

Analysen & Argumente



PERSPEKTIVEN DER INTEGRATIONSPOLITIK

JULI 2018
AUSGABE 309



Integrationspolitik in Griechenland

Dimitris Skleparis | Georgios Karyotis

Zum Mitnehmen

- In Griechenland lebten 2017 etwa 543.000 Drittstaatsangehörige. Dies entspricht etwa 5 Prozent der Gesamtbevölkerung des Landes. Überwiegend stammen sie aus dem benachbarten Albanien.
- Im Unterschied zu den starken Einwanderungswellen der frühen 1990er Jahre hat sich Griechenland im Zuge der Flüchtlingsmigration der letzten Jahre vom Zielland zum Transitland gewandelt.
- Gesetze zur Legalisierung von Migranten standen um die Jahrtausendwende im Zentrum der Integrationspolitik des Landes. Darauf folgten ab 2006 erste sozioökonomische Maßnahmen.
- Einwanderer sind überwiegend in hochprekären Beschäftigungsverhältnissen angestellt. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat ihre Lage im Land erschwert.
- Flüchtlinge wurden bisher kaum in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft integriert. Die einheimische Bevölkerung steht deren Integration überwiegend skeptisch gegenüber.
- Wo nationale Systeme nicht ausreichen, müssen häufig NGOs oder internationale Organisationen eingreifen. Unter der angespannten wirtschaftlichen Lage und anhaltenden Sparmaßnahmen leidet auch die Integrationspolitik des Landes.

INHALT

2 | Einführung**2 | Griechenland:
Aufnahme- und Transitland für Drittstaatsangehörige****3 | Übersicht über die Integrationspolitik in Griechenland****6 | Aktueller Sachstand****12 | Schluss: Die Zukunft der Integrationspolitik**

Einführung

Die Integrationspolitik in der EU richtet sich traditionell an legal ansässige Drittstaatsangehörige (third country nationals, TCN)¹ in den Aufnahmeländern. Dazu zählen Personen, die internationalen Schutz genießen (d. h. ‚Flüchtlinge‘) sowie die Nachkommen legal im Lande lebender Drittstaatsangehöriger, die entweder im Ausland geboren wurden und in jungen Jahren ins Gastland kamen oder dort geboren wurden (d. h. ‚die zweite Generation‘). Der Rechtsstatus stellt für Drittstaatsangehörige daher mit Blick auf Lebensunterhalt, dem Zugang zu Rechten, zum Arbeitsmarkt, zu Sozialleistungen und zu Gemeinschaftsgütern sowie für die allmähliche Entwicklung eines Zugehörigkeitsgefühls zum Gastland eine wesentliche Voraussetzung dar. In einigen Fällen richtet sich die Integrationspolitik in der EU auch an Personen, die internationalen Schutz beantragen (d. h. ‚Asylbewerber‘).

Darauf aufbauend befasst sich das Papier mit folgender Frage: Welchen Ansatz verfolgt der griechische Staat bei der Integration von Drittstaatsangehörigen und welche politischen Instrumentarien hat er entwickelt? Die Antwort sucht die Studie in einem Überblick und einer Analyse der früheren und der aktuellen Integrationspolitik in Griechenland, die sich auf die Bedürfnisse legaler Migranten, Flüchtlinge, Asylbewerber und der sogenannten ‚zweiten Generation‘ der Drittstaatsangehörigen richtet. Am Anfang wird eine Übersicht zu den Migrations- und Flüchtlingsströmen nach Griechenland seit 1990 sowie den demographischen Merkmalen im Lande ansässiger Migranten gegeben. In dem Versuch, die Integrationsansätze des griechischen Staates und sein Selbstverständnis als Aufnahmeland für Drittstaatsangehörige herauszuarbeiten, folgt ein Überblick über die Integrationspolitik in Griechenland seit den 1990ern. Des Weiteren beschreibt das Papier spezifische integrationspolitische Instrumente sowie griechische Erfahrungen, Probleme und begrenzte Erfolge in der Integrationspolitik. Insbesondere wird auf die aktuelle Lage von Drittstaatsangehörigen in Griechenland eingegangen und die Integrationspolitik, ihre Umsetzung und ihre Auswirkungen auf Drittstaatsangehörige analysiert, wobei der Schwerpunkt auf sechs Politikfeldern liegt: 1) Staatsbürgerschaft; 2) politische Mitwirkung; 3) rechtmäßiger Aufenthalt; 4) Arbeitsmarkt; 5) Gesundheits- und Sozialfürsorge; und 6) Bildung und Ausbildung. Das Papier schließt mit einer Erörterung der innenpolitischen Herausforderungen ab, die für die Integrationspolitik und den sozialen Zusammenhalt in Griechenland im Verlauf der ‚Flüchtlingskrise‘ 2015 und 2016 aufgekommen sind.

Griechenland: Aufnahme- und Transitland für Drittstaatsangehörige

In den frühen 1990ern war Griechenland Ziel eines starken Zuzugs aus Ländern in Osteuropa und dem Balkan. Drittstaatsangehörige aus dem Nachbarland Albanien stellten nach Angaben einer Volkszählung von 2001 während der 1990er mit 65 Prozent den höchsten Anteil an Nicht-Griechen. Griechenland wurde zu Beginn des 21. Jahrhunderts zum Aufnahmeland für Personen aus Südostasien sowie West- und Nordafrika. Infolge des fortschreitenden ‚Kriegs gegen den Terror‘ entwickelte es sich ferner zu einem Zielland für Menschen aus Afghanistan und dem Irak. Ab 2012 kam als Folge des Bürgerkriegs in Syrien eine wachsende Zahl syrischer Staatsangehöriger ins Land. Dies gipfelte 2015 in einem noch nie dagewesenen Ansturm, als nahezu 875.000 überwiegend syrische Staatsangehörige Griechenland durchqueren. 2016 kamen weitere 200.000 Flüchtlinge, hauptsächlich aus Syrien, hinzu.² Was die Zuwanderungsströme des 21. Jahrhunderts nach Griechenland von denen der 1990er unterscheidet, ist deren zunehmende Durchmischung³ und die Wandlung Griechenlands vom Zielland zum Transitland nach Westeuropa.

Die überwiegende Mehrheit der Einwanderer stammt aus Albanien.

2011 wurden insgesamt 713.000 Drittstaatsangehörige in Griechenland gezählt, unter denen die Albaner nach wie vor die größte Gruppe stellten. Heute (Ende 2017) beträgt laut Angaben des Innenministeriums die Anzahl rechtmäßig ansässiger Drittstaatsangehöriger 543.000.⁴ Diese Zahl umfasst größtenteils Personen albanischer Staatsangehörigkeit (370.828), gefolgt von Personen aus den ehemaligen Sowjetrepubliken, zu denen Georgier (19.347) und Ukrainer (19.054) zählen sowie Pakistanis (16.957). Etwas mehr als die Hälfte (286.071) der Gesamtzahl rechtmäßig ansässiger Drittstaatsangehöriger sind Männer. Fast die Hälfte (252.223) ist zwischen 30 und 49 Jahre alt.

Übersicht über die Integrationspolitik in Griechenland

Die 1990er

Sicherheitspolitische Bedenken bestimmen erstes Integrationsgesetz

Die Reaktion des Staates auf den Zustrom von Migranten in den 1990ern war geprägt von mangelnder Vorbereitung, Widersprüchlichkeit und Kurzzeitdenken.⁵ Im politischen Diskurs wurde die Notwendigkeit betont, Grenzen zu sichern, die nationale Identität zu bewahren und der Entwicklung sozioökonomischer Probleme entgegenzuwirken, für die man Drittstaatsangehörige, oftmals wider besseres Wissen, verantwortlich machte.⁶ In Ermangelung bisheriger einschlägiger Politik wurde der 1991 eingeführte rechtliche Rahmen (Gesetz 1975/1991) zum Umgang mit den damals sogenannten ‚Fremden‘, allein auf Sicherheitsaspekte und ein Abschrecken von Flüchtlingen ausgerichtet. So hatten Drittstaatsangehörige beispielsweise keinen Anspruch auf Sozialleistungen, medizinische Versorgung (außer in Notfällen) sowie Bildung. Solidarität von privater Seite wie die Schaffung von Unterkünften oder Beschäftigung wurde kriminalisiert.⁷

Legalisierungsmaßnahmen als erste Maßnahmen der Integration

Ein paar Jahre später und aufgrund des Fehlens einer langfristigen Integrationspolitik entschied sich der Staat zur Umsetzung einer Reihe von Legalisierungsmaßnahmen, zu denen eine Amnestie für nicht erfasste Drittstaatsangehörige, die schon länger im Land lebten, zählte. Zwei Erlasse des Präsidenten bildeten jeweils 1998 und 2001 die Grundlage für diese Legalisierungen, durch die etwa 400.000 bis dato nicht erfasste Drittstaatsangehörige einen geregelten Aufenthaltsstatus erhielten. Dieser eröffnete ihnen die Möglichkeit, kurzfristige und bedingt verlängerbare Aufenthaltsgenehmigungen zu erhalten. Jedoch wurden diese aufeinanderfolgenden, doch einmaligen Programme nicht nur durch bürokratisches Unvermögen und Komplexität erschwert,⁸ vor allem boten sie keinen Ersatz für ein schlüssiges integrationspolitisches Konzept. In einer präzisen Bestandsaufnahme dieser Entwicklung kommt Triandafyllidou zu dem Schluss, dass Griechenland offenbar ‚lange Zeit auf die Bedenken seiner nationalen Interessen fixiert war‘.⁹ Es herrschte allgemein eine Sichtweise vor, wonach die Zuwanderung ‚eine unwillkommene Belastung für das Land‘ sei. Dies ist bezeichnend für die anhaltende Dominanz des Themas Sicherheit, von der Griechenland, wie andere Aufnahmeländer, schwer loskommt. Jedoch förderte die, wenn auch vorläufige, Legalisierung des Aufenthaltsstatus für Hunderttausende von Migranten, die seit langem im Land ansässig waren und vorher nicht erfasst worden waren, sicherlich ein Grundgefühl der Sicherheit als Voraussetzung zur sozialen Integration und führte zugleich zu Mehreinnahmen für das staatliche Sozialversicherungssystem.¹⁰

Sozioökonomische
Integration rückt
2006 auf die politi-
sche Agenda.

Die 2000er

Ab Mitte der 2000er Jahre wurde deutlich, dass es sich bei der Zuwanderung nicht um eine lediglich vorübergehende Erscheinung handelte, sondern dass die Menschen längerfristig im Land bleiben würden. Darauf aufbauend trat am 1. Januar 2006 das neue Gesetz 3386/2005 zu ‚Einreise, Aufenthalt und Integration von Drittstaatsangehörigen in Griechenland‘ in Kraft. In einem umfassenden ‚Aktionsplan zur sozialen Integration von Migranten‘ (Artikel 65 – 66), führt das Gesetz erstmals die Idee einer sozioökonomischen Integration ein, welche durch

soziale Integration mittels Gewährung von Rechten für Drittstaatsangehörige, wodurch sowohl ihre gleichberechtigte Teilhabe am Wirtschafts-, gesellschaftlichen und kulturellen Leben des Landes als auch die Achtung grundlegender Normen und Werte der griechischen Gesellschaft [...] bei gleichzeitiger Bewahrung ihrer nationalen Identität gewährleistet wird.

Der ‚Aktionsplan‘ war zwar ein Schritt in die richtige Richtung, bestand jedoch fast nur auf dem Papier und wurde in Ermangelung entsprechender Mittel nicht wirklich in die Praxis umgesetzt.¹¹ Darüber hinaus schaffte das Gesetz einen stärkeren Einklang zwischen griechischer und europäischer Gesetzgebung (z.B.) durch die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Ferner führte es zu einem gewissen Grad an Liberalisierung und Rationalisierung, vor allem hinsichtlich der Voraussetzungen zur Familienzusammenführung, den Verfahren zu Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, Menschenhandel und Bildung.¹² 2005 folgte daraus ein neues Legalisierungsprogramm für nicht erfasste Drittstaatsangehörige (das 2007 in geringerem Umfang fortgesetzt wurde), die vor Dezember 2004 nach Griechenland eingereist waren. Aus verschiedenen bürokratischen Gründen konnten viele von ihnen nicht von diesen neuen Regelungen profitieren, was dessen Bestimmungen nahezu bedeutungslos machte.¹³

Die 2010er

Ab den 2010ern gewann das Thema Integration an Bedeutung: mehr wegen einer kontroversen Politik, als wegen umfassender Zielsetzungen. Im Gesetz 3838/2010 vom März 2010 mit dem Titel ‚Zeitgemäße Bestimmungen zur griechischen Staatsangehörigkeit und zur politischen Teilhabe anderer Volksgruppen und legaler Zuwanderer‘, rückte erstmals die zweite Generation der Einwanderer in den Blick. Zusammen mit einer Ausweitung politischer Rechte für Drittstaatsangehörige auf lokaler Ebene ermöglicht es deren Kindern, die in Griechenland geboren oder eingeschult wurden, unter bestimmten Voraussetzungen die griechische Staatsbürgerschaft zu erwerben. Das Gesetz erleichterte zugleich das Verfahren zum Erwerb der Staatsbürgerschaft für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige. Zudem wurde das Staatsbürgerschaftsregime qua Geburt (Ius Sanguinis) reformiert, indem das Gesetz einen weiteren Weg zur Staatsbürgerschaft ebnete, wie ihn die meisten klassischen Einwanderungsländer Europas vorweisen. Diese große Reform war jedoch kurzlebig. 2013 erklärte der Staatsrat (oberstes Verwaltungsgericht Griechenlands) im Entscheid 460/2013 sowohl die neue Form des Erwerbs der Staatsbürgerschaft als auch die Ausweitung politischer Rechte für Drittstaatsangehörige auf lokaler Ebene für verfassungswidrig. Diese Entscheidung spiegelte den, diverse Bereiche der exekutiven, judikativen und legislativen Macht im Lande durchdringenden, radikalen Grundgedanken wider, wonach „Griechen geboren, nicht gemacht“ werden.

Schwierigkeiten bei
der Umsetzung der
Integrationsgesetze

Einführung einer
umstrittenen Natio-
nalen Integrations-
strategie

2013 wurde eine ‚Nationale Strategie zur Integration von Drittstaatsangehörigen‘ eingeführt. Diese rief heftige Kritik hervor, da sie eine überwiegend ‚rechtsgerichtete Agenda‘ verfolge, obwohl sie mit einschlägigen EU-Normen und der Politik einiger Mitgliedsstaaten abgestimmt war.¹⁴ Die ‚nationale Strategie‘ hebt eine sogenannte ‚strukturelle Integration‘¹⁵ als bevorzugtes Integrationsmodell hervor. Dabei wird von rechtmäßig ansässigen Drittstaatsangehörigen einschließlich solcher, die Anspruch auf internationalen Schutz haben, erwartet, dass sie ‚einen positiven‘ und ‚aktiven‘ Willen zur Anpassung an den herrschenden politischen und kulturellen Rahmen Griechenlands zeigen; eine Anpassung, die ‚den notwendigen sozialen Zusammenhalt und die kulturelle Homogenität‘ stärkt.¹⁶ Dieses Verständnis von Integration wurde im Text ferner unter dem englischen Begriff ‚Assimilierung‘ zusammengefasst, ungeachtet der negativen Konnotation des Begriffs im europäischen Raum. Die ‚nationale Strategie‘ nannte als wichtigste Bestandteile einer erfolgreichen ‚strukturellen Integration‘ die Einbindung von Drittstaatsangehörigen in das griechische Bildungswesen, die Integration in den Arbeitsmarkt, den Erwerb einer langfristigen Aufenthaltserlaubnis sowie politische Teilhabe auf lokaler Ebene, gleichberechtigt mit griechischen Staatsbürgern und ohne Diskriminierung.

Integrationsgesetzge-
bung 2014 kodifiziert

Viele dieser Bestimmungen flossen im März 2014 in das ‚Gesetzbuch zu Einwanderung und sozialer Integration‘ (Gesetz 4251/2014) ein, in dem die gesamte vorangegangene Gesetzgebung kodifiziert wurde. Dem erläuternden Bericht zum Gesetz 4251/2014 ist Integration demnach zu verstehen als die

behutsame Heranführung von Drittstaatsangehörigen an die griechische Gesellschaft und von Seiten der griechischen Gesellschaft die Anerkennung [ihrer] gleichberechtigten Teilhabe am Wirtschafts-, sozialen und kulturellen Leben des Landes. Drittstaatsangehörige erwerben im Verlauf ihrer Integration in die griechische Gesellschaft Rechte, nehmen aber auch Pflichten an, ähnlich wie griechische Staatsbürger. Ihre hauptsächliche Pflicht ist die Respektierung der Gesetze, aber auch der grundlegenden Werte der griechischen Gesellschaft.

Besondere Aufent-
haltsgenehmigung für
die zweite Generation
der Einwanderer

Das Gesetzbuch förderte die Vergabe langfristiger Aufenthaltsgenehmigungen im Sinne der entsprechenden EU-Richtlinie (2003/109/EC), die den Betroffenen erweiterte Rechte einräumt. Die Idee hinter der Einführung langfristiger Aufenthaltsgenehmigungen war es, Besitzern älterer unbegrenzter Aufenthaltsgenehmigungen den Weg zum Erwerb der Staatsbürgerschaft zu ebnen und zugleich Besitzern jüngerer Aufenthaltsgenehmigungen zu ermöglichen in andere EU-Länder zu ziehen und sich dort niederzulassen. Es wurden jedoch hohe Anforderungen zum Erwerb einer Langzeitaufenthaltsgenehmigung gestellt. Diese umfassen den Nachweis griechischer Sprachkenntnisse und Kenntnisse der griechischen Geschichte und Kultur; das Vorweisen einer Aufenthaltsgenehmigung als Familienangehörige/r eines griechischen Staatsbürgers; oder die Tatsache, in den vergangenen zwölf Jahren in Griechenland gelebt zu haben. Das Gesetzbuch sieht auch eine besondere Aufenthaltsgenehmigung für die zweite Generation der Drittstaatsangehörigen vor. Die Überlegung dahinter war, dass im Nachklang zur erwähnten Entscheidung des Staatsrats von 2013 eine besondere Aufenthaltsgenehmigung der zweiten Generation einen legalen Aufenthalt bis zur Volljährigkeit garantieren würde, in dessen Anschluss ein Antrag auf Einbürgerung möglich würde. In Übereinstimmung mit dem Staatsangehörigkeitsgesetz von 2010 (3838/2010) wurde die zweite Generation als ‚erwachsene Drittstaatsangehörige, die im Lande geboren sind oder die sechs Jahre griechischer Schulzeit erfolgreich abgeschlossen haben‘ definiert. In der Praxis führte es jedoch dazu, dass die Integration vom Erwerb der Staatsbürgerschaft entkoppelt wurde. Dabei ließ es sich nicht vermeiden, dass Angehörige der zweiten Generation von Berufen, die die griechische Staatsbürgerschaft voraussetzen,

ausgeschlossen blieben und ihnen die politische Teilhabe auf lokaler Ebene verwehrt blieb.

2015 wurde schließlich das Gesetz zur griechischen Staatsbürgerschaft erweitert (Gesetz 4332/2015, Gesetz 4251/2014) und damit in Griechenland aufgewachsenen Kindern von Drittstaatsangehörigen der Erwerb der griechischen Staatsbürgerschaft ermöglicht. Es forderte jedoch im Vergleich zum erwähnten Staatsangehörigkeitsgesetz von 2010 (3838/2010) strengere Bedingungen; vermutlich um einen erneuten Rechtsstreit mit dem Staatsrat zu vermeiden. Im Einzelnen sah das neue Gesetz einen längeren legalen Aufenthalt der Eltern vor und erhöhte die erforderliche Anzahl an Schuljahren in Griechenland von 6 auf 9 Jahre. Damit reduzierte sich die Anzahl der Kinder von Drittstaatsangehörigen, die unmittelbar die griechische Staatsbürgerschaft erwerben konnten, und es ließ sich auch die Frage der politischen Teilhabe von Drittstaatsangehörigen auf lokaler Ebene nicht lösen.

Kinder von Drittstaatsangehörigen können seit 2015 die griechische Staatsbürgerschaft erwerben.

Zusammengefasst hat der griechische Staat auf zwei einander ergänzenden Wegen Integration vorangebracht: zum einen durch Schaffung eines Zugangs rechtmäßig ansässiger Drittstaatsangehöriger zu Sozialleistungen und zum anderen durch die Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der Integration rechtmäßig ansässiger Drittstaatsangehöriger.¹⁷ Die Integrationspolitik in Griechenland gilt jedoch als schwach entwickelt und wurde dafür kritisiert, Migranten politisch zu bevormunden.¹⁸ Mavrommatis geht in seiner Argumentation einen Schritt weiter. Für ihn existiert eine zielgerichtete Integrationspolitik im Land nur in der Form rhetorischer oder diskursiver Manöver, die die Sprechweise der europäischen Integration übernehmen.¹⁹ Einfach ausgedrückt haben die politischen Eliten lediglich Hürden abgebaut, um später neue aufzubauen und es den Drittstaatsangehörigen selbst zu überlassen, sich mittels (meist informeller und prekärer) Teilnahme am Arbeitsmarkt in die griechische Gesellschaft zu integrieren. Nach Anagnostout wäre die einzige Gruppe unter den Drittstaatsangehörigen, deren Integration schon frühzeitig vom Staat gefördert wurde, diejenige mit griechischen Wurzeln²⁰. Es bestehen beträchtliche Unterschiede in der Art, wie linke und rechte Parteien die Frage der Integration angehen, doch es lässt sich kein Integrationsmodell erkennen, das für das Land kennzeichnend wäre oder bevorzugt würde.

Ein bestimmtes Integrationsmodell lässt sich nicht erkennen.

Aktueller Sachstand

Rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige einschließlich Personen, die in Griechenland internationalen Schutz genießen (Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutz), haben entsprechend der geltenden Vorschriften mehrere Rechte. Es gibt mehr als 30 verschiedene Arten von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, wobei Personen, die internationalen Schutz genießen, automatisch eine kostenlose dreijährige Aufenthaltsgenehmigung erhalten, die um weitere drei Jahre verlängert werden kann. Alle Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Lande aufhalten, sind zu einer Arbeitsaufnahme unter den Bedingungen berechtigt, die das griechische Recht setzt: dazu gehört beispielsweise eine gültige Arbeitserlaubnis. Keine Arbeitserlaubnis brauchen Personen, die internationalen Schutz genießen. Alle rechtmäßig ansässigen Drittstaatsangehörigen haben ein Recht auf Zugang zu Bildung und Ausbildung sowie medizinischer Versorgung unter denselben Bedingungen wie griechische Staatsbürger. Zudem haben sie das Recht auf Arbeitslosenhilfe und andere Sozialleistungen, vorausgesetzt sie gingen vorher einer Beschäftigung nach und waren in Griechenland mindestens ein Jahr lang sozialversichert.

Verschiedene Formen der Aufenthaltstitel

In der Praxis jedoch müssen rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige gewisse Bedingungen erfüllen und verschiedene bürokratische Hürden überwinden, um dieselben Rechte wahrnehmen zu können wie griechische Staatsbürger. Im Folgenden werden deshalb der aktuelle Sachstand und die Herausforderungen skizziert, die bei der konkreten Umsetzung der Integrationspolitik im Lande vorliegen. Beleuchtet werden die folgenden sechs relevanten Politikfelder: 1) Staatsbürgerschaft; 2) politische Teilhabe; 3) rechtmäßiger Aufenthalt; 4) Arbeitsmarkt; 5) Gesundheits- und Sozialfürsorge; und 6) Bildung und Ausbildung. Es werden auch die begrenzten Erfolge vorgestellt, die in manchen dieser Bereiche erzielt wurden.

Staatsbürgerschaft

Wie bereits eingangs beschrieben, bildet der Erwerb der Staatsbürgerschaft den Höhepunkt oder, aus einem anderen Blickwinkel betrachtet, eine wesentliche Voraussetzung der Integration. Griechenland hat einen der höchsten Anteile potenzieller Neubürger in Europa, da nach den Daten von 2011/12 geschätzte 80 Prozent der Nicht-EU-Bürger für den Erwerb der Staatsbürgerschaft in Frage kommen.²¹ Zudem wird geschätzt, dass nahezu 200.000 in Griechenland geborene Kinder ohne griechische Staatsbürgerschaft im Land leben.²² Nach einem Rückgang der Gesamtzahl an Einbürgerungen, die ihren Tiefststand 2015 mit gerade mal 14.000 Fällen erreichte, folgte Ende 2016, ein Jahr nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes zur Erweiterung der griechischen Staatsbürgerschaft (Gesetz 4332/2015), ein neuer, beeindruckender Zuwachs auf etwa 33.000 Einbürgerungen.

Trotz dieser positiven Entwicklung gibt es noch einige Herausforderungen. So muss, wer die griechische Staatsbürgerschaft beantragt, mit einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit von 2,5 Jahren ab Antragstellung rechnen.²³ Der griechische Staat muss sich auch mit der Unterbesetzung zuständiger Dienststellen und dem Fehlen elektronischer Vernetzung von Dienststellen, die für die Prüfung der Einbürgerungsanträge zuständig sind, auseinandersetzen.

Politische Teilhabe

Der Erwerb der griechischen Staatsbürgerschaft bleibt für rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige der einzig gangbare Weg zur politischen Teilhabe. Das Staatsbürgerschaftsgesetz von 2010 (3838/2010) führte das Wahlrecht als wirksamste Form einer aktiven Integration in die griechische Gesellschaft ein und verlieh langfristig Aufenthaltsberechtigten und Personen mit zehnjähriger Aufenthaltsgenehmigung das Wahlrecht auf kommunaler Ebene. Doch wurden diese Bestimmungen im erwähnten Staatsratsentscheid von 2013 wieder aufgehoben. Zwar wurden 2015 gewisse Bestimmungen für Kinder von Drittstaatsangehörigen hinsichtlich der Staatsbürgerschaft wieder eingeführt. Mit der Frage des Wahlrechts befasst sich das Gesetz 4332/2015 jedoch nicht.

Eine positive Entwicklung ist in diesem Zusammenhang jedoch die Einrichtung der Integrationsräte der Migranten (Migrant Integration Councils, MICs) auf lokaler Ebene.²⁴ Diese Räte, deren Einsetzung etwa zur selben Zeit wie das kommunale Wahlrecht beschlossen wurde, haben zum Ziel, die politische und bürgerschaftliche Teilhabe rechtmäßig ansässiger Drittstaatsangehöriger zu fördern, Stadtregierungen über die Probleme von Migranten zu informieren, Handlungs- und Politikempfehlungen zu unterbreiten und rechtmäßig ansässigen Drittstaatsangehörigen den Zugang zu regionalen und kommunalen Dienstleistungen zu ermöglichen. Kürzlich wurde ihr Mandat auch auf Personen ausgedehnt, die internationalen Schutz genießen bzw. beantragt haben. Die Räte haben zwar keine Entscheidungsbefugnisse und

Staatsbürgerschaft
als Voraussetzung
der Integration

Staatsbürgerschaft
bleibt der einzige
Weg zur politischen
Teilhabe.

Integrationsräte der
Migranten als Mittler

dienen als flankierende Maßnahme zu den 2010 eingeräumten kommunalpolitischen Rechten, aber sie können bei der Koordinierung von Synergien und einer Zusammenarbeit zwischen Stadtregierungen und Einwandererverbänden eine wichtige Rolle spielen. Bislang sind sie jedoch noch weitgehend inaktiv (mit Ausnahme der Großstädte Athen und Thessaloniki), was vor allem auf unzureichende Ausstattung und administrative Unterstützung sowie mangelnden politischen Willen und Interesse zurückzuführen ist.

Rechtmäßiger Aufenthalt

Seit 2009 und dem Beginn der Finanzkrise ist die Zahl der Aufenthaltsgenehmigungen für Drittstaatsangehörige in Griechenland zurückgegangen. Diese Entwicklung hängt möglicherweise mit der schweren wirtschaftlichen Rezession und den Sparmaßnahmen zusammen, von denen Drittstaatsangehörige ebenso wie Einheimische betroffen waren.²⁵ Der Rückgang hielt jedoch nur ein paar Jahre an und so stieg die Zahl der Aufenthaltsberechtigten in den Jahren 2015 und 2016 erneut an²⁶. Dieser Anstieg ist auf die eingeführte Legalisierung einiger Drittstaatsangehöriger zurückzuführen, wie sie das Gesetz 4251/2014 vorsah.²⁷ Ende 2017 gibt es insgesamt 543.394 Aufenthaltsberechtigte im Land, die meisten von ihnen mit einer Aufenthaltsgenehmigung für zehn Jahre (134.355), Aufenthaltstiteln für Familienzusammenführungen (125.578) und Aufenthaltsgenehmigungen aufgrund von Erwerbstätigkeit (50.075).²⁸

Praktische Schwierigkeiten bestehen für Drittstaatsangehörige weiterhin, wenn sie Aufenthaltsgenehmigungen erlangen oder verlängern wollen, da sie meist eine Beschäftigung oder Sozialversicherungsbelege vorweisen müssen. Aufgrund der weitgehend informellen und saisonabhängigen Art ihrer Beschäftigung, gleiten viele in die Illegalität ab, sobald sie arbeitslos werden.²⁹ Solche praktischen Schwierigkeiten erklären weitgehend die anhaltend hohe Illegalität unter Drittstaatsangehörigen.³⁰

Bestrebt, diese Probleme anzugehen, und in Anlehnung an die EU-Verordnung (EG) Nr. 1030/2002, führte das Ministerium für Migrationspolitik 2017 die neue elektronische Aufenthaltsgenehmigung für rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige ein. Die neue Karte stellt ein sicheres Dokument dar, das alle notwendigen Informationen über den Inhaber bündelt, von der Art der Aufenthaltsgenehmigung und des Zugangs zum Arbeitsmarkt bis hin zu biometrischen Informationen (d. h. Lichtbild, zwei Fingerabdrücke und Unterschrift). Flankiert wurde die elektronische Aufenthaltsgenehmigung von der Einführung eines neuen Informationssystems der Behörden, die für die Ausstellung der Dokumente und die Speicherung der Daten von Drittstaatsangehörigen zuständig sind (d. h. Schaffung einheitlicher Anlaufstellen in den dezentralen Verwaltungen und dem Generalsekretariat für Migrationspolitik).

Arbeitsmarkt

Während der 1990er und danach füllten Drittstaatsangehörige meist Lücken des Arbeitsmarktes im Baugewerbe, in der Landwirtschaft und bei Hausangestellten.³¹ Heute, ein Jahrzehnt nach der Finanzkrise von 2008, ist die Mehrheit der legal beschäftigten Drittstaatsangehörigen vorwiegend im Hotel- und Gaststättengewerbe, im produzierenden Gewerbe, im Groß- und Einzelhandel als ungelernte/Schwerarbeiter sowie als Kleinunternehmer und Verkäufer in Geschäften und auf Straßenmärkten tätig.³² Dieser Wandel der Beschäftigungsbereiche wird mit dem Zusammenbruch des Bauwesens verbunden. Die Rolle der Integrationspolitik hat auf diesen Wandel bei der Beschäftigung nur eine geringe Rolle gespielt. Die sozioökonomische Integration der Drittstaatsangehörigen geht damals wie heute im Wesentlichen auf

Bei Arbeitslosigkeit droht oft das Abrutschen in die Illegalität.

Einführung einer elektronischen Aufenthaltsgenehmigung 2017

Die anhaltende Wirtschaftskrise erschwert die wirtschaftliche Integration.

Eigeninitiative zurück. Derzeit sieht sich der griechische Staat den schweren Problemen eines schrumpfenden Arbeitsmarkts und eines anhaltenden Wandels der Beschäftigungsverhältnisse gegenüber, wodurch die ohnehin schon schwierige wirtschaftliche Integration von Drittstaatsangehörigen weiter erschwert wird.

Für rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige wurden die Verfahren für einen Zugang zum Arbeitsmarkt 2014 vereinfacht und reorganisiert (Gesetz 4251/2014). Damit wurden auch Unternehmern größere Chancen eröffnet. Es legte fest, dass Aufenthaltsberechtigte auch ein Recht auf Beschäftigung haben und machte den Erwerb einer Langzeitaufenthaltsgenehmigung zur Bedingung für ein Recht auf eine selbstständige Erwerbstätigkeit. Grundsätzlich findet man rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige weiterhin vorwiegend in Jobs für Niedrigqualifizierte und in hochprekären Beschäftigungsverhältnissen. Auch unter ihnen ist die Arbeitslosenquote hoch. Von dem nominellen Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt abgesehen erhalten rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige keinerlei zusätzliche Unterstützung bei der Orientierung, Ausbildung oder Anerkennung in ihrem Arbeitsbereich. Diese Probleme bestanden bereits vor der Finanzkrise.

Ähnliche Schwierigkeiten begegnen Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen. 2016 wurde per Gesetz (4375/2016) festgelegt, dass alle Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, unter denselben Bedingungen Zugang zu Lohnarbeit oder Erwerbstätigkeit wie griechische Bürger haben sollen.³³ In der gegenwärtigen Situation, nach der Finanzkrise, die von hoher Arbeitslosigkeit geprägt ist, machen jedoch nur sehr wenige von dieser Bestimmung Gebrauch. Hinzu kommt, dass Griechen und EU-Bürger bei der Arbeitsplatzvergabe bevorzugt werden, was es Personen, die unter internationalem Schutz stehen noch mehr erschwert, eine Anstellung zu finden. Jene, die eine Arbeit finden, sind gemeinhin in der Schattenwirtschaft beschäftigt. Damit haben sie keinen Zugang zu Sozialleistungen. Das macht sie für ein weiteres Abrutschen in prekäre Verhältnisse anfällig. Um ihre Grundbedürfnisse befriedigen zu können, werden Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, künftig von Lebensmittelhilfen, Sachleistungen und finanzieller Unterstützung abhängig sein.³⁴ Dadurch steigt der Bedarf an Sozialhilfe und das Ausbeutungsrisiko. Gleichzeitig werden die Perspektiven der Integration getrübt.³⁵

Gesundheits- und Sozialfürsorge

Rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige genießen, ihrem Aufenthaltsstatus entsprechend, gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsfürsorge. Schwierigkeiten bei der Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung, zum Beispiel aufgrund unterbrochener Beschäftigung, können jedoch zum Verlust dieses Zugangs führen. Dennoch können nicht versicherte Drittstaatsangehörige, je nach Ermessen des Arztes und der Krankenhausleitung nach wie vor eine kostenlose Versorgung im Krankenhaus erhalten (nicht jedoch eine Grundversorgung). Das entsprechende Gesetz (4368/2016) legt fest, dass Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, grundsätzlich zum Erhalt von Arzneimitteln und medizinischer Versorgung in Sanitätszentren und Krankenhäusern berechtigt sind. In der Praxis jedoch bleibt der Zugang sehr schwierig, da in den Sanitätszentren keine Dolmetscher verfügbar sind, Arzneimittel und medizinische Untersuchungen nicht kostenlos sind, das Krankenhauspersonal nicht immer informiert und das Gesundheitssystem allgemein überlastet ist.³⁶ Im Ergebnis sind es meist NGOs gemeinsam mit einigen kommunalen Verwaltungen und freiwilligen Helfern, die eine medizinische Grundversorgung sowie ärztliche und psychologische Unterstützung bereitstellen.³⁷

Vorwiegend hochprekäre Beschäftigungsverhältnisse

Ohne Arbeit werden Integrationsperspektiven getrübt.

Das Gesundheitssystem reicht bei der Versorgung von Drittstaatsangehörigen nicht aus.

Rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige sind auch zu diversen Sozialleistungen berechtigt, wie dem Zugang zu EU-finanzierten Programmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Arbeitslosenhilfe, Hilfen für Kinder Alleinerziehender und für die Aufnahme von Kindern in Kindergärten. In den meisten Fällen ist mindestens ein Jahr sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung eine wesentliche Voraussetzung zur Inanspruchnahme dieser Leistungen.

Laut Gesetz (4368/2016) sind auch die Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, zum Zugang zur Gesundheits- und Sozialfürsorge berechtigt. Wenn beispielsweise ein Flüchtling die Arbeitsstelle verliert, kann er/sie sich an die Arbeitsagentur (OAED) wenden, über die er/sie als Arbeitslose/r versichert wird. Dort kann er Arbeitslosenunterstützung für eine begrenzte Zeit erhalten, an subventionierten Ausbildungsprogrammen teilnehmen sowie Berufsberatungsdienste in Anspruch nehmen, die beim Zugang zum Arbeitsmarkt Hilfestellung leisten. Die Arbeitsagentur bietet Leistungsempfängern auch weitere Hilfen wie etwa Familienbeihilfe, Mutterschaftsgeld oder Zugang zu eigenen Kindertagesstätten. Auf den Arbeitsmarkt ausgerichtete Programme werden auch von anderen öffentlichen und privaten Akteuren sowie manchen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) angeboten und umfassen individuelle Unterstützung und Information über die wirksamsten Methoden bei der Arbeitsplatzsuche, Hilfe beim Verfassen von Bewerbungen und Anschreiben, professionelle Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche und Vorbereitung auf Vorstellungsgespräche.

In der Praxis jedoch nimmt nur eine begrenzte Zahl an Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, diese Dienste in Anspruch, da mindestens ein Jahr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorausgesetzt wird. Daher kommen auch hier verschiedene NGOs, zusammen mit kommunalen Akteuren und freiwilligen Helfern, für eine Grundversorgung in Gesundheits- und Sozialwesen auf. Dazu gehören die Versorgung mit Lebensmitteln und Kleidung sowie rechtlicher und finanzieller Beistand. In einigen Fällen stehen auch Berufsorientierung und Beratung bei Arbeitsplatzsuche und Beschäftigung zur Verfügung.

Schließlich bieten manche Kommunen und verschiedene NGOs unter Koordinierung des UNHCR für Flüchtlinge Unterkünfte auf griechischen Inseln und auf dem Festland an. Unterkünfte werden in 18 Städten im Land angeboten, wobei 64 Prozent der Unterkunftsplätze in Athen liegen. Derzeit sind 15.458 Menschen in Wohnungen, Gebäuden, Gastfamilien und Hotels untergebracht, die entweder von städtischen Behörden oder NGOs betrieben werden.³⁸ Fast 37.000 Personen haben dieses System seit seiner Einführung im November 2015 in Anspruch genommen. Recherchen zufolge stellen NGOs und/oder städtische Behörden derzeit fast 60 Prozent der seit 2015 eingereisten Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, Wohnraum zur Verfügung.³⁹

Bildung und Ausbildung

Alle Schüler haben, unabhängig von ihrem Rechtsstatus und dem ihrer Eltern, Anspruch auf Zugang zum griechischen Bildungswesen. Bis vor kurzem erhielten Schüler aus Familien von Drittstaatsangehörigen keinerlei Unterstützung beim Erwerb oder Abschluss ihrer Schulbildung, obwohl sie grundsätzlich dazu angehalten wurden, die Schule nicht abzubrechen.⁴⁰ Nach dem einsetzenden Flüchtlingsstrom 2015 erregte das Thema Schulbildung für Flüchtlingskinder jedoch eine starke Aufmerksamkeit von Seiten des Staates.

Flüchtlinge sind zu Gesundheit- und Sozialfürsorge berechtigt.

NGOs, kommunale Akteure und Freiwillige helfen aus

Ein Großteil der Flüchtlinge ist in Athen untergebracht.

Flüchtlingskindern wird Unterricht an staatlichen griechischen Schulen geboten.

Seit 2016 wird per Gesetz (4415/2016) die Aufnahme von Flüchtlingskindern in den Unterricht an staatlichen griechischen Schulen ermöglicht. Kinder zwischen 6 und 15 Jahren können in vom Ministerium für Bildung, Forschung und religiöse Angelegenheiten an ausgewiesenen, nahegelegenen öffentlichen Schulen von 14:00 bis 18:00 Uhr eine Nachmittagsschule besuchen. Dort haben Flüchtlingskinder die Möglichkeit, Unterricht in Englisch zu erhalten. Ebenso wird Griechisch als Zweitsprache, in Mathematik, Sport, Kunst und Informatik, unterrichtet. Das Bildungsministerium ist für die Erstellung und Durchführung der Lehrpläne zuständig, während es der Internationalen Organisation für Migration (IOM) obliegt, Flüchtlingskinder mit Bussen von ihren Wohnorten zu den ausgewiesenen staatlichen Schulen zu befördern. Schätzungen nach haben etwa 2.643 von insgesamt 7.700 Flüchtlingskindern im Alter von 6 bis 15 Jahren von 2016 bis 2017 Aufnahmeklassen in staatlichen Schulen besucht.⁴¹

Zugleich können Kinder im Alter von 4 bis 5 Jahren Kindergärten besuchen, die in den Flüchtlingszentren eingerichtet sind. Zuständig für die Gestaltung und Durchführung der Betreuung in diesen Einrichtungen sind der UNHCR und NGOs mit einer ordnungsgemäßen Zertifizierung durch das griechische Institut für Bildungspolitik. In der Praxis jedoch erreichen diese Initiativen nur Wenige – obwohl sie zahlreich und auch informell aktiv sind. Es erfolgt keine systematische Erfassung der Teilnehmer und viele Zentren verfügen nicht einmal über ausgewiesene Lehrräume.⁴²

Nur ein Bruchteil der Flüchtlinge wurde in das Bildungssystem integriert.

Staatliche Bemühungen haben sich bislang darauf konzentriert, Flüchtlingskindern den Zugang zur Schule zu ermöglichen, den Erwachsenen eine berufliche Qualifizierung zu bieten und sie in das Bildungssystem zu integrieren. Recherchen zufolge sind nur 7 Prozent der seit 2015 eingereisten erwachsenen Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, in das Bildungssystem eingegliedert worden. Berufsbildungsprogramme und unterstützende Dienste, die sich an erwachsene, rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige richten, darunter Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, werden von NGOs und einigen Kommunen angeboten. Diese Programme umfassen unter anderem Berufsberatung, Online-Job-suche mit Hilfe spezieller Berater, Gruppenseminare und Netzwerkaktivitäten und zielen darauf ab, die Entwicklung von Kompetenzen zu unterstützen.⁴³ Zudem ermöglicht das erwähnte Gesetz 4415/2016 anerkannten Flüchtlingen und anderen Personen, die internationalen Schutz genießen, die Teilnahme an Berufsbildungsprogrammen des Arbeitsamtes zu denselben Bedingungen wie für griechische Bürger. Anerkannte Flüchtlinge und andere Personen unter internationalem Schutz, haben über das Bildungsministerium auch Zugang zu Kursen der griechischen Sprache und zur Kultur und Geschichte des Landes. Es gibt zwei solcher Programme: Zum einen die ‚Bescheinigung über ausreichende Kenntnisse der griechischen Sprache und Elemente der griechischen Geschichte und Kultur für Drittstaatsangehörige‘ und der ‚Kurs der griechischen Sprache als Fremdsprache für eingewanderte Arbeiter‘. Die Dauer des jeweiligen Programms ist festgelegt und kostenlos. Darüber hinaus hat das Ministerium für Bildung, Forschung und religiöse Angelegenheiten in dem Versuch, eine rasche Eingliederung von Flüchtlingen in das höhere Bildungswesen und den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, 2017 den Europäischen Qualifikationspass eingeführt. Dieser nimmt anhand vorliegender Dokumente und eines strukturierten Interviews eine Bewertung der Hochschulqualifikationen des Betreffenden vor. Bis Juni hatten 54 Flüchtlinge dieses System genutzt.⁴⁴ An dieser Stelle ist festzuhalten, dass nach Recherchen zufolge etwa 70 Prozent der seit 2015 zwecks Beantragung von internationalem Schutz eingereisten Personen, keine Bildungsnachweise mit sich führten, womit das neueingeführte System ins Leere läuft.

Schluss: Die Zukunft der Integrationspolitik

Die Integrationspolitik liegt in Griechenland, wie auch in den meisten EU-Staaten in der Zuständigkeit der Zentral- und weniger der Lokalregierung. Der griechische Staat befindet sich derzeit bekanntlich im Würgegriff der schwersten wirtschaftlichen Rezession der jüngeren Geschichte, die im weiteren Sinne auch schwerwiegende Implikationen für die Integrationspolitik mit sich bringt. Wirtschaftskrise und Sparzwang haben die Fähigkeit des Staates verringert, die Bedürfnisse vieler Drittstaatsangehöriger und griechischer Bürger zu befriedigen, und haben langjährige strukturelle Probleme innerhalb der griechischen Sozial- und Integrationspolitik verschärft.

Die Auswirkungen der seit 2015 ins Land gekommenen Flüchtlinge, wurden bislang nicht untersucht. Einige Meinungsumfragen geben Hinweise auf die Folgen die die Anwesenheit dieser Gruppe in Bezug auf den sozialen Zusammenhalt gehabt hat. Nach jüngsten Umfragen ist eine Mehrheit (57 Prozent) der griechischen Bevölkerung wegen der ‚Flüchtlingskrise‘ im Land besorgt.⁴⁵ Genauer gesagt treibt viele Griechen die Sorge um, dass eine dauerhafte Niederlassung von Flüchtlingen in ihren Wohngebieten zu Problemen führen kann (74 Prozent), da sie als potenzielle Bedrohung für die Sicherheit des Landes wahrgenommen werden (50 Prozent).⁴⁶ Viele Griechen fürchten auch, dass die Anwesenheit von Flüchtlingen zu einem Anstieg der Kriminalität (45 Prozent) und der terroristischen Bedrohung (45 Prozent) führen kann und das öffentliche Gesundheits- und Bildungswesen weiter belastet wird (49 Prozent).⁴⁷ Breite Teile der griechischen Öffentlichkeit meinen, dass Flüchtlinge weder eine mögliche Lösung für das demographische Problem des Landes darstellen (51 Prozent), noch dass sie die griechische Kultur bereichern können (50 Prozent). Der Islam wird als überwiegend negativ wahrgenommen (51 Prozent).⁴⁸ Überraschend ist jedoch, dass Flüchtlinge nicht als Belastung für den Arbeitsmarkt angesehen werden (54 Prozent). Die Mehrheit der Griechen ist damit einverstanden, dass Flüchtlingen eine Arbeitserlaubnis erteilt wird (82 Prozent). Insgesamt sind jedoch die meisten Griechen der Meinung, dass die Flüchtlinge wahrscheinlich nicht imstande sein werden, sich in die griechische Gesellschaft zu integrieren (65 Prozent).⁴⁹

Neben den Vorbehalten der griechischen Öffentlichkeit bestehen auch starke Bedenken mit Blick auf die objektiven Bedingungen, unter denen die Flüchtlinge leben. Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen und in Aufnahmeeinrichtungen auf dem griechischen Festland leben, bedürfen eindeutig der medizinischen Versorgung, Bildung, Hilfe für die Opfer geschlechtsbezogener Gewalt sowie der psychologischen und psychosozialen Betreuung.⁵⁰ Wenig Zugang zu den genannten Diensten existiert in offiziellen Aufnahmeeinrichtungen, doch deren Qualität variiert stark von Ort zu Ort. Auch die Verpflegung und die Zustände der Unterbringung müssen in den Lagern verbessert werden. Ein niedriges Niveau bei der Lebensmittelversorgung und Unterbringung führt dazu, dass Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, zu alternativen Überlebensstrategien greifen. Frustrationen und Spannungen bergen in den Einrichtungen die Gefahr, dass Streit entfacht wird.⁵¹ Sorge bereitet auch: begrenzte Kontrolle darüber, wer in den Einrichtungen ein- und ausgeht; wenig Polizei- oder Streifenpräsenz bei Nacht; fehlende Informationen über Gesetze, Asylrechte und Zeitpläne für die einzelnen Verfahrensschritte; unzureichende Wohnbedingungen und Lebensmittel; fehlende psychosoziale und psychische Betreuung; sanitäre Einrichtungen ohne ausreichende Beleuchtung bei Nacht oder ohne abschließbare Türen; unzureichende Hilfen für das interkulturelle Lernen (z. B. Fehlen von Dolmetschern und Kulturmittlern); sowie das Ausbleiben einer angemessenen und zügigen Reaktion der Polizei bei Zwischenfällen tragen zu der sich verschlechternden Sicherheitslage in den Lagern bei.⁵²

Die Bevölkerung sieht die Integration von Flüchtlingen überwiegend skeptisch.

Qualität der Aufnahmeeinrichtungen variiert stark von Ort zu Ort

Lebensbedingungen der Flüchtlinge auf den Inseln ist eine besondere Herausforderung.

Solche Bedenken werden vor allem bei jenen vorgebracht, die auf den Inseln unter besonderen asylrechtlichen Bestimmungen untergebracht sind. Obwohl diese Personen nicht von der Integrationspolitik betroffen sind, bilden ihre Lebensbedingungen eine schwere Herausforderung für den sozialen Zusammenhalt. Aus Lagern auf den Inseln wurden Fälle von Gewalt und Selbstmordversuchen gemeldet.⁵³ Schwierige Lebensbedingungen, verbunden mit einer diskriminierenden Politik, und die Angst vor einer möglichen Rückkehr in die Türkei haben zu verschiedenen Fällen gewalttätiger Proteste und Ausschreitungen geführt.⁵⁴ Im Gegenzug schüren solche Vorfälle die Skepsis der Aufnahmegesellschaft und sind Wasser auf die Mühlen ultrarechter Gruppierungen, denen sie als Rechtfertigung für Gewalt gegen Ausländer dienen.⁵⁵ Diese Lage wirkt sich schädlich auf den Tourismus aus, der Haupteinnahmequelle der griechischen Inseln. Lesbos, Chios, Samos und Kos verzeichneten 2015 einen Rückgang der Touristenströme um 23 Prozent, was zu einem Beschäftigungsrückgang von 5 Prozent in der Hotelbranche führte.⁵⁶

Finanzkrise und Sparmaßnahmen schwächen die Integrationsinstrumente des Staates.

Solche Bedenken treffen auf die in Städten lebenden Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen und in Wohnungen oder Hotels untergebracht sind, nicht zu. Diese Gruppe hat zumeist begrenzten Zugang zum Arbeitsmarkt und zu öffentlichen Dienstleistungen. Recherchen zufolge sind 53 Prozent der seit 2015 eingereisten Personen, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, derzeit arbeitslos, während nur 9 Prozent irgendeiner Form von Beschäftigung nachgehen. Diese Minderheit, der ein Zugang zum Arbeitsmarkt gelungen ist, leidet unter prekären Beschäftigungsbedingungen, da über die Hälfte davon (53 Prozent) keine soziale Sicherung erhält. Zugleich haben Kürzungen im Gesundheitswesen und das daraus folgende Absinken der Qualität der Gesundheitsfürsorgeleistungen viele betroffene Einheimische und Drittstaatsangehörige dazu gebracht, ärztliche Hilfe bei NGOs zu suchen. Diese können jedoch nicht alle medizinischen Bedürfnisse befriedigen.⁵⁷ Zudem wurde die Fähigkeit des Staats zur Integration von Drittstaatsangehörigen durch die Finanzkrise und Sparmaßnahmen stark beeinträchtigt, da die staatliche Finanzierung von Sprach- und Berufsbildungskursen, interkulturellen Schulungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen von Zuwanderern zurückgefahren wurde.

Unter diesen Umständen erweist sich die Erarbeitung und Durchführung von Maßnahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen beim derzeitigen Stand der Dinge als ein sehr schwieriges Unterfangen.

- 1| Drittstaatsangehörige sind Nicht-EU-Bürger, die in einem Mitgliedsstaat der EU wohnhaft sind.
- 2| Zu näheren Informationen zum griechischen Umgang mit der ‚Flüchtlingskrise‘ siehe Skleparis, D. und Armakolas, I. (2016) ‚The refugee crisis and the role of NGOs, civil society, and media in Greece‘ in Phillips, D. L. (Hrsg.) *Balkan Human Corridor: Essays on the Refugee and Migrant Crisis from Scholars and Opinion Leaders in Southeast Europe*. New York: Institute for the Study of Human Rights (ISHR), Columbia University, 171-184; Bolani, L., Gemi, E. und Skleparis, D. (2016) ‚Refugee Crisis and Asylum Policies in Greece and Italy‘ in Shteivi, M. (Hrsg.) *Migrants and Refugees. Impact and Policies. Case Studies of Jordan, Lebanon, Turkey and Greece*. Europäisches Mittelmeerinstitut, 82-109; Skleparis, D. (2017) *The Greek response to the migration challenge: 2015-2017*. KAS Katoptron #5. Konrad-Adenauer-Stiftung Griechenland; Skleparis, D. (2017) ‚A Europe without walls, without fences, without borders‘: A desecuritisation of migration doomed to fail. *Political Studies*, DOI 10.1177/0032321717729631.
- 3| D. h. die Motive zur Migration werden zunehmend vielfältig und komplex. Näheres hierzu bei Crawley, H., Duvell, F., Jones, K. und Skleparis, D. (2016) *Understanding the dynamics of migration to Greece and the EU: drivers, decisions and destinations*. MEDMIG Research Brief Nr. 2; Crawley, H. und Skleparis, D. (2017) *Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe’s ‘migration crisis’*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1-17.
- 4| Die Daten wurden vom Innenministerium erhoben, Datenbank über Genehmigungen für Drittstaatsangehörige. Zu den 543.394 rechtmäßig ansässigen Drittstaatsangehörigen im Land sind 32.810 hinzuzurechnen, die internationalen Schutz beantragt haben und derzeit auf dem griechischen Estland leben. Siehe UNHCR (2017) *Greece Fact Sheet* (Oktober). Einsehbar unter: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/60773> [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 5| Triandafyllidou, A., Dimitriadi, A., Maroufouf, M., Hatziprokopiou, P., Gemi, E., Nikolova, M. und Yousef, K. (2013) *Migration in Greece: people, policies and practices*. Governing Irregular Migration (IRMA) Project Report. ELIAMEP.
- 6| Karyotis, G. (2012) *Securitization of migration in Greece: process, motives, and implications*. *International Political Sociology*, 6(4), 390-408.
- 7| Karyotis, *Securitization of Migration in Greece*.
- 8| Fakiolas, R. (2003) *Regularising undocumented immigrants in Greece: procedures and effects*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29(3), 535 - 561.
- 9| Triandafyllidou, A., Maroufouf, M., und Nikolova, M. (2009) *Greece: Immigration towards Greece at the Eve of the 21st Century. A Critical Assessment*. IDEA Working Pages 4.
- 10| Anagnostou, D. (2016) *Local government and migrant integration in Europe and in Greece. Mainstreaming and Monitoring Immigrants’ Integration in Local Government in Greece (LOMIGRAS) Project Report*. ELIAMEP.
- 11| Triandafyllidou et al, *Migration in Greece*, 23.
- 12| Triandafyllidou et al, *Greece*.
- 13| Antonopoulos, G. A., Tierney, J., & Webster, C. (2008) *Police perception of migration and migrants in Greece*. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 16, 353-378.
- 14| Anagnostou, *Local government and migrant integration*, 30.
- 15| *Der in der nationalen Strategie verwendete Begriff der „structural Integration“ (strukturelle Integration) umfasst nicht die in Deutschland verbreitete Bedeutung des Begriffs. Anstatt sich primär auf Arbeitsmarktintegration und Bildungsbeteiligung zu beziehen, wird strukturelle Integration hier auch zur Beschreibung eines Prozesses benutzt, der auf kulturelle und politische Integration abzielt*.
- 16| Anagnostou, *Local government and migrant integration*, 30.
- 17| Anagnostou, *Local government and migrant integration*, 31-32.
- 18| Gropas, R., und Triandafyllidou, A. (2012) *Migrants and political life in Greece: Between political patronage and the search for inclusion*. *South European Society and Politics*, 17(1), 45-63.
- 19| Mavrommatis, G. (2017) *The rise of a hesitant EU host? Examining the Greek migrant integration policy and its transformation during the crisis*. *Southeast European and Black Sea Studies*, 17(1), 1-15.
- 20| *Hauptsächlich TCNs aus Albanien und den Ländern der früheren Sowjetunion (z. B. Georgien, Ukraine usw.)*.
- 21| MIPEX (2015) *Greece: Access to Nationality*. Einsehbar unter: <http://www.mipex.eu/greece> [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 22| MIPEX, *Greece: Access to Nationality*.
- 23| Bitsika, P. (2017) *The second generation’s painful ordeal of acquiring citizenship*. To Vima. Einsehbar unter: <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=866931> [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 24| *Zur Rolle und Bedeutung der Integrationsräte siehe Anagnostou, D., Kontogianni, A., Skleparis, D. und Tzogopoulos, G. (2016) Local Government and Migrant Integration in Greece, Mainstreaming and Monitoring Immigrants’ Integration in Local Government in Greece (LOMIGRAS) Project Report*. ELIAMEP.
- 25| Anagnostou, *Local government and migrant integration*, 21.
- 26| *Die Daten wurden vom Innenministerium erhoben, Datenbank über Genehmigungen für TCNs. Alle Daten beziehen sich auf den 31. Dezember eines Jahres, lediglich die für 2017 auf den Oktober 2017*.
- 27| *Diese Genehmigungen richten sich an Menschen, die in den letzten 10 Jahren in Griechenland gelebt haben und nachweisen können, dass sie davon eine Zeitlang rechtmäßig ansässig waren*.
- 28| *Die Daten wurden vom Innenministerium erhoben, Datenbank über Genehmigungen für Drittstaatsangehörige*.

- 29| Hinweise bei Maroukis, T. (2010) 'Irregular Migration in Greece: Size, Features, Causes and Discourses' in Triantafyllidou, A. (Hrsg.) *Irregular Migration in Europe: Myths and Realities*. Farnham: Ashgate, 93-113.
- 30| Maroukis, *Irregular Migration in Greece*, 101-105.
- 31| Mavrommatis, *The rise of a hesitant EU host?*, 3-4.
- 32| Die Daten wurden von der Organisation für soziale Sicherheit erhoben und beziehen sich auf April 2016.
- 33| Ausgenommen von dieser Bestimmung sind auf den Inseln Lebende.
- 34| Actionaid, Care, NRC, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, DRC, JRS, Save the Children, Solidarity Now, and Oxfam (2016) *More than six months stranded – What now? A joint policy brief on the situation for displaced persons in Greece*. Einsehbar unter: https://www.researchgate.net/publication/323784536_Refugee_Integration_in_Mainland_Greece_Prospect_and_Challenges [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 35| Actionaid et al, *More than six months stranded*.
- 36| Actionaid et al, *More than six months stranded*, 5.
- 37| Nähere Informationen zur wachsenden Einbindung von NGOs bei der Bereitstellung sozialer Dienste sowohl für Drittstaatsangehörige als auch Griechen unter Skleparis, D. (2015) „Towards a hybrid 'shadow state'? The case of migrant-/refugee- serving NGOs“ in Clarke, J., Huliaras, A., and Sotiropoulos, D. (Hrsg.) *Austerity and the Third Sector in Greece: Civil Society at the European Frontline*. Farnham: Ashgate/Gower, 147-165.
- 38| UNHCR (2017) *Weekly accommodation update*, 7. November 2017. Einsehbar unter: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/60612> [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 39| Unsere Forschungsergebnisse basieren auf 500 Befragungen unter jungen Syrern zwischen 18 und 32, die internationalen Schutz genießen oder beantragen, die zwischen April und Juli 2017 auf dem griechischen Festland im Zusammenhang mit ‚Building Futures: Aspirations of Syrian Youth Refugees and Host Population Responses in Lebanon, Greece and the UK‘ durchgeführt wurden. Die Finanzierung des Projekts erfolgte auf gemeinsame Initiative von ESRC und AHRC durch den Global Challenges Research Fund (GCRF). Nähere Informationen über das Projekt finden sich unter <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/60612> [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 40| MIPEX (2015) *Greece: Education*. Einsehbar unter: <http://www.mipex.eu/greece> [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 41| Anagnostou, D. und Nikolova, M. (2017) *Integration of refugees in the education system in Greece: Policy and management in 'quicksand'*. ELIAMEP. Einsehbar unter: http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/10/84_2017_-WORKING-PAPER_-_%CE%9D%CF%84.-%CE%91%CE%BD%CE%B1%CE%B3%CE%BD%CF%8E%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%85_-%CE%9C%CE%B1%CF%81.-%CE%9D%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CE%BB%CE%BF%CE%B2%CE%B1.pdf [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 42| Actionaid et al, *More than six months stranded*, 5.
- 43| Karantinos, D. (2016) *Labour market integration of asylum seekers and refugees – Greece*. Europäische Kommission. Einsehbar unter: https://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiry4fQwMbxAhWnBcAKHTxZCaUQFggUgMAE&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D15909%26langId%3Den&usq=AOvVaw1hghO1dAOTONbVqhyGc7_ [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 44| Europarat (2017) *Greece is pioneering the European Qualifications Passport for Refugees*. Einsehbar unter: <https://www.coe.int/en/web/education/-/new-video-on-the-european-qualifications-passport-for-refugees> [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 45| Kapa Research (2016) *Greece: The year that passed and the year ahead*. Einsehbar unter: https://kaparesearch.com/wp-content/uploads/2018/01/KapaVima_Dec16_EN.pdf [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 46| Public Issue (2016) *Attitudes towards the refugee issue*. Einsehbar unter: http://www.publicissue.gr/wp-content/uploads/2016/04/var-155-apr-2016_ref.pdf [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 47| Dianeosis (2016) *The refugee problem and the Greeks*. Einsehbar unter: http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/02/immigration_04.pdf [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 48| Dianeosis, *The refugee problem and the Greeks*.
- 49| Public Issue, *Attitudes towards the refugee issue*.
- 50| Actionaid et al, *More than six months stranded*, 4.
- 51| Actionaid et al, *More than six months stranded*, 5.
- 52| Actionaid et al, *More than six months stranded*, 6.
- 53| Al Jazeera (2017) ‚RRDP: Women fear violence and rape in refugee camps‘. Einsehbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2017/01/rrdp-women-fear-violence-rape-refugee-camps-170123180556027.html> [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 54| Euronews (2016) ‚Violence breaks out at Greek refugee camp‘. Einsehbar unter: <http://www.euronews.com/2016/11/17/violence-breaks-out-at-greek-refugee-camp>.
- 55| Al Jazeera (2016) ‚Spurned, hopeless and attacked, refugees' drama goes on‘. Einsehbar unter: <https://www.aljazeera.com/news/2016/11/spurned-hopeless-attacked-refugees-drama-161122183357579.html> [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 56| Greek Travel Pages (2017) ‚University Study Reveals Refugee Crisis Repercussions on Greek Island Tourism‘. Einsehbar unter: <http://news.gtp.gr/2017/01/18/study-refugee-crisis-repercussions-greek-island-tourism/> [letzter Aufruf: 03.07.2018].
- 57| Skleparis, „Towards a hybrid 'shadow state'?“.

Die Autoren

Dr. Dimitris Skleparis ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der School of Social and Political Sciences der Universität Glasgow. Er ist Fachreferent im Greek Politics Specialist Group (GPSG) der Political Studies Association des Vereinigten Königreichs und ist Mitglied des UNESCO-Lehrstuhls für internationale Migration. Derzeit arbeitet er an dem Forschungsprojekt „Building Futures“ zur Aufnahme syrischer Jugendflüchtlinge im Libanon, Griechenland und Großbritannien (siehe: www.RefugeePolitics.net).

Dr. Georgios Karyotis ist leitender Dozent für Internationale Beziehungen an der School of Social and Political Sciences der Universität Glasgow und stellvertretender Leiter des Greek Politics Specialist Group (GPSG) der Political Studies Association des Vereinigten Königreichs. Er ist Projektleiter für das Forschungsprojekt „Building Futures“ zur Aufnahme syrischer Jugendflüchtlinge im Libanon, Griechenland und Großbritannien (siehe: www.RefugeePolitics.net).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Ansprechpartner:

Benedict Göbel

Hauptabteilung Politik und Beratung

Telefon: +49(0)30/26996-3457

E-Mail: benedict.goebel@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2018, Sankt Augustin/Berlin

Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln

Satz: Janine Höhle, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin

ISBN 978-3-95721-454-6

www.kas.de



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

Bildvermerk Titelseite
© Stefanos Kyriazis,
fotolia.com