräsident Rasmussen zum Karikatur-Streit. „Wir Dänen fühlen uns wie im falschen Film“, Spiegel Online am 12.02.2006, online im Internet:  
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,400381,00.html> (Stand: 02.08.2009).
- Märker, Alfredo** (2001): Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. Europäisierte Lösungen oder Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/2001, S. 3-10.
- Marschalck, Peter** (2004): Zur Geschichte der Migrationsforschung in Deutschland, in: Werz, Nikolaus/Nuthmann, Reinhard (Hrsg.): Abwanderung und Migration in Mecklenburg und Vorpommern, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 19-35.
- Martin, Phil** (2005): Arbeit als Tor zur Integration, in: DGB Bildungswerk (Hrsg.): Arbeit als Tor zur Integration. Tagung anlässlich des UN-Tag gegen Rassismus am 17. März 2005 in Düsseldorf, Schriftenreihe Migration und Arbeitswelt 33, DGB Bildungswerk, Düsseldorf, S. 6-9.
- Matthiessen, Poul Chr.** (2000): Indvandringen til Danmark i det 20. århundrede, in: Nationaløkonomisk Tidsskrift 138 (2000), S. 79-94.
- Mau, Steffen** (1998): Zwischen Moralität und Eigeninteresse. Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat in internationaler Perspektive, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/1998, S. 27-37.
- Mayerl, Christoph** (2007): Das nordische Modell – ein Vorbild für Europa?, online im Internet: [http://www.eurotopics.net/de/magazin/wirtschaft-verteilerseite-neu/skandinavisches\\_modell\\_2007\\_10/](http://www.eurotopics.net/de/magazin/wirtschaft-verteilerseite-neu/skandinavisches_modell_2007_10/) (Stand: 22.05.2009).
- Meliss, Nadine/Sund, Erik Magnus** (2004): Dänemark, in: Gieler, Wolfgang/Fricke, Dietmar (Hrsg.): Handbuch europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder und die Beitrittskandidaten, Lit-Verlag, Münster, S. 19-30.

- Michalowski, Ines** (2004): An Overview on Introduction Programs for Immigrants in Seven European Member States, Dutch Advisory Committee on Aliens Affairs, Den Haag.
- Musch, Elisabeth** (2005): Migrations- und Integrationspolitik in Dänemark und den Niederlanden im Vergleich, Master-Studienarbeit im Bachelor-/Master-Studiengang Europäische Studien, Universität Osnabrück, Osnabrück (nicht veröffentlicht).
- Nannestad, Peter** (2003): Immigration as a Challenge to the Danish Welfare State?, online im Internet: <http://www.biu.ac.il/soc/ec/seminar/data/immig.pdf> (Stand: 30.01.2009).
- Neyer, Gerda** (2004): Kinderfreundlich und flexibel: Familienpolitik in den nordischen Ländern basiert auf Gleichheitsprinzip, in: Demografische Forschung aus erster Hand, Nr. 4/2004, Max-Planck-Institut für demografische Forschung, Rostock, S. 3.
- Nielsen, Hans Jørgen** (2004) Er danskere fremmedfjendske? Udlændets syn på debatten om indvandrere 2000-2002, Rockwool Fondens Forskningsenhed, Aarhus Universitetsforlag, Århus.
- Niessen, Jan** (o.J.): Vielfalt und Zusammenhalt: Neue Herausforderungen für die Integration von Einwanderern und Minderheiten, im Auftrag des Europarates, Council of Europe Publishing, Straßburg.
- Niessen, Jan/Huddlestone, Thomas/Citron, Laura** (2007): Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa, British Council, Brüssel.
- Niveri, Liisa** (2008): Was Deutschland von den Finnen lernen kann, Spiegel Online am 09.05.2008, online im Internet: <http://www.spiegel.de/schulspiegel/ausland/0,1518,552614,00.html> (Stand: 29.07.2009).
- Nurmela, Emma** (2003): Repaying the Debt of Honor: Ingrian Immigration to Finland, online im Internet: <http://www.uta.fi/FAST/FIN/HIST/en-ingim.html> (Stand: 15.08.2009).
- Nyberg, René** (2005): Finnland und das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in der Europäischen Union, online im Internet: <http://www.finnland.de/public/default.aspx?contentid=119886&contentlan=33&culture=de-DE> (Stand: 03.01.2009).
- Nylund-Oja, Marja/Pentikäinen, Juha/Horn, Frank/Jaakkola, Magdalena/Yli-Vakkuri, Laura** (1995): Finnish Emigration and Immigration, in: Pentikäinen, Juha/Hiltunen, Marja (Hrsg.): Cultural Minorities in Finland. An Overview towards Cultural Policy, 2. Auflage, The Finnish National Commission for Unesco, Helsinki, S. 173-228.
- O.A.** (2009): Finnland: Rechtspolitiker setzt Islam mit Pädophilie gleich, online im Internet: <http://diepresse.com/home/politik/euwahl/465085/index.do> (Stand: 04.04.2009).
- O.A.** (2007): More Immigrants in Greater Helsinki Area Standing for Election Than Ever Before, Helsingin Sanomat International Edition am 08.03.2007, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).
- O.A.** (2006): Finland Examines Danish Labour Market Model, in: European Industrial Relations Review, Band 389, S. 5.
- O.A.** (2006): Inspectors Find That Finnish Employers Often Violate Basic Rights of Foreign Employees, Helsingin Sanomat International Edition am 21.08.2006, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).

- O.A.** (2006): Number of Immigrant-Led Enterprises Doubles in Finland, Helsingin Sanomat International Edition am 14.12.2006, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).
- O.A.** (2005): Compromise on Labour Market Integration, in: European Industrial Relations Review, Band 378, S. 5.
- O.A.** (2005): Finland's Unsuccessful Aliens Act Needs Urgent Reform, Helsingin Sanomat International Edition am 19.12.2005, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).
- O.A.** (2005): Finnish Employers Fail To Take Advantage of Immigrants' Skills, Helsingin Sanomat International Edition am 11.11.2005, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).
- O.A.** (2005): Huge Differences in Employment Rates among Immigrants from Various Countries, Helsingin Sanomat International Edition am 14.3.2005, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).
- O.A.** (2005): „Immigrants' Knowledge of Finnish Language Should Be Promoted.“ Union of Health and Social Care Professionals Publishes New Survey, Helsingin Sanomat International Edition am 08.12.2005, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).
- O.A.** (2004): Estonian Immigrants Are Better Off in Finland Than Those from Russia, Helsingin Sanomat International Edition am 14.10.2004, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).
- O.A.** (2003): EU-Gipfel: Asylbewerber sollen draußen warten, Spiegel Online am 20.06.2003, online im Internet: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,254033,00.html> (Stand: 13.12.2008).
- O.A.** (2002): Danish Integration Minister rejects criticism of Denmark's policy toward immigrants, Helsingin Sanomat International Edition am 11.02.2002, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 06.08.2009).
- OECD** (2009): International Migration Outlook. Sopemi 2009, OECD, Paris.
- OECD** (2008): International Migration Outlook. Sopemi 2008, OECD, Paris.
- OECD** (2007): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2007, OECD, Paris.
- OECD** (2006): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht Ausgabe 2006, OECD, Paris.
- OECD** (2006): Economic Survey of Denmark, in: OECD Policy Brief vom Mai 2006, OECD, Paris.
- OECD** (2005): Economic Survey of Denmark, in: OECD Policy Brief vom Februar 2005, OECD, Paris.
- Pedersen, Peder J.** (2005): Migration in a Scandinavian Welfare State: The Recent Danish Experience, in: Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.): European Migration. What Do We Know?, Oxford University Press, Oxford, S. 59-88.
- Pedersen, Peder J.** (2000): Immigration in a High Unemployment Economy: The Recent Danish Experience, IZA Discussion Papers Series, Bonn.

- Pedersen, Peder J./Smith, Nina** (2001): International Migration and Migration Policy in Denmark, Working Paper 01-05 Februar 2001, Centre for Labour Market and Social Research, Århus.
- Peltonen, Selene** (2003): Equality and Integration in Finnish Immigration Policy: The New Integration Law on Focus, in: The Challenges of Immigration, Conference Proceeding of the First Conference on Migration and Integration in the Baltic Sea Area, online im Internet: [www.baltic-migration.com/documentation/documentation2.pdf](http://www.baltic-migration.com/documentation/documentation2.pdf) (02.08.2009).
- Pentikäinen, Juha** (1979): Introduction, in: dies./Liebkind, Karmela/Asp, Erkki/Broo, Roger/Nuorgam-Poutasuo, Helvi/Saressalo, Lassi: Cultural Pluralism and the Position of Minorities in Finland, The Finnish National Commission for Unesco, Helsinki, S. 5-10.
- Pesonen, Pertti/Riihinen, Olavi** (2002): Dynamic Finland. The Political System and the Welfare State, Finnish Literature Society, Helsinki.
- Pesonen, Sanna** (2005): More Than Half of the Municipalities Have an Integration Plan, erschienen in der Zeitschrift *Monitori* 3/2005, online im Internet: <http://www.intermin.fi/intermin/periodic.nsf/archivepage?readform&lang=3> (Stand: 02.08.2009).
- Pitkänen, Pirkko** (2003): Towards an Active Integration Policy: The Finnish Case, in: The Challenges of Immigration, Conference Proceeding of the First Conference on Migration and Integration in the Baltic Sea Area, online im Internet: [www.baltic-migration.com/documentation/documentation2.pdf](http://www.baltic-migration.com/documentation/documentation2.pdf) (02.08.2009).
- Plan der dänischen Regierung „Auf dem Weg zu einer neuen Integrationspolitik“** [*På vej mod en ny integrationspolitik*], März 2002, online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Publikationer/Regeringsinitiativer/2002/ny\\_integrationspolitik.pdf](http://www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Publikationer/Regeringsinitiativer/2002/ny_integrationspolitik.pdf) (Stand: 02.08.2009).
- Plan der dänischen Regierung „Eine neue Chance für alle“** [*En ny chance til alle – regeringens integrationsplan*], Mai 2005, online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/regeringsinitiativer/2005/En\\_ny\\_chance\\_til\\_alle/index.htm](http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/regeringsinitiativer/2005/En_ny_chance_til_alle/index.htm) (Stand: 02.08.2009).
- Plan der dänischen Regierung „Visionen und Strategien der Regierung für eine bessere Integration“** [*Regeringens vision og strategier for bedre integration*], Juni 2003, online im Internet: [http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/regeringsinitiativer/2003/regeringens\\_vision\\_og\\_strategier/vision\\_og\\_strategier/index.htm](http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/regeringsinitiativer/2003/regeringens_vision_og_strategier/vision_og_strategier/index.htm) (Stand: 02.08.2009).
- Plan der finnischen Regierung zur Umsetzung des Integrationsgesetzes** [*Government Report on Implementation of the Integration Act*], Regierungsbericht Nr. 5/2002, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/90\\_publications/thj317.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_publications/thj317.pdf) (Stand: 20.07.2009).
- Prawda, Marek** (1997): Der Umgang mit dem Fremden. Das Beispiel Polen – eine Gesellschaft im Wandel, in: Bizeul, Yves/Bliesener, Ulrich/ders. (Hrsg.): Vom Umgang mit dem Fremden. Hintergrund, Definitionen, Vorschläge, Beltz Verlag, Weinheim (u.a.), S. 167-189.
- Puhl, Jan/Vogel, Miriam/Volkery, Carsten/Waleczek, Torben/Zacharakis, Zacharias** (2009): Triumph der Provokateure, Spiegel Online am 08.06.2009, online im Internet: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,629257,00.html> (Stand: 15.07.2009).

- Pulkkinen, Tuija** (1999): One Language, One Mind. The Nationalist Tradition in Finnish Political Culture, in: Lehtonen, Tuomas M.S. (Hrsg.): Europe's Northern frontier. Perspectives on Finland's Western identity, PS-kustannus, Jyväskylä, S. 118-137.
- Qassim, Ali/Kivelä, Maritta** (2003): Enar Shadow Report 2003 Finland, European Network Against Rassism, o.O.
- Quraishy, Bashy** (2002): Zurück in die Wikingeresellschaft, taz.de am 04.11.2002, online im Internet: <http://www.taz.de/nc/1/archiv/archiv-start/?ressort=it&dig=2002%2F11%2F04%2Fa0193&cHash=d0bcf596c3> (Stand: 28.01.2009).
- Raento, Pauliina/Husso, Kai** (2002): Cultural Diversity in Finland, erschienen in der Zeitschrift FENNIA International Journal Of Geography 2002, 180: 1-2, online im Internet: <http://www.helsinki.fi/maantiede/geofi/fennia/demo/pages/raento.htm> (Stand: 02.08.2009).
- Rambøll Management** (2005): Integration i udvikling. Evaluering af kommunernes implementering af integrationsloven, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, København.
- Reimann, Anna** (2006): Muslime in Dänemark: Der Hoffnungsträger, Spiegel Online am 14.03.2006, online im Internet: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,405770,00.html> (Stand: 02.08.2009).
- Reiterer, Albert F.** (2004): Finnland: Eine kleine Nation und ihre Minderheitenpolitik, Lang, Frankfurt a.M.
- Rezaei, Shahamak** (2004): Integration of Immigrants into the Danish Labour Market, in: Blaschke, Jochen/Vollmer, Bastian (Hrsg.): Employment Strategies for Immigrants in the European Union, Edition Parabolis, Berlin, S. 103-130.
- Rezaei, Shahamak/Bager, Torben** (2003): Immigrant Businesses in Denmark: Captured in Marginal Business Fields?, in: Forsander, Annika/Similä, Matti (Hrsg.): Cultural Diversity and Integration in the Nordic Welfare States, Forskningsinstitutet, Helsingfors, S. 149-178.
- Romer, Knud** (2008): Was brennbar war, brannte. Traditionelle Toleranz schützt kein europäisches Land vor Krawallen jugendlicher Zuwanderer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.02.2008, Nr. 47, S. 37.
- Roseveare, Deborah/Jørgensen, Martin** (2004): Migration and Integration of Immigrants in Denmark, Economics Department Working Papers Nr. 386, OECD, Paris.
- Runblom, Harald** (1995): Immigration to Scandinavia after World War II, in: Tägil, Sven (Hrsg.): Ethnicity and Nation Building in the Nordic World, Hurst & Company, London, S. 282-324.
- Saarto, Arja** (2006): Finland. OECD Sopemi International Migration Outlook 2006, Ministry of Labour, Helsinki.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat)** (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Berlin.
- Salmenhaara, Perttu** (2003): Immigrants and the Finnish Welfare State: Wasting Human Capital, in: Forsander, Annika/Similä, Matti (Hrsg.): Cultural Diversity and Integration in the Nordic Welfare States. Proceedings of the 12th Nordic Migration Conference, SSKH, Helsinki S. 51-67.

- Sarvimäki, Matti/Hämäläinen, Kari/Kangasharju, Aki/Pekkala, Sari** (2005): Employment Assimilation of Immigrants: Evidence from Finland, online im Internet: <http://econpapers.repec.org/paper/wiwwiwsa/ersa05p75.htm> (Stand: 19.07.2009).
- Scherr, Albert/Peuckert, Rüdiger** (2006): Integration, in: Schäfers, Bernhard/Kopp, Johannes (Hrsg): Grundbegriffe der Soziologie, 9., grundlegend überarbeitete und aktualisierte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 15-20.
- Schlüter-Knauer, Carsten** (2002): Die Bedeutung des Rechtsrucks in Dänemark, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Nr. 3/2002, S. 152-156.
- Schmid, Thomas** (2008): „Kampf für die freie Meinung“, WELT ONLINE am 08.02.2008, online im Internet: [http://www.welt.de/welt\\_print/article1646810/Kampf\\_fuer\\_die\\_freie\\_Meinung.html](http://www.welt.de/welt_print/article1646810/Kampf_fuer_die_freie_Meinung.html) (Stand: 25.01.2009).
- Schnapper, Dominique/Krief, Pascale/Peignard, Emmanuel** (2003): French Immigration and Integration Policy. A Complex Combination, in: Heckmann, Friedrich/Schnapper, Dominique (Hrsg.): The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence, Lucius & Lucius, Stuttgart, S. 15-44.
- Schulte, Axel** (2006): Integrationspolitik – ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?, in: Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen (Hrsg.): Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 27-58.
- Schulte, Axel** (2004): Migration und Integration, online im Internet: <http://www.bpb.de/themen/B8GMMY.html> (Stand: 04.01.2009).
- Schulte, Axel** (1998): Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften: Soziale Konflikte und Integrationspolitiken, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Ethnische Konflikte und Integrationsprozesse in Einwanderungsgesellschaften. Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 29. Oktober 1997 in Erfurt, Bonn, S. 11-36.
- Schulte, Axel** (1993): Vielfalt und Integration. Zum Integrationsproblem in den multikulturellen Gesellschaften der westlichen Demokratien, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.): Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, Leske und Budrich, Opladen, S. 181-214.
- Schultz-Nielsen, Marie Louise/Constant, Amelie** (2004): Employment Trends for Immigrants and Natives, in: Tranæs, Torben/Zimmermann, Klaus F.: Migrants, Work, and the Welfare State, University Press of Southern Denmark, Odense.
- Schymik, Carsten** (2004): Nordische Sonderwege nach Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/2004, S. 10-15.
- Söderling, Ismo** (2001): Die finnischen Einstellungen gegenüber der Zuwanderung und den Migranten – Erhebungen im Kontext der finnischen Migrationsforschung, in: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt (Hrsg.): Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft: Demographie, Bd. 26 (2001), 3/4, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 399-411.
- Söderling, Ismo** (2003): Integration of Migrants in Europe: The Case of Finland, in: International Journal of Migration Studies, Nr. 152, S. 905-927.
- Sørensen, Catharina** (2003): „Ever Closer Union“ and Contemporary Exclusionary Populism – The Emergence of European Integration and Immigration as Today’s Critical Issues in Denmark, IIS Working Paper 2003/6, Kopenhagen.

- Spiegel Online** (2009): Länderlexikon, online im Internet:  
<http://wissen.spiegel.de/wissen/static/laenderlexikon.html> (Stand: 31.05.2009).
- Statistik Dänemark** [*Danmarks Statistik*], online im Internet: <http://www.statbank.dk> (Stand: 12.08.2009).
- Statistik Finnland** [*Tilastokeskus*], online im Internet: <http://www.stat.fi> (Stand: 12.08.2009).
- Statistisches Bundesamt Deutschland** (2008): Erwerbsbeteiligung in Deutschland und Europa. Lissabon-Ziel in erreichbarer Nähe?, online im Internet:  
[http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2008\\_\\_1/2008\\_\\_1L/Lissabon.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2008__1/2008__1L/Lissabon.psml) (24.03.2008).
- Strøm, Georg** (2008): Binationale Paare im Visier der dänischen Migrationspolitik, in: *norrøna – Zeitschrift für Kultur, Geschichte und Politik der nordischen Länder*, 23. Jahrgang, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, S. 42-53.
- Sund, Erik Magnus** (2005): Eine komparative Analyse der Immigration und Einwanderungspolitik in Dänemark und Schweden, Wissenschaftlicher Verlag Berlin, Berlin.
- Tanner, Arno** (2004): Finland's Prosperity Brings New Migrants, online im Internet:  
<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=267> (Stand: 14.08.2009).
- Tarvas, Tuomo** (2006): Many Businesses Stumble over the Lack of Training, erschienen in der Zeitschrift *Monitori* 3/2006, online im Internet:  
<http://www.intermin.fi/intermin/periodic.nsf/archivepage?readform&lang=3> (Stand: 02.08.2009).
- Taskinen, Sirpa** (2005): From a Country of Emigration to a Country of Immigration. Case Study Finland, in: Pfliegerl, Johannes/Trnka, Sylvia (Hrsg.): *Migration and the Family in the European Union*, ÖIF Schriften Heft 13/2005, Wien, S. 31-40.
- Termonen, Markus** (2004): The Relation of European Labour and Migration Policies, online im Internet: <http://no-racism.net/article/900> (Stand: 11.01.2007).
- The Gallup Organization** (2007): Flash EB No 217 – Intercultural dialogue in Europe, requested by Directorate General Education and Culture and coordinated by Directorate General Communication (European Commission), Brüssel.
- Thielbeer, Siegfried** (2009): Dänische Polizei räumt Kirche, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 14.08.2009, Nr. 187, S. 5.
- Thielbeer, Siegfried** (2008): Wut im Land der Libertinage, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 21.02.2008, Nr. 44, S. 7.
- Thielbeer, Siegfried** (2007): Wohlhabend und beinahe frei von Sorgen. Noch nie ging es den Dänen so gut, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 02.01.2007, Nr. 1, S. 12.
- Think Tank zu den Herausforderungen für den Integrationseinsatz in Dänemark** [*Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark*] (2006): Udviklingen i udlændinges integration i det danske samfund, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Kopenhagen.
- Thränhardt, Dietrich** (2003): Ausländer und Asyl, in: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 5. Auflage, Leske und Budrich, Opladen, S. 14-19.

- Thränhardt, Dietrich** (1994): Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländern, in: Heinelt, Hubert (Hrsg.): Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken, Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Leske und Budrich, Opladen, S. 33-63.
- TNS Opinion & Social** (2007): Eurobarometer Spezial 263 / Welle 65.4: Diskriminierung in der Europäischen Union, durchgeführt im Auftrag der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit und koordiniert von der Generaldirektion Kommunikation (Europäische Kommission), Brüssel.
- Tschirpke, Stefan** (2007): Geräuschloser Machtwechsel. In Finnland hat eine bürgerliche Koalition die Amtsgeschäfte übernommen, online im Internet: <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/europaheute/618317> (Stand: 31.05.2007).
- Tschirpke, Stefan** (2007): Heimkehr in das Land der Vorväter, online im Internet: <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/europaheute/623776/> (Stand: 15.03.2008).
- Tuomarla, Irmeli** (2007): The Minister of Immigration and European Affairs Wishes to Promote a New, Active Immigration Policy, erschienen in der Zeitschrift *Monitori* 3/2007, online im Internet: <http://www.intermin.fi/intermin/periodic.nsf/archivepage?readform&lang=3> (Stand: 02.08.2009).
- Ueda, Reed** (1997): An Immigration Country of Assimilative Pluralism: Immigration Reception and Absorption in American History, in: Bade, Klaus J./Weiner, Myron (Hrsg.): *Migration Past, Migration Future*, Berghahn, Providence (u.a.), S. 39-63.
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“** (2001): *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*, Bundesministerium des Inneren, Berlin.
- UNHCR** (2007): Baltic and Nordic Headlines vom April 2007, online im Internet: [http://www.unhcr.fi/Pdf/Baltic\\_nordic\\_HL\\_07/April\\_2007.pdf](http://www.unhcr.fi/Pdf/Baltic_nordic_HL_07/April_2007.pdf) (Stand: 19.08.2007).
- UNHCR** (2005): Baltic and Nordic Headlines vom September 2005, online im Internet: [http://www.unhcr.no/SE/News/pdf/Baltic\\_Nordic\\_Sep\\_05.pdf](http://www.unhcr.no/SE/News/pdf/Baltic_Nordic_Sep_05.pdf) (Stand: 28.09.2007).
- UNHCR** (2005): Baltic and Nordic Headlines vom Dezember 2005, online im Internet: [http://www.unhcr.se/SE/News/pdf/December\\_2005.pdf](http://www.unhcr.se/SE/News/pdf/December_2005.pdf) (Stand: 29.05.2007).
- Uusikylä, Petri/Tuominen, Anniina/Reuter, Niklas/Mäkinen, Anna-Kaisa** (2005): Abstract: Is integration training worthwhile? A study of integration training programmes for immigrants, online im Internet: [http://www.mol.fi/mol/en/99\\_pdf/en/90\\_publications/tpt267abstract\\_en.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_publications/tpt267abstract_en.pdf) (Stand: 02.08.2009).
- Valtonen, Kathleen** (1999): *The Integration of Refugees in Finland in the 1990s*, Ministry of Labour, Helsinki.
- Valtonen, Kathleen** (1999): *The Societal Participation of Vietnamese Refugees: Case Studies in Finland and Canada*, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 25., S. 469-491.
- Vanhanen, Matti** (2006): *Finland Needs Immigrants*, erschienen in der Zeitschrift *Monitori* 2/2006, online im Internet: <http://www.intermin.fi/intermin/periodic.nsf/archivepage?readform&lang=3> (Stand: 02.08.2009).



- Vehkakoski, Vellamo** (2000): Employment of Foreigners Hampered by Language Barriers and Attitudes, Helsingin Sanomat International Edition am 14.05.2000, online im Internet: <http://www.hs.fi/english> (Stand: 02.08.2009).
- Vehviläinen, Olli** (2002): Finland in the Second World War. Between Germany and Russia, Palgrave, Basingstoke (u.a.).
- Vilkama, Katja/Keskinen, Sinikka/Sorainen, Olli** (2005): Finland. OECD Sopemi International Migration Outlook 2005, Ministry of Labour, Helsinki.
- Vollmer, Bastian** (2004): National Action Plans on Employment in Finland, in: Blaschke, Jochen/der. (Hrsg.): Employment Strategies for Immigrants in the European Union, Edition Parabolis, Berlin, S. 567-596.
- Wadensjö, Eskil/Orrje, Helena** (2002): Immigration and the Public Sector in Denmark, Århus University Press, Århus.
- Wagner, Marc-Christoph** (2006): Ohne Halskrankheit geht es nicht: Die Regierung erhöht die Anforderungen an Ausländer. Wer bleiben will, drückt die Schulbank, in: Rheinischer Merkur spezial, Nr. 12/2006, S. 9.
- Weiss, Hilde** (2007): Wege zur Integration? Theoretischer Rahmen und Konzepte der empirischen Untersuchung, in: dies. (Hrsg.): Leben in zwei Welten. Zur sozialen Integration ausländischer Jugendlicher der zweiten Generation, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 13-32.
- Werth, Manfred** (2002): Integrationspolitik in Finnland, erschienen in der Zeitschrift Ausländer in Deutschland, 1/2002, online im Internet: <http://www.isoplan.de/aid/2002-1/europa.htm> (Stand: 15.09.2007).
- Werz, Nikolaus** (2006): Migration and Migration Politics in Non-Classical Immigration Countries – Studies on the New German “Bundesländer” and the Baltic Sea Region, in: Bonin, Jenny/ders. (u.a.): Baltic Cities and Migration. Contributions of the UBC Workshop Baltic Cities and Migration. Problems – Potentials – Perspectives 05-07 October, 2006 in Rostock, Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung, Heft 26, Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Rostock, Rostock, S. 12-14.
- Werz, Nikolaus/Bonin, Jenny/Edler, Jeanette/Fabricius, Ute/Krüger, Christoph/Saldik, Heribert** (2005): Kooperation im Ostseeraum. Eine Bestandsaufnahme der wissenschaftlichen und politischen Kooperation unter besonderer Berücksichtigung der neuen Bundesländer, Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung, Heft 24, Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Rostock, Rostock.
- Werz, Nikolaus** (2005): Der Ostseeraum – Eine Modellregion im Nordosten Europas? Vortrag auf der Führungskräfte-tagung der Schenker AG am 22.09.05 in Warnemünde, online im Internet: <http://www.wiwi.uni-rostock.de/ipv/vr/mitarbeiter/werz/vortraege/> (Stand: 22.07.2009).
- Wienroth, Matthias** (2004): Finnland, in: Gieler, Wolfgang/Fricke, Dietmar (Hrsg.): Handbuch europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder und die Beitrittskandidaten, Lit-Verlag, Münster, S. 51-60.
- Wöhlcke, Manfred** (2001): Grenzüberschreitende Migration als Gegenstand internationaler Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2001, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 31-39.
- Zank, Wolfgang** (2006): In der Festung Dänemark, DIE ZEIT vom 09.03.2006, Nr.11/2006, S. 17.

**Zetterberg, Seppo** (2005): Geschichte, in: Kolbe, Laura (Red.): Finnland im Porträt. Fakten und Hintergründe, Otava, Helsinki, S. 10-29.

**Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger** (2005): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, Springer-Verlag, Berlin (u.a.).

## 10. INTERVIEWVERZEICHNIS

**Ejrnæs, Morten**, Wissenschaftler am Institut für Soziologie, Soziale Arbeit und Organisation der Universität Aalborg [*Institut for Sociologi, Socialt Arbejde og Organisation, Aalborg Universitet*], Interview geführt am 02.10.2007 in Kopenhagen.

**Heikkilä, Elli**, Forschungsdirektorin am Institut für Migration [*Siirtolaisuusinstituutti*], Interview geführt am 12.03.2007 in Turku.

**Hvilshøj, Rikke**, Dänische Ministerin für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration [*Minister for Flygtninge, Indvandrere og Integration*] (2005 bis 2007), Interview geführt am 10.08.2006 in Kopenhagen.

**Päivärinne, Sirku**, Leiterin des Referats für Internationalen Schutz in der Migrationsabteilung im Finnischen Innenministerium (zum Zeitpunkt des Interviews Regierungsberaterin für Arbeitsmarktintegration) [*Sisäasiainministeriö*], Interview geführt am 21.03.2007 in Helsinki.

**Piil Damm, Anna**, Wissenschaftlerin an der Handelshochschule der Universität Århus [*Handelshøjskolen, Aarhus Universitet*], Interview geführt am 09.05.2007 in Århus.

**Pikkarainen, Maria**, Wissenschaftlerin am Institut für Migration [*Siirtolaisuusinstituutti*], Interview geführt am 14.03.2007 in Turku.

**Puumalainen, Mikko**, Ombudsmann für Minderheiten [*Vähemmistövaltuutettu*] (2002 bis 2007), Interview geführt am 19.03.2007 in Helsinki.

**Togebly, Lise**, Wissenschaftlerin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Århus [*Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet*], Interview geführt am 11.05.2007 in Århus.