

Das Asylsystem Schwedens

Bernd Parusel

Das Asylsystem Schwedens

Bernd Parusel

Über den Autor

Dr. Bernd Parusel ist Politikwissenschaftler und Experte für den nationalen Kontaktpunkt Schweden im Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN), Borlänge.

Kontakt

Dr. Matthias Mayer
Project Manager
Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung
Telefon +49 5241 81-81564
Fax +49 5241 81-681564
matthias.mayer@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

© 2016 Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Titelbild: Jonathan Stutz / Fotolia.com
Umschlaggestaltung: Bertelsmann Stiftung

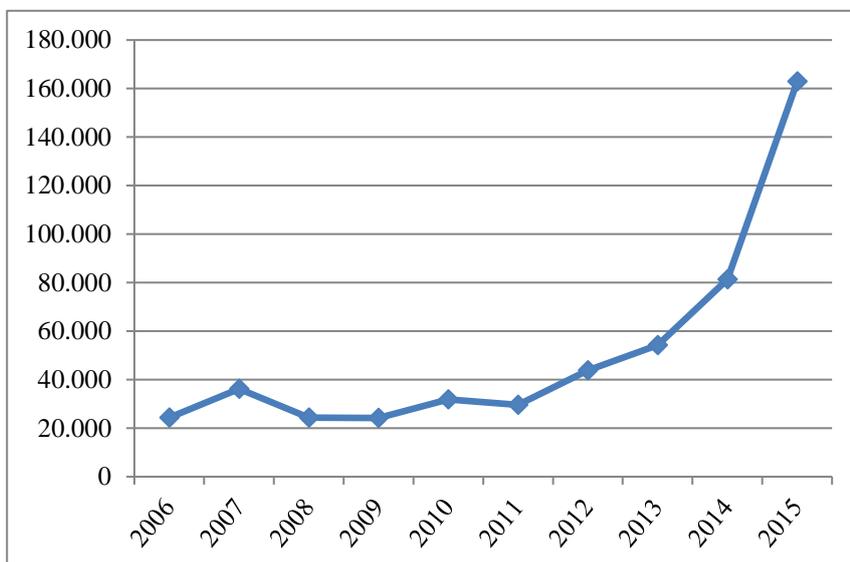
Inhalt

Einleitung: Zufluchtsland Schweden.....	2
1 Schweden im „Gemeinsamen Europäischen Asylsystem“ (GEAS) ...	5
2 Einreise und Asylantragstellung.....	7
3 Dauer des Asylverfahrens	10
4 Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern.....	10
5 Asylentscheidungen.....	12
6 Widerspruchsmöglichkeiten gegen negative Entscheidungen	13
7 Rückkehrpolitik.....	15
8 Unbegleitete Minderjährige.....	16
9 Neuansiedlung (Resettlement).....	18
10 Gesellschaftliche Integration.....	19
11 Bewertung: Erfolge und Misserfolge der schwedischen Asylpolitik und mögliche Lehren für Deutschland.....	22
12 Perspektiven der schwedischen Asyl- und Integrationspolitik	25
Literatur	29

Einleitung: Zufluchtsland Schweden

Als 2015 aufgrund des Krieges in Syrien, des Vorrückens des „Islamischen Staates“, der sich weiter verschlechternden Sicherheitslage in Afghanistan und anderen Konflikten über 1,2 Millionen Menschen einen Asylantrag in den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union stellten, gehörte Schweden zu den EU-Ländern, die gemessen an ihrer Bevölkerungsgröße die meisten Asylbewerber aufnahmen. Mit rund 9,8 Millionen Einwohnern ist Schweden ein kleinerer bis mittelgroßer EU-Staat, registrierte jedoch fast 163.000 Asylerstanträge (Grafik 1 und Tabelle 1).¹ Über zwölf Prozent aller in der EU gestellten Anträge entfielen damit auf das skandinavische Land. Nur in Ungarn wurden im Verhältnis zur Einwohnerzahl noch mehr Anträge gestellt. Im Vorjahr, 2014, waren rund 81.000 Asylbewerber nach Schweden gekommen.

Grafik 1: Asylbewerber in Schweden, 2006–2015



Quelle: Schwedisches Migrationsamt (*Migrationsverket*)

Tabelle 1: Asylbewerber in Schweden, 2011–2015

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015
Insgesamt	29.648	43.887	54.259	81.301	162.877
Frauen	10.708	16.142	19.496	26.484	48.149
Männer	18.940	27.745	34.763	54.817	114.728
Kinder	9.699	14.151	16.452	23.110	70.384
<i>davon unbegleitete Minderjährige</i>	2.657	3.578	3.852	7.049	35.369

Quelle: Schwedisches Migrationsamt (*Migrationsverket*)

Schweden spielt auch sonst eine wesentliche Rolle als Zielland von Migranten. Neben Schutzsuchenden und ihren nachziehenden Familienangehörigen kommen viele auch als Arbeitskräfte im Rahmen des liberalen schwedischen Systems für Erwerbsmigration ins Land,² als internationale

¹ Vgl. Eurostat 2016.

² Für eine nähere Beschreibung dieses Systems siehe z. B. OECD; Parusel, Bernd 2015c: 145–152.

Studenten, Au-pairs oder auch als selbstständige Unternehmer (Tabelle 2). Insgesamt erhielten im Jahr 2014 über 103.000 Menschen aus Nicht-EU-Staaten eine erstmalige Aufenthaltserlaubnis in Schweden und im Jahr 2015 über 106.000 – ein Rekordwert.³ Aktuell sind 16,5 Prozent aller Einwohner Schwedens außerhalb des Landes geboren. Vor 15 Jahren waren es nur rund elf Prozent.⁴

Tabelle 2: Zuwanderung nach Schweden, berechnet anhand erstmalig erteilter Aufenthaltserlaubnis, 2010–2015*

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

Quelle: Schwedisches Migrationsamt (*Migrationsverket*).

* Ohne schwedische Staatsbürger, EU-Bürger und deren Angehörige.

Die schwedische Migrations- und Integrationspolitik wird international oft als progressiv und ambitioniert wahrgenommen.⁵ Und obwohl es durchaus Herausforderungen gibt, etwa einen Mangel an bezahlbaren Mietwohnungen und eine schleppend verlaufende Arbeitsmarktintegration neu zuziehender Flüchtlinge, bekennt sich die Regierung zu einer positiven Sicht auf Migration. „Die grundlegende Vision (...) ist, dass Einwanderung hilft, die schwedische Gesellschaft, den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft zu revitalisieren. Einwanderer bringen neues Wissen und neue Erfahrungen aus ihren Herkunftsländern mit“, heißt es in einem „Fact Sheet“ der Regierung vom August 2014.⁶

Auf der Internetseite der Regierung ist außerdem zu lesen, man ziele darauf ab, eine „langfristige und nachhaltige Migrationspolitik“ aufrechtzuerhalten, mit der „das Recht auf Asyl gewahrt wird und im Rahmen einer gesteuerten Migration die grenzüberschreitende Mobilität erleichtert, bedarfsorientierte Arbeitsmigration gefördert, die positiven Effekte von Migration für Entwicklung verstärkt und die Europäische und internationale Kooperation vertieft werden soll.“⁷

Nichtsdestotrotz vollzog Schweden im Herbst 2015 in der Asylpolitik eine drastische Kehrtwende. Angesichts massiver Engpässe bei der Registrierung, Unterbringung und Versorgung der im Zuge der „Flüchtlingskrise“ immer zahlreicher ins Land kommenden Asylsuchenden kündigte die Regierung im Oktober und November 2015 in zwei Schritten einen Katalog von Maßnahmen an, mit dem der Asylbewerberzugang drastisch gesenkt werden soll. U. a. ist vorgesehen, dass Schutzberechtigte statt einer unbefristeten künftig nur noch eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten, anerkannte

³ Asylbewerber sind in diesen Zahlen nicht enthalten, sondern lediglich Personen, deren Asylanträge positiv entschieden wurden, denen also ein Schutzstatus zuerkannt wurde. Einschließlich EU-Bürger betrug die Zuwanderung rund 127.000 Personen im Jahr 2014.

⁴ Statistics Sweden (Statistiska Centralbyrån).

⁵ In der 2015er Ausgabe des „Migrant Integration Policy Index“ (MIPEX), der die Migrations- und Integrationspolitik in 38 Ländern synthetisiert, wurde Schweden am besten bewertet und erreichte Platz 1 im Ländervergleich.

⁶ Government Offices of Sweden 2014 (Zitat übersetzt durch den Verfasser).

⁷ Government Offices of Sweden, 27.11.2014, aktualisiert am 12.2.2015 (Zitat übersetzt durch den Verfasser), www.government.se/government-policy/migration/migration-policy-objectives/.

Flüchtlinge für drei Jahre und subsidiär Schutzberechtigte, also bspw. Kriegsflüchtlinge, für 13 Monate. Der Familiennachzug soll ebenfalls erschwert und für Personen mit subsidiärem Schutz ganz verboten werden. Auch sollen nationale humanitäre Schutzformen, die nicht durch internationales Recht oder EU-Recht zwingend vorgeschrieben sind, wegfallen.

Die entsprechenden Änderungen im schwedischen Ausländergesetz (*Utlänningslag*) traten im Sommer 2016 in Kraft, gelten aber auch rückwirkend für alle Asylbewerber, die nach der Ankündigung der Maßnahmen im Herbst 2015 noch ins Land kamen.⁸ Zunächst sollen die genannten Verschärfungen der Flüchtlingspolitik für drei Jahre gelten – danach will die Regierung nach bisherigem Bekunden zu den zuvor geltenden, großzügigeren Regelungen zurückkehren. Andere Zuwanderungsformen, etwa die Studierenden- oder Fachkräftemigration, sind von den Maßnahmen nicht berührt. Hier hält Schweden bislang an den geltenden Regeln fest.

Als weitere Kontroll- und Begrenzungsmaßnahme wurde im Januar 2016 bereits festgelegt, dass Fähr-, Bus- und Bahnunternehmen keine Passagiere mehr aus Deutschland oder Dänemark nach Schweden bringen dürfen, die keine Identitätsnachweise haben. Zudem wurden vorübergehende Grenzkontrollen durch Zoll und Polizei eingeführt und seither mehrfach verlängert.⁹

Nach der Ankündigung dieser Maßnahmen und insbesondere nach der Einführung der Identitätskontrollen durch Transportunternehmen außerhalb des schwedischen Territoriums ging die Zahl der Asylbewerber in Schweden drastisch zurück. Im März 2016 wurden nur noch 2.251 Asylanträge registriert; dies entspricht 5,7 Prozent des Wertes vom Oktober 2015, als noch 39.196 Asylbewerber nach Schweden kamen. Auch zeigte sich, dass immer mehr Asylantragsteller ihre Anträge zurücknahmen und Schweden wieder verließen. Im Januar 2016 wurden rund 34 Prozent aller Asylverfahren, die bei *Migrationsverket* zur Entscheidung anstanden, formell erledigt, da die betreffenden Personen nicht mehr anwesend waren.

Über die Beweggründe der Asylsuchenden, die ihre Anträge offiziell zurücknehmen oder schlichtweg „verschwinden“, liegen keine systematischen Erkenntnisse vor. Das Migrationsamt vermutet jedoch, dass manche Asylbewerber unrealistisch hohe Erwartungen an ihren Aufenthalt in Schweden hatten, sich dann mit langen Wartezeiten und überfüllten Aufnahmeeinrichtungen konfrontiert sahen oder schlichtweg Sehnsucht nach in den Herkunftsregionen zurückgebliebenen Angehörigen bekamen.¹⁰ Wohin die betreffenden Personen ausgereist sind, ist nicht bekannt.

Die schwedische Debatte über Zuwanderung und Flüchtlinge war im Laufe der Flüchtlingskrise 2015–2016 merklich rauer geworden. Während in der Bevölkerung und in den meisten Medien bis Herbst 2015 noch Empathie und Aufnahmebereitschaft überwogen, wurden nach und nach immer mehr Ängste laut, dass Schweden sich durch den Flüchtlingszustrom übernehme. Tatsächlich wurde es für das Migrationsamt *Migrationsverket* immer schwieriger und am Ende ganz unmöglich, für alle Neuankömmlinge noch ein Dach über dem Kopf zu organisieren. Gemeinden klagten, ihre Sozialdienste kämen mit der Betreuung von Minderjährigen, Flüchtlingen mit psychischen Problemen (etwa Traumatisierung) und anderen besonderen Bedürfnissen nicht mehr hinterher. Teilweise zeigten sich kommunale und regionale Behörden selbst beim Staat an, da sie den Sozialgesetzen nicht mehr folgen konnten. Die Regierung sah sich daher gezwungen, drastisch zu reagieren.

⁸ Government Offices of Sweden, 8.4.2016.

⁹ Siehe dazu Parusel 2015a.

¹⁰ „Asylsökande ger upp“, *Dagens Industri*, 22.3.2016.

In Anbetracht der Tatsache, dass Schweden trotz seiner jüngsten asylpolitischen Kehrtwende aber auch weiterhin eine wesentliche Rolle als Zielland von Schutzsuchenden spielt, soll der vorliegende *Policy Brief* einen Überblick über die schwedische Asyl- und Flüchtlingspolitik geben. Fragen des Asylverfahrens, der Schutzgewährung, Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern werden im Folgenden ebenso behandelt wie Integrationsangebote für diejenigen, denen als Flüchtlinge oder anderweitig Schutzberechtigte ein Aufenthaltsrecht gewährt wird.

Zu beachten ist dabei, dass die Asylpolitik nicht nur in Schweden, sondern auch in vielen anderen EU-Staaten und auf der europäischen Ebene derzeit im Fluss ist. Die rot-grüne Minderheitsregierung in Stockholm brachte beispielsweise zahlreichen Gesetzesänderungen auf den Weg, die im Sommer 2016 in Kraft traten. Soweit die Zielrichtung dieser Maßnahmen bereits erkennbar ist und ihre tatsächliche Umsetzung wahrscheinlich wirkt, geht der vorliegende *Policy Brief* bereits darauf ein.

1 Schweden im „Gemeinsamen Europäischen Asylsystem“ (GEAS)

Als Mitgliedstaat der Europäischen Union, der nicht von einer Opt-out-Regelung Gebrauch gemacht hat, gelten in Schweden die Richtlinien und Verordnungen der EU, die zusammen das so genannte „Gemeinsame Europäische Asylsystem“ (GEAS) bilden.¹¹ Schweden sieht die Fortentwicklung des GEAS positiv und setzt sich schon lange für eine Harmonisierung nationaler Systeme und eine gerechtere Verteilung von Asylbewerbern unter den Mitgliedstaaten ein. Auch drängt die Regierung darauf, dass mehr Staaten als bisher Flüchtlinge auch über Neuansiedlungsprogramme (*Resettlement*) aufnehmen, um Transitländer zu entlasten. Schweden führt schon seit Jahrzehnten jährliche Resettlement-Programme durch, über die zuletzt rund 1.900 Personen pro Jahr aus verschiedenen Krisengebieten aufgenommen wurden (siehe dazu Neuansiedlung (Resettlement)).

Im Zuge des stark angestiegenen Migrationsdrucks im Jahr 2015 sprach sich Schweden für einen Verteilungsmechanismus für Flüchtlinge aus und unterstützte auch die Einrichtung so genannter Hotspots in Griechenland und Italien, wo Asylsuchende sich registrieren lassen können, um anschließend weiterverteilt zu werden. Das Migrationsamt *Migrationsverket* stellte Personal zur Verfügung, das vor Ort in Griechenland und Italien bei der Registrierung half. Gleichzeitig beklagten schwedische Regierungsvertreter die mangelnde Solidarität unter den EU-Staaten bei der Aufnahme von Schutzsuchenden und argumentierten, aufgrund der hohen Asylzahlen im eigenen Land solle Schweden nicht über EU-interne Umverteilungsmaßnahmen (*Relocation*) weitere Schutzsuchende entgegennehmen, sondern selbst über solche Programme Asylbewerber an andere EU-Staaten weiterverweisen können. Tatsächlich nahm Schweden im Lauf des Jahres nur 39 Asylbewerber auf, die aus Hotspots in Italien überstellt wurden.¹²

Aufgrund der Asylrichtlinien und -verordnungen der EU sind die schwedischen Asylregeln in vielerlei Hinsicht denen anderer Mitgliedstaaten durchaus ähnlich. Verordnungen wie die Dublin-Verordnung¹³ haben eine Direktwirkung, sie müssen also normalerweise nicht in nationales Recht überführt

¹¹ Einen Überblick über die einzelnen Instrumente des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bietet etwa die Broschüre European Commission 2014.

¹² Migrationsverket 2016a: 90. Jahres-Rechenschaftsbericht des Migrationsamtes.

¹³ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von

werden. Richtlinien dagegen werden gewöhnlich durch Änderungen nationaler Gesetze implementiert. Viele der in den letzten Jahren erfolgten Änderungen im schwedischen Ausländergesetz und in der Ausländerverordnung (*Utlänningsförordning*) gehen auf europäische Rechtsakte zurück.

Bisher legen die Asylrichtlinien der EU indes lediglich Mindestnormen für Asylverfahren, die Aufenthaltsbedingungen während des Verfahrens und die Anerkennung Drittstaatsangehöriger und staatenloser Personen als Flüchtlinge¹⁴ oder subsidiär Schutzberechtigte¹⁵ fest. Schweden ging bislang in vielen Punkten über diese Mindestnormen hinaus, hatte daher also ein großzügigeres Asylrecht. So sind die Rahmenbedingungen der Unterbringung von Asylbewerbern, ihre materielle Versorgung und einige Verfahrensstandards besser als in vielen anderen Staaten.

Neben den im internationalen Recht (Genfer Flüchtlingskonvention) verankerten oder EU-rechtlich geregelten Prinzipien der Asylgewährung für Flüchtlinge oder Personen, die z. B. aufgrund bewaffneter Konflikte geflohen sind („subsidiärer Schutz“), verfügt Schweden auch über den nur im nationalen Recht festgelegten Schutzstatus aus humanitären Gründen, etwa wegen „besonders schmerzlicher Umstände“.¹⁶ Im Herbst 2015 kündigte die schwedische Regierung jedoch an, dass rein nationale Schutzvorschriften abgeschafft werden sollen, sodass Asyl nur noch dann gewährt wird, wenn es aufgrund internationalen Rechts oder EU-Rechts zwingend erforderlich ist.

Schweden wendet die Dublin-Verordnung an, wobei Jahr für Jahr wesentlich mehr Asylbewerber von Schweden in andere beteiligte Staaten überstellt werden als Schweden aus anderen Staaten entgegennehmen muss. Da Schweden für die meisten Asylbewerber aufgrund seiner geographischen Lage nicht das Ersteinreiseland ist, ist das Aufkommen an „Dublin-Fällen“ relativ hoch. 2015 beantragte Schweden in rund 14.000 Fällen die Überstellung eines Asylbewerbers in einen anderen Staat, den es nach der Dublin-Verordnung für zuständig hielt. In rund 8.000 Fällen wurden solche Übernahmeersuchen akzeptiert, wobei es in knapp 5.800 Fällen zu einem tatsächlichen Überführungsbeschluss kam. Umgekehrt lag die Zahl der von anderen Staaten an Schweden gerichteten Übernahmeersuchen bei nur rund 3.300.¹⁷

einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, Amtsblatt der Europäischen Union L 180, 29.6.2013: 31–59.

¹⁴ Die Neufassung der so genannten „Asyl-Qualifikationsrichtlinie“ der EU (Richtlinie 2011/95/EU) definiert als „Flüchtling“ einen „Drittstaatsangehörigen, der aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will, oder einen Staatenlosen, der sich aus denselben vorgenannten Gründen außerhalb des Landes seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht dorthin zurückkehren will.“

¹⁵ Als „Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz“ wird in der Asyl-Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser definiert, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr laufe, einen ernsthaften Schaden (...) zu erleiden und (...) der den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen will“. Als „ernsthafte Schaden“ gelten (a) die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, (b) Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung eines Antragstellers im Herkunftsland oder (c) eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

¹⁶ Diese humanitären Asylgründe können als eine Art Härtefallregelung betrachtet werden, die werden jedoch im Rahmen des Asylverfahrens selbst geprüft, nicht erst danach, also nach einem negativ abgeschlossenen Verfahren.

¹⁷ Migrationsverket 2016a: 22–23.

2 Einreise und Asylantragstellung

Seit 2012 ist die Zahl der Asylbewerber in Schweden jedes Jahr gestiegen und 2015 hat sie sich im Vergleich zum Vorjahr nochmal mehr als verdoppelt. Nie zuvor in seiner Geschichte hat Schweden so viele Asylantragsteller registriert. Die meisten Antragsteller kamen im Jahr 2015 aus Syrien (51.338), Afghanistan (41.564) und dem Irak (20.858). Zu den zehn Hauptherkunftsländern bzw. Staatsangehörigkeitsgruppen zählten außerdem staatenlose Personen (zumeist aus Syrien oder Palästina) und Geflüchtete aus Eritrea, Somalia, dem Iran, Albanien, dem Kosovo und Äthiopien. Länder des Nahen und Mittleren Ostens sowie das Horn von Afrika sind somit die mit Abstand häufigsten Herkunftsregionen der Asylbewerber in Schweden.

Der Westbalkan spielt als Herkunftsregion eine wesentlich geringere Rolle als etwa in Deutschland.¹⁸ Im Jahr 2015 kamen in Schweden rund vier Prozent aller Asylbewerber aus den Balkanstaaten Albanien, Serbien, Kosovo, Montenegro, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina. In Deutschland lag deren Anteil bei rund 30 Prozent. Im April 2016 war der Anteil der Balkanstaaten am Asylbewerberaufkommen in Deutschland und Schweden annähernd gleich (5,5 Prozent in Deutschland und 7,8 Prozent in Schweden).¹⁹

Tabelle 3: Hauptherkunftsländer der Asylbewerber, 2011–2015*

	2011	2012	2013	2014	2015	2015 (%)
Syrien	640	7.814	16.317	30.583	51.338	31,5%
Afghanistan	4.122	4.755	3.011	3.104	41.564	25,5%
Irak	1.633	1.322	1.476	2.666	20.858	12,8%
Staatenlose	1.109	2.289	6.921	7.863	7.716	4,7%
Eritrea	1.647	2.356	4.844	11.499	7.233	4,4%
Somalia	3.981	5.644	3.901	4.831	5.465	3,3%
Iran	1.120	1.529	1.172	997	4.560	2,8%
Albanien	263	1.490	1.156	1.699	2.615	1,6%
Kosovo	1.210	942	1.209	1.474	1.779	1,1%
Äthiopien	269	339	383	608	1.716	1,0%
Insgesamt	29.648	43.887	54.259	81.301	162.877	100%

* Rangfolge der Hauptherkunftsländer nach Verteilung 2015.

Quelle: Schwedisches Migrationsamt (*Migrationsverket*)

¹⁸ Vgl. European Stability Initiative 2015.

¹⁹ Eurostat-Datenbank, Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht. Jährliche aggregierte Daten (gerundet) (migr_asyappctza). Stand der Daten: 18.3.2016; sowie Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht. Monatliche Daten (gerundet) (migr_asyappctzm). Stand der Daten: 3.6.2016.

Angesichts der geographischen Randlage Schwedens innerhalb der EU ist der Umfang der Asylzuwanderung nach Schweden bemerkenswert. Schweden hat keine Land-Außengrenzen, also Grenzen zu Staaten, die nicht dem Schengenraum angehören. Direkt grenzt es lediglich an Finnland und Norwegen an; mit Dänemark ist es seit dem Jahr 2000 durch eine Auto- und Eisenbahnbrücke verbunden. Daneben gibt es Fährverbindungen nach Deutschland, Polen und in die baltischen Staaten. Alle diese Staaten gehören dem Schengener Abkommen an. Unmittelbare Außengrenzen hat Schweden somit lediglich an seinen internationalen Flughäfen, vor allem Stockholm-Arlanda und Göteborg-Landvetter.

Die meisten Asylbewerber kommen jedoch nicht über Flugverbindungen zwischen Schweden und Drittstaaten ins Land, sondern über den Landweg, insbesondere über die Öresundbrücke. Seit November 2015 werden hier aufgrund der Flüchtlingskrise wieder Grenzkontrollen durchgeführt. Da Flüchtlinge jedoch die Möglichkeit haben, an der Grenze einen Asylantrag zu stellen, bedeuten die Grenzkontrollen keine Abschottung, sondern sind eher als Versuch zu sehen, die irreguläre Einreise besser überwachen zu können.

Zusätzlich zu den Grenzkontrollen gilt seit Januar 2016 jedoch, dass Fähr-, Bus- und Bahnunternehmen niemanden mehr nach Schweden transportieren dürfen, der sich nicht ausweisen kann. Diese Maßnahme, deren Einführung in Schweden hoch umstritten war, da sie den grenzüberschreitenden Pendlerverkehr zwischen dem Großraum Kopenhagen und der südschwedischen Region Skåne behindert, hat dazu geführt, dass Flüchtlinge ohne Ausweisdokumente die schwedische Grenze nur noch in Privatautos oder Taxis über die Öresundbrücke erreichen können. Die Überquerung der Brücke zu Fuß kam in Einzelfällen vor, ist jedoch verboten. Flüchtlinge aus Afghanistan und dem Irak, aber auch andere Gruppen, haben oft keine Ausweisdokumente.

Asyl kann sowohl an den Grenzen oder innerhalb Schwedens beim Migrationsamt *Migrationsverket* beantragt werden. Im Herbst 2015 hatte die Registrierungseinheit von *Migrationsverket* in Malmö, wo die meisten Asylanträge vorgebracht wurden, aufgrund des starken Andrangs mitunter rund um die Uhr geöffnet. Inzwischen wurden die Öffnungszeiten wieder eingeschränkt. Wer seinen Asylantrag an der Grenze stellt (etwa bei der Grenzkontrolle am Flughafen oder bei Zoll- oder Polizeibeamten, die seit November 2015 stichprobenartig Kontrollen an der Öresundbrücke und in Fährterminals durchführen), wird an die nächstgelegene Niederlassung von *Migrationsverket* verwiesen. Ein gesondertes Flughafenverfahren wie in Deutschland oder ein Verfahren in Transitzonen an den Landesgrenzen gibt es nicht.

Migrationsverket ist eine zentralstaatliche Behörde, die über eine Vielzahl an Zweigstellen im ganzen Land verfügt. Acht dieser Zweigstellen nehmen gegenwärtig Asylanträge entgegen. Die übrigen, zumeist kleineren Zweigstellen organisieren vorwiegend die Unterbringung und Versorgung der Asylbewerber. Die schwedischen Auslandsvertretungen (Botschaften, Konsulate) können aufgrund des Territorialprinzips im Asylrecht keine Asylanträge entgegennehmen. *Migrationsverket* betreibt auch die schwedischen Abschiebehafteinrichtungen und ist für freiwillige Rückführungen zuständig. Zwangsrückführungen (Abschiebungen) übernimmt die Polizei.

Bei der Asylantragstellung wird jedem Schutzsuchenden, auch Kindern, eine individuelle Bearbeitungsnummer zugeteilt. Bei der Registrierung richtet sich *Migrationsverket* nach entsprechenden Richtlinien des UNHCR. Demnach sind bei der Registrierung eines Asylantrags Informationen über

vorhandene Identitätsnachweise, persönliche Daten, Ausbildung, Familienstand und enge Familienangehörige (vor allem Kinder) einzuholen. Die Antragsteller dürfen auch angeben, ob sie als Sachbearbeiter und Dolmetscher für die Prüfung des Asylantrags eine Frau oder einen Mann wünschen. Außerdem wird gefragt, warum der Antragsteller sein Herkunftsland verlassen hat. Hierbei geht es nicht um eine Vorabprüfung des Asylgesuchs, sondern zunächst nur darum, beurteilen zu können, ob von asylrelevanten Gründen ausgegangen werden kann oder nicht, also ob ein Rechtsbeistand hinzugezogen werden muss oder nicht.

Nach schwedischem Recht haben Ausländer, die ausgewiesen werden sollen, Anspruch auf einen kostenlosen Rechtsbeistand, so dass sie während des aufenthalts- bzw. asylrechtlichen Verfahrens Beratung und Unterstützung bekommen und gegen eine Ablehnung ihres Gesuchs bzw. gegen einen Ausweisungsbeschluss rechtlich vorgehen können. Für Asylfälle bedeutet dies in der Praxis, dass für Personen, die wahrscheinlich schutzberechtigt sind, in der Regel kein kostenloser Rechtsbeistand organisiert wird, wohl aber für Individuen, bei denen mit einer Ablehnung des Asylantrags zu rechnen ist. Das Migrationsamt stellt den Betroffenen in solchen Fällen unabhängige Rechtsbeistände zur Verfügung, wobei sich die Asylbewerber, wenn sie wollen, selbst eine bestimmte Person wünschen können. In der Regel sind dies Rechtsanwälte oder Juristen, die von *Migrationsverket* bezahlt werden, aber nicht dort angestellt sind. 2015 kosteten sämtliche Rechtsbeistände 254 Millionen schwedische Kronen, umgerechnet rund 27 Millionen Euro.

Alle Asylbewerber im Alter von über 14 Jahren werden fotografiert und müssen ihre Fingerabdrücke abgeben. Letztere werden in eine Datenbank eingespeist und es wird geprüft, ob der Antragsteller bereits in einem anderen EU-Land (oder in Norwegen, Island, der Schweiz oder Liechtenstein) registriert wurde. Dies geschieht anhand des Eurodac-Registers.²⁰

Asylanträge sind auch dann zulässig, wenn ein Antragsteller keine Identitätsnachweise vorlegt. Anders als bei Anträgen auf legale Zuwanderung, etwa bei der Zuwanderung zu Studien- oder Erwerbszwecken, kann von Schutzsuchenden nicht verlangt werden, dass sie vor einer möglichen Aufenthaltsgewährung in Schweden in ihr Herkunftsland zurückkehren, um Identitätsdokumente zu beschaffen. Es genügt in solchen Fällen also, dass die Identität glaubhaft gemacht wird. Dies ist aufgrund des Prinzips der „freien Beweiswürdigung“ auch mündlich möglich.²¹

Asylantragsteller haben während der Dauer ihres Verfahrens Anspruch auf Sozialleistungen nach dem Gesetz für die Aufnahme von Asylbewerbern (*Lagen om mottagande av asylsökande*, LMA), sofern sie nicht über ausreichende Mittel zu ihrer eigenen Versorgung verfügen. Daher werden die Antragsteller bei der Registrierung auch in das schwedische Aufnahmesystem für Asylbewerber eingeschrieben. Die Sozialleistungen umfassen u. a. ein Tagegeld und Unterbringung (siehe dazu Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern).

²⁰ Eurodac ist eine Abkürzung von European Dactyloscopy und ist durch eine EU-Verordnung geregelt: Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (...), Amtsblatt der Europäischen Union, L 180, 29.6.2013.

²¹ Vgl. Kapitel „Identität“ in: *Migrationsverket* Version 23.5.2012: 5–6.

3 Dauer des Asylverfahrens

Die Bearbeitungsdauer von Asylanträgen ist in den letzten Jahren aufgrund des starken Andrangs stark angestiegen. Während die durchschnittliche Bearbeitungsdauer für alle Asylanträge, die im Jahr 2013 erstinstanzlich entschieden wurden, noch bei 122 Tagen lag, betrug sie 142 Tage im Jahr 2014 und stieg dann 2015 stark an, auf 229 Tage. Für 2016 zeichnet sich bisher eine noch längere Verfahrensdauer ab. Die Asylfälle, die im März 2016 entschieden wurden, hatten eine Bearbeitungsdauer von durchschnittlich 262 Tagen. In Fällen, in denen Asylbewerber vor Gericht gegen negative Entscheidungen des Migrationsamtes klagen, dauern Asylverfahren freilich noch länger. Hierzu liegt keine nationale Statistik vor, jedoch gab bspw. das Migrationsgericht in Göteborg die durchschnittliche Verfahrensdauer bei Klagen in Asylfällen im Juni 2016 mit rund vier bis acht Monaten an.²²

Die Bearbeitungsdauer unterscheidet sich jedoch je nach Fallkonstellation und Herkunftsland, so dass Durchschnittswerte nur bedingt aussagekräftig sind. Anträge syrischer Asylbewerber wurden im März 2016 durchschnittlich innerhalb von 272 Tagen entschieden. Bei Irakern und Afghanen war die Bearbeitungsdauer mit 161 bzw. 190 Tagen deutlich kürzer, während sie bei Eritreern 330 Tage betrug.²³

Auch Asylfälle, bei denen festgestellt wird, dass Schweden nicht zuständig ist, die also entsprechend der Dublin-Verordnung an ein anderes EU-Land übergeben werden sollen, kommt es zu langen Wartezeiten. Im Jahr 2015 dauerte es durchschnittlich 174 Tage, bis ein Asylbewerber, bei dem die Zuständigkeit eines anderen Staates ermittelt wurde, dorthin überstellt werden konnte.²⁴ Dieser Zeitraum gilt als lang – schließlich zielt die Dublin-Verordnung darauf ab, Asylbewerbern schnell Zugang zu einem Asylverfahren in der EU zu ermöglichen.²⁵

Generell strebt das Migrationsamt danach, alle Asylverfahren so kurz wie möglich zu halten. Grundsätzlich findet keine Priorisierung von Asylanträgen nach Herkunftsländern statt. Allerdings soll 2016 ein neues internes Sortierungssystem für Asylfälle bei *Migrationsverket* implementiert werden, das Auswirkungen auf die Verfahrensdauern haben könnte. Asylanträge sollen bereits bei der Antragstellung nach dem zu erwartenden Verfahrens- und Prüfaufwand sortiert und behördenintern entsprechend weiterverwiesen werden. Entscheidungen nach Aktenlage und ohne persönliche Anhörung, wie sie zeitweise bei Syrern in Deutschland vorkamen, gibt es in Schweden bislang nicht. Auch werden Personen aus Staaten, die als sicher gelten und bei denen daher in der Regel auf „offensichtlich unbegründet“ entschieden wird, bevorzugt in der Nähe von Flughäfen untergebracht, damit eine Ausreisepflicht möglichst einfach durchgesetzt werden kann.

4 Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern

Schweden hat ein umfassendes System der Aufnahme und Unterbringung für neuankommende Asylsuchende, das jedoch in Zeiten hoher Asylantragszahlen unter großen Druck geraten kann. Das Aufnahmesystem wird hauptsächlich vom Migrationsamt verwaltet. Während ein Asylantrag geprüft wird, ist der Bewerber einer Aufnahmeeinheit zugeordnet, die ihm Wohnraum zur Verfügung stellt

²² Internetseite des Verwaltungsgerichts Göteborg.

²³ Migrationsverket veröffentlicht diese Daten auf seiner Internetseite www.migrationsverket.se.

²⁴ Migrationsverket 2016a: 34.

²⁵ Siehe dazu Fratzke 2015.

und die Deckung des Lebensunterhalts unterstützt. In den meisten Fällen werden Asylbewerber entweder in einer Wohnung, die von der Behörde in einem normalen Wohngebiet angemietet wurde, oder in einer Aufnahmeeinrichtung untergebracht.

Asylbewerber, die nicht für ihren eigenen Lebensunterhalt aufkommen können, erhalten staatliche Unterstützung in Form von Geld, das bargeldlos auf ein Bankkonto ausbezahlt wird, auf das die Betroffenen über individuelle Chipkarten an Geldautomaten oder beim bargeldlosen Einkauf zugreifen können. Sachleistungen oder Gutscheine gibt es nicht. Die Geldleistungen sind nicht an das Niveau der schwedischen Grundsicherung (*försörjningsstöd*) gekoppelt, sondern werden von der Regierung per Verordnung festgelegt, siehe Tabelle 4. Sie liegen de facto rund ein Viertel unter dem Niveau der Grundsicherung.²⁶ Anders als die Grundsicherung, die sich auf einen Monat bezieht, werden Leistungen für Asylbewerber pro Tag berechnet (Tagessätze) und sollen für Lebensmittel, Kleidung, Schuhe, Hygieneartikel, Freizeitaktivitäten, Medikamente und andere Dinge des täglichen Bedarfs ausreichen.

Tabelle 4: Geldleistungen (pro Tag) für Asylbewerber in Schweden, 2016

Für Asylbewerber, die in einer Aufnahme-einrichtung wohnen, in denen kostenlose Mahlzeiten angeboten werden	Für Asylbewerber in Einrichtungen ohne kostenlose Mahlzeiten
Alleinstehende Erwachsene: SEK 24 (2,61 €)	Alleinstehende Erwachsene: SEK 71 (7,71 €)
Erwachsene in Haushaltsgemeinschaft (z.B. Ehegatten): SEK 19 (2,06 €)	Erwachsene in Haushaltsgemeinschaft (z.B. Ehegatten): SEK 61 (6,63 €)
Kind bis 17 Jahre: SEK 12 (1,30 €)*	Kind 0–3 Jahre: SEK 37 (4,02 €)* Kind 4–10 Jahre: SEK 43 (4,67 €)* Kind 11–17 Jahre: SEK 50 (5,43 €)*

Quelle: Schwedisches Migrationsamt (*Migrationsverket*)

* Bei Familien mit mehr als drei Kindern werden die Tagessätze pro Kind halbiert.

Eine medizinische Notversorgung wird ebenfalls gewährleistet. Familien bleiben zusammen und müssen sich in der Regel nicht mit anderen Asylbewerbern eine Wohnung teilen. Die 290 schwedischen Kommunen entscheiden selbst darüber, ob und wie viele Asylbewerber sie jährlich aufnehmen wollen. Entsprechende Vereinbarungen werden einzeln zwischen jeder Kommune und *Migrationsverket* getroffen, einen Verteilungsschlüssel gibt es für Asylbewerber nicht. Wenn die Plätze, die Gemeinden für Asylsuchende zur Verfügung stellen, nicht ausreichen, kann das Migrationsamt jedoch auf dem freien Markt Wohnraum anmieten, ohne dafür das Einverständnis der zuständigen Gemeinden einholen zu müssen. Dies können Jugendherbergen, Hotels, Kasernen oder andere angemessene Unterkünfte überall im Land sein. Während die Gemeinden dem Migrationsamt häufig Wohnungen aus kommunalem Bestand anbieten, etwa über kommunale Wohnungsbauunternehmen, sind auf dem freien Markt viele verschiedene Akteure in die Unterbringung von Asylbewerbern involviert. Sowohl Privatpersonen wie auch Firmen, Vereine und die schwedische Kirche können *Migrationsverket* Unterbringungsmöglichkeiten anbieten und werden dafür bezahlt.

²⁶ Die so genannte „Reichsnorm“ für die Grundsicherung liegt bei 2.950 Kronen monatlich für einen alleinlebenden Erwachsenen. Rechnet man den Tagessatz für erwachsene Asylbewerber in Aufnahmeeinrichtungen ohne kostenlose Mahlzeiten auf einen Monat mit 31 Kalendertagen um, kommt man auf 2.201 Kronen.

Nur für anerkannte Schutzberechtigte gibt es neuerdings, seit März 2016, ein festes Verteilsystem für die dauerhafte Ansiedlung.

Alternativ zur Unterbringung, die vom Migrationsamt gestellt wird, können sich Asylbewerber auch selbst eine eigene Unterkunft suchen. Eine Wohnsitzauflage oder Residenzpflicht besteht dabei nicht. Da die meisten von ihnen keine ausreichenden Mittel haben, um die Miete einer Wohnung zu finanzieren, kommen sie oft bei Freunden oder Verwandten unter. Diejenigen, die bei Freunden oder Familienangehörigen wohnen, erhalten die gleichen finanziellen Zuwendungen wie diejenigen, die in vom Staat zur Verfügung gestellten Unterkünften leben, es werden also keine Zusatzleistungen gewährt.²⁷

5 Asylentscheidungen

Im internationalen Vergleich fällt Schweden seit einigen Jahren mit einer relativ hohen Schutzquote auf. Einer niederländischen Studie zufolge gewährt Schweden im Durchschnitt häufiger Schutz, als es angesichts der Entscheidungspraxis im Durchschnitt aller EU-Länder zu erwarten wäre.²⁸ Es fällt jedoch auch auf, dass viele der Personen, die als Asylbewerber nach Schweden kommen, aus Staaten stammen, in denen Krieg, Bürgerkrieg und/oder politische Verfolgung vorkommen und wo vielfach gegen grundlegende Menschenrechte verstoßen wird, etwa Syrien, Eritrea oder Afghanistan. Die vergleichsweise hohe Schutzquote in Schweden verwundert daher nicht.

Im Jahr 2015 wurden 90 Prozent der Asylanträge syrischer Staatsangehöriger positiv entschieden. Wenn man von Entscheidungen, in denen nicht in der Sache entschieden wurde (z. B. wegen der Zuständigkeit eines anderen Staates auf Basis der Dublin-Verordnung oder in Fällen, in denen Asylbewerber selbst ihre Anträge wieder zurückzogen), absieht, lag die Schutzquote bei fast 100 Prozent. Ähnliches gilt für Eritreer.

Jeder Asylantrag wird in Schweden individuell geprüft. Stets findet dabei eine Anhörung statt, wobei im Fall von Familien die einzelnen Familienmitglieder regelmäßig separat angehört werden. Das Migrationsamt trifft seine Entscheidungen unabhängig auf Basis des geltenden Rechts; Weisungen der Regierung oder einzelner Ministerien sind nicht zulässig. Ebenso gibt es keine gesetzlichen Regelungen zu „sicheren Herkunftsländern“ wie etwa in Deutschland und anderen EU-Staaten. *Migrationsverket* erlässt jedoch interne „rechtliche Stellungnahmen“, aus denen bspw. hervorgeht, wie die Lage in einem bestimmten Herkunftsland zu beurteilen ist und wie auf dieser Basis über Asylanträge von Personen mit bestimmten Profilen entschieden werden sollte.

Schutz kann gewährt werden für Flüchtlinge (auf Basis des Flüchtlingsbegriffs in der Genfer Flüchtlingskonvention), subsidiäre Schutzberechtigte (z. B. Kriegsflüchtlinge, denen beim Verbleib im Herkunftsland ein ernsthafter Schaden drohen würde), aufgrund eines „anderweitigen Schutzbedarfs“ oder wegen „besonders schmerzlicher Umstände“. Personen, von denen angenommen wird, dass sie Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben (etwa Kriegsverbrechen) oder auf andere Weise schwerkriminell sind, können von der Schutzgewährung ausgeschlossen werden („Exklusion“).

²⁷ Migrationsverket 2015: 32.

²⁸ Vgl. A. Leerkes 2015.

Unter den zehn zahlenmäßig stärksten Staatsangehörigkeitsgruppen bei Asylbewerbern in Schweden (siehe Tabelle 5) befinden sich mehrere Gruppen mit hohen Anerkennungsquoten, aber auch Gruppen, die normalerweise nicht anerkannt werden, etwa Asylbewerber aus Albanien, dem Kosovo, Serbien oder der Ukraine. Insgesamt, d. h. für alle Asylbewerber, lag die Schutzquote im Jahr 2015 bei 77 Prozent.

Tabelle 5: Asylentscheidungen in erster Instanz 2015*

Staatsangehörigkeit	Gesamtzahl der Entscheidungen	Positiv	Negativ	Schutzquote
Syrien	20.677	18.523	36	90 %
Eritrea	7.450	6.542	6	88 %
Staatenlose	3.954	3.142	167	79 %
Afghanistan	3.071	1.088	376	35 %
Somalia	2.907	958	385	33 %
Irak	2.797	546	397	20 %
Albanien	2.628	27	1.679	1 %
Kosovo	2.170	60	1.303	3 %
Serbien	1.451	13	807	1 %
Ukraine	897	29	459	3 %
Sonstige	10.800	1.703	3.909	16 %
Insgesamt	58.802	32.631	9.524	77 %

Quelle: Schwedisches Migrationsamt (*Migrationsverket*)

* Die Summe der positiven und der negativen Entscheidungen entspricht nicht der Gesamtsumme aller Entscheidungen, da in manchen Fällen nicht in der Sache entschieden wird. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Schweden aufgrund der Dublin-Verordnung nicht für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist oder wenn ein Asylantragsteller seinen Antrag zurücknimmt, verschwindet oder verstirbt.

6 Widerspruchsmöglichkeiten gegen negative Entscheidungen

Wer der Meinung ist, in erster Instanz keine korrekte Entscheidung über seinen Asylantrag erhalten zu haben, kann gegen die Entscheidung des Migrationsamtes klagen. Betroffene haben sich in diesem Fall innerhalb von drei Wochen nach Zustellung der Entscheidung an das zuständige Migrationsgericht (*Migrationsdomstolen*) zu wenden. Migrationsgerichte gibt es bei vier schwedischen Verwaltungsgerichten, in Malmö, Göteborg, Stockholm und Luleå. Jeder Asylbewerber, der mit einer Ablehnung zu rechnen hat, hat ein Recht auf einen kostenlosen Rechtsbeistand, der während des Asylverfahrens helfen kann, etwa durch Anwesenheit und Unterstützung bei der Anhörung des Asylbewerbers bei *Migrationsverket*. Der Rechtsbeistand berät auch zu Rechtsbehelfen und verfasst eventuelle Klageschriften an die Gerichte.

Bevor ein Widerspruch jedoch gerichtlich geprüft wird, sichtet zunächst das Migrationsamt selbst seine Entscheidung ein weiteres Mal. Falls es keinen Grund für eine Änderung seines ursprünglichen Beschlusses sieht, wird das Gericht zuständig. Das Gericht kann die Erstentscheidung von *Migrationsverket* entweder ändern oder ihr zustimmen. Im ersteren Fall wird der betroffenen Person eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, andernfalls muss sie ausreisen. Es besteht jedoch auch die Möglichkeit, sich letztinstanzlich an das Migrationsobergericht (*Migrationsöverdomstolen*) in Stockholm zu wenden. Bevor dieses einen Fall jedoch in der Sache prüft, muss es zunächst feststellen, dass der vorgebrachte Fall so schwerwiegend ist, dass eine erneute Prüfung geboten erscheint. Beschlüsse des Obergerichts haben stets eine wegweisende Funktion – sie wirken über den konkreten Einzelfall hinaus als Präzedenzfälle für Entscheidungen des Migrationsamtes und der Migrationsgerichte in ähnlich gelagerten Fällen.

Im Jahr 2014 wurden über 11.600 Klagen gegen Asylentscheidungen des Migrationsamtes bei den Gerichten eingereicht und in rund sechs Prozent aller Fälle gaben diese den Klagen statt und bewilligten einen Schutzstatus. 2015 lag die Zahl der Klagen bei knapp 11.000, rund 4,6 Prozent der Antragsteller bekamen Recht. Insgesamt wurden 2015 – einschließlich „Dublin“-Fälle – rund 16.800 Asylanträge erstinstanzlich abgelehnt; in der Mehrzahl der Fälle werden also die bestehenden Klagemöglichkeiten genutzt. Während die Gerichte Klagen von Antragstellern aus den Westbalkan-Ländern, der Mongolei und aus der Ukraine nur sehr selten stattgaben, waren 13 Prozent aller afghanischen Antragsteller und rund elf Prozent aller irakischen Antragsteller vor Gericht erfolgreich.

Dies deutet darauf hin, dass die Gerichte bei diesen beiden Staatsangehörigkeitsgruppen den Asylanspruch großzügiger deuteten als das Migrationsamt und dass die Sicherheitslage sowohl in Afghanistan als auch im Irak aufgrund einer raschen Verschlechterung schwer einzuschätzen war. Die Erfolgsquote bei Klagen gegen negative Asylbeschlüsse des Migrationsamtes ist mit entsprechenden Quoten in Deutschland vergleichbar. Hier lag der Anteil erfolgreicher Klagen im Jahr 2015 bei rund vier Prozent.²⁹

Wenn eine Klagemöglichkeit nicht genutzt wird oder ein Asylgesuch letztinstanzlich abgelehnt wird, hat der Betroffene Schweden innerhalb einer variablen Frist von zwei bis vier Wochen zu verlassen. Es kann jedoch aufgrund schwerwiegender persönlicher Umstände eine Verlängerung der Frist beantragt werden. Wer nicht innerhalb der Frist freiwillig ausreist, muss mit einer Kürzung der Leistungen rechnen sowie mit Abschiebung. Genaue rechtliche Vorgaben zur Leistungskürzung bestehen nicht. Den betroffenen Personen muss es jedoch weiterhin möglich sein, Lebensmittel einzukaufen. Die Teile der Leistungen, die für Kleidung und andere Gegenstände des täglichen Bedarfs gedacht sind, dürfen gestrichen werden. Ein im Herbst 2015 angekündigtes Gesetz, das im Juni 2016 in Kraft trat, sieht vor, dass sämtliche Leistungen gestrichen werden können, wenn ein abgelehnter Asylbewerber seiner Ausreisepflicht nicht nachkommt. Auch besteht kein Anspruch mehr auf eine von *Migrationsverket* gestellte Unterkunft, es sei denn es handelt sich um eine Familie mit minderjährigen Kindern.

Rechtskräftige Asylentscheidungen gelten für vier Jahre. Asyl-Folgeanträge, wie sie bspw. in Deutschland häufig vorkommen, sind daher nicht unmittelbar möglich, sondern frühestens nach Ablauf dieses Präskriptionszeitraums. Allerdings besteht die Möglichkeit, Abschiebungshindernisse

²⁹ Die Angaben zu Schweden stammen aus internen statistischen Ausarbeitungen des Migrationsamtes *Migrationsverket*. Quelle der Prozentangabe zu Deutschland: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016: 45.

vorzutragen, etwa eine geänderte politische Situation im Herkunftsland oder eine plötzliche schwerwiegende Erkrankung. In solchen Fällen kann das Migrationsamt eine Aufenthaltserlaubnis wegen Nichtdurchführbarkeit der Abschiebung ausstellen – ungefähr entspricht dies der deutschen „Duldung“. Ein solches vorübergehendes Bleiberecht kann auch von *Migrationsverket* selbst, also ohne Antrag des Betroffenen, veranlasst werden („ex officio“).

Auch ist es möglich, dass die Polizei, die für die Durchführung von Abschiebungen zuständig ist, zu der Erkenntnis kommt, dass eine Person nicht abgeschoben werden kann. Im Unterschied zur deutschen Duldung haben Aufenthaltserlaubnisse wegen Nichtdurchführbarkeit von Abschiebungen in Schweden meist eine wesentlich längere Gültigkeit. Im Fall vorübergehender Hindernisse werden befristete Aufenthaltserlaubnisse erteilt; die Gültigkeit richtet sich nach der geschätzten Dauer des Abschiebungshindernisses. In den meisten Fällen wurden bisher jedoch unbefristete Aufenthaltserlaubnisse erteilt.³⁰ „Kettenduldungen“ werden so vermieden.

Eine weitere Besonderheit in Schweden ist der sogenannte „Spurwechsel“. Asylbewerber, die zum Zeitpunkt ihrer rechtskräftigen Ablehnung seit mindestens vier Monaten eine Arbeit haben, können eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken beantragen. Sie wird erteilt, wenn der Arbeitgeber die Weiterbeschäftigung zusichert, die Arbeitsbedingungen mit geltenden Tarifverträgen in Einklang stehen und der Betroffene ein monatliches Bruttogehalt von mindestens 13.000 Schwedischen Kronen (rund 1.400 Euro) verdient. Diese Möglichkeit der Aufenthaltsgewährung wurde 2008 eingeführt und 2014 weiter erleichtert.³¹ Im Jahr 2015 konnten 237 abgelehnte Asylbewerber aufgrund dieser Regelung ihren Aufenthalt in Schweden legalisieren.

7 Rückkehrpolitik

Freiwillige Rückkehr hat in Schweden Vorrang vor der zwangsweisen Rückkehr, d. h. der Abschiebung. Asylbewerber, die rechtskräftig abgelehnt wurden, werden vom Migrationsamt zu einem „Rückkehrgespräch“ eingeladen. Die Betroffenen bekommen dabei Informationen zu verschiedenen Rückkehralternativen. Wenn ein abgelehnter Asylbewerber der Ausreisepflicht freiwillig Folge leisten möchte, wird eine Art Handlungsplan erstellt, aus dem hervorgeht, welche Vorbereitungen die Person treffen muss und wie *Migrationsverket* dabei hilft. Hierbei geht es bspw. um die Beschaffung von Reisedokumenten über die zuständige Botschaft und den Kauf von Flugtickets.

Grundsätzlich müssen abgelehnte Asylbewerber ihre Ausreise selbst finanzieren. Wenn die betroffene Person keine eigenen Mittel hat, bezahlt *Migrationsverket* die Tickets. In bestimmten Fällen kann eine Reintegrationsbeihilfe (*Återetableringsstöd*) gewährt werden. Sie soll Rückkehrern die Wiedereingliederung im Herkunftsland erleichtern und einen Anreiz zur freiwilligen Ausreise vermitteln. Die Beihilfe kann nur dann gewährt werden, wenn eine Person freiwillig ausreist und wenn gesichert ist, dass sie vom Herkunftsland zurückgenommen wird.

³⁰ Im Jahr 2015 bekamen fast 700 Personen eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, weil ihre Ausreisepflicht nicht durchgesetzt werden konnte.

³¹ Vor 2014 mussten abgelehnte Asylbewerber nachweisen, dass sie mindestens seit sechs Monaten bei ein und demselben Arbeitgeber beschäftigt gewesen waren, um eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit erhalten zu können. Zum Spurwechsel siehe auch Parusel 2015b: 6; Parusel 2014: 115–122.

Auch müssen im Herkunftsland Bedingungen herrschen, die eine Wiedereingliederung ohne besondere Hilfe besonders schwer erscheinen lassen. Dies sind zumeist Länder, in denen die Sicherheitslage kritisch ist, etwa Irak, Afghanistan, Somalia oder der Sudan. Die Beihilfe ist eine Einmalzahlung in Höhe von 30.000 Schwedischen Kronen (ca. 3.240 Euro) pro erwachsene Person. Für jedes Kind können 15.000 Kronen (ca. 1.620 Euro) bewilligt werden. Der Höchstbetrag für eine Familie beträgt 75.000 Kronen (ca. 8.100 Euro).³²

Abgelehnte Asylbewerber, die nicht freiwillig ausreisen, werden der Polizei gemeldet, die für Abschiebungen zuständig ist. In Fällen, in denen angenommen wird, dass sich eine Person ihrer Abschiebung entzieht, kann als Zwangsmaßnahme Abschiebungshaft angeordnet werden. Als humanere Alternative können ausreisepflichtige Personen auch eine Meldeauflage bekommen – sie können weiter in ihrer regulären Unterkunft leben, müssen jedoch in regelmäßigen Abständen bei der Polizei oder *Migrationsverket* vorsprechen.

Schweden hat fünf Abschiebungshafteinrichtungen, in Åstorp (Südschweden), Källered (bei Göteborg), Märsta (bei Stockholm) sowie Flen und Gävle in Mittelschweden. Alle werden von *Migrationsverket* betrieben. Insgesamt können höchstens 255 Personen gleichzeitig in Abschiebungshafteinrichtungen untergebracht sein. Da die Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze somit vergleichsweise niedrig ist, bemüht man sich, die Aufenthaltszeiten ausreisepflichtiger Personen in Abschiebungshaftanstalten so kurz wie möglich zu halten. Insgesamt wurden im Jahr 2015 rund 4.000 Personen in Abschiebungshaft genommen. Durchschnittlich brachten sie dort 21 Tage zu. Die Zahl der in Abschiebungshaft genommenen Personen ist in den vergangenen drei Jahren leicht angestiegen, wobei die durchschnittliche Dauer der Haft ungefähr gleich blieb.³³

Im Jahr 2014 haben insgesamt 6.630 Personen ohne Aufenthaltsrecht Schweden verlassen, davon 4.685 freiwillig und 1.945 unter Zwang. 2015 kehrten deutlich mehr Personen (9.830) aus Schweden zurück, davon 7.285 freiwillig und 2.545 unter Zwang.³⁴ In vielen Fällen weigern sich abgelehnte Asylbewerber jedoch, Schweden freiwillig zu verlassen, auch Zwangsrückführungen scheitern oder lassen sich nicht durchsetzen. Ende Dezember 2015 waren über 11.000 Personen im Aufnahmesystem für Asylbewerber registriert, deren Anträge rechtskräftig abgelehnt worden waren. Über die Hälfte dieser Personen waren der Polizei zum Teil schon vor mehreren Jahren zur Abschiebung übergeben worden. Im Lauf des Jahres 2015 übergab das Migrationsamt rund 3.300 Fälle der Polizei, die rund 2.600 Abschiebungen durchführte.

8 Unbegleitete Minderjährige

Im Rahmen der Asylzuwanderung nach Schweden nehmen alleinreisende Minderjährige eine Sonderstellung ein; Schweden ist für diese Gruppe ein besonders häufiges und beliebtes Zielland.³⁵ Kein EU-Mitgliedstaat verzeichnete 2015 auch nur annähernd so viele unbegleitete Minderjährige (UM) wie Schweden.³⁶ Im Jahr 2015 kamen über 35.000 UM nach Schweden, mehr als 23 Mal so

³² Siehe Webseite des Migrationsamtes: www.migrationsverket.se.

³³ *Migrationsverket* 2016a: 62–63.

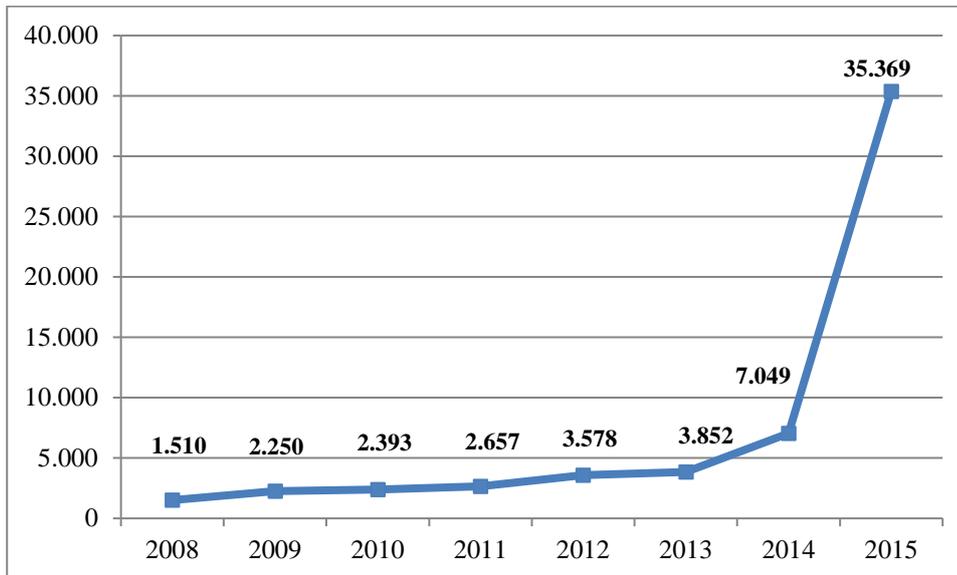
³⁴ Eurostat-Datenbank, Third-country nationals who have left the territory by type of return and citizenship (*migr_eirt_vol*), Stand der Daten: 19.4.2016.

³⁵ Vgl. Celikaksoy und Wadensjö 2015.

³⁶ Vgl. European Commission und European Migration Network 2015a: 9–10.

viele wie 2008 (Grafik 2). Die zweithöchste Zahl unbegleiteter Minderjähriger wurde 2015 in Deutschland registriert, rund 14.440. Insgesamt wurden in den EU-Staaten 88.265 UM gezählt; fast 40 Prozent entfielen somit auf Schweden.³⁷ Die mit Abstand meisten UM kamen aus Afghanistan (23.480). Andere große Gruppen waren Minderjährige aus Syrien (3.777), Somalia (2.058) und Eritrea (1.939).³⁸

Grafik 2: Unbegleitete minderjährige Asylantragsteller, 2008–2015



Quelle: Schwedisches Migrationsamt (*Migrationsverket*)

Dass Schweden für diese Gruppe ein besonders attraktives Zielland zu sein scheint, ist nicht leicht zu erklären. Eine wichtige Rolle dürfte jedoch die hohe Schutzquote spielen; 2015 waren 88 Prozent aller Asylentscheidungen zu unbegleiteten Minderjährigen positiv.³⁹ Auch sind die Unterbringungs- und Betreuungsstandards für Minderjährige in Schweden relativ gut. Sie werden nicht zusammen mit Erwachsenen, sondern in speziellen kommunalen Jugendhilfeeinrichtungen oder bei Pflegefamilien versorgt. Hinzu kommt, dass die Verfahren der Altersbestimmung bei UM ohne Identitätsnachweise relativ großzügig sind.

Das Migrationsamt geht normalerweise davon aus, dass das von Jugendlichen selbst angegebene Alter korrekt ist – nur wenn das angegebene Alter offensichtlich nicht stimmt, wird eine Person als Erwachsene gewertet. Der oder die Betroffene kann in diesem Fall eine medizinische Alterseinschätzung beantragen, um damit seine Minderjährigkeit zu beweisen. Im Herbst 2015 kündigte die schwedische Regierung an, künftig strikter zu verfahren und regelmäßiger medizinische Alterseinschätzungen vornehmen zu lassen. Medizinische Alterseinschätzungen sind jedoch – nicht zuletzt bei Kinderärzten – sehr umstritten.

³⁷ Eurostat-Datenbank. Asylum applicants considered to be unaccompanied minors by citizenship, age and sex. Annual data (rounded) (migr_asyunaa). Stand der Daten: 29.4.2016.

³⁸ Migrationsverket, interne Datenbank.

³⁹ „Dublin-Fälle“, also Asylfälle, für die Schweden aufgrund der Dublin-Verordnung nicht zuständig war sowie Anträge, die zurückgenommen wurden oder aus anderen Gründen nicht entschieden wurden, wurden bei der Berechnung der Schutzquote von 88 Prozent nicht berücksichtigt. Bezieht man solche Fälle in die Berechnung mit ein, so lag die Schutzquote bei 66 Prozent (Migrationsverket, interne Datenbank).

Schon vor der sich zuspitzenden Flüchtlingssituation der Jahre 2015 und 2016 hatte das schwedische Migrationsamt immer wieder große Probleme, ausreichend Unterbringungsplätze für unbegleitete Minderjährige zu finden. Bis Anfang 2014 wurden neu eingereiste UM auf der Basis freiwilliger Aufnahmezusagen auf die schwedischen Kommunen verteilt. Keine Gemeinde konnte zur Aufnahme verpflichtet werden, es sei denn, ein alleinreisendes Kind hatte dort enge Verwandte.

Im Zuge der ansteigenden Zahlen fiel es der Behörde jedoch immer schwerer, Wohnplätze zu finden; die Angebote der Gemeinden reichten nicht aus. Seit 2014 kann *Migrationsverket* UM nun auch gegen den Willen einer Gemeinde dorthin zuweisen.⁴⁰ Dies nahm zunächst Druck aus dem System. Die massiven Zahlen des Jahres 2015 sorgten jedoch erneut für Probleme. Viele Gemeinden waren nicht in der Lage, ihre Sozialdienste in kurzer Zeit so aufzustocken, dass alle Minderjährigen adäquat untergebracht und betreut werden konnten. Manche Kommunen zeigten sich selber beim Staat für Verstöße gegen ihre Fürsorgepflicht an.

Die Ende 2015 eingeführten Identitätskontrollen in Verkehrsmitteln im grenzüberschreitenden Verkehr nach Schweden (siehe oben Einreise und Asylantragstellung) dürften maßgeblich dazu beigetragen haben, dass die Zahl der neu einreisenden unbegleiteten Minderjährigen seit dem Jahreswechsel 2015/2016 stark zurückgegangen ist. Minderjährige legen noch häufiger als Erwachsene keine Identitätsdokumente vor. In den ersten vier Monaten des Jahres 2016 beantragten lediglich 1.092 UM Asyl in Schweden. Im gleichen Zeitraum 2015 waren es 1.895, in den vier Monaten September bis Dezember 2015 jedoch über 26.000 UM.

9 Neuansiedlung (Resettlement)

Neben Asylbewerbern, die selbstständig nach Schweden kommen und dort einen Asylantrag stellen, hat das Land auch eine lange, bis in die 1950er Jahre zurückreichende Tradition der Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen staatlich organisierter Resettlement-Programme. In Schweden spricht man diesbezüglich von „Quotenflüchtlingen“ (*kvotflyktingar*). Die Regierung legt eine jährliche Quote fest, auf deren Basis das Migrationsamt in Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) Vertriebene oder Flüchtlinge in Herkunfts- oder Transitländern auswählt, die dann nach Schweden ausgeflogen werden, wo ihnen Schutz gewährt und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht erteilt wird.⁴¹

In den vergangenen Jahren wurden jährlich etwa 1.900 Flüchtlinge über solche Programme aufgenommen. 2015 waren die meisten dieser Flüchtlinge Staatsangehörige Syriens (685), Somalias (325), Afghanistans (220), der Demokratischen Republik Kongo (195) oder staatenlose Personen (125).⁴²

Vor ihrer Ankunft in Schweden erhalten die im Rahmen von Resettlement aufgenommenen Quotenflüchtlinge kulturelle Orientierungskurse über die schwedische Kultur und das Leben in Schweden und es wird festgelegt, in welcher Gemeinde sie untergebracht werden. Die Orientierungskurse organisiert das Migrationsamt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, die später die Aufnahme

⁴⁰ Vgl. European Commission und European Migration Network 2015b: 28.

⁴¹ Für mehr Informationen zum schwedischen Resettlement-Programm siehe www.resettlement.eu/country/sweden.

⁴² Eurostat-Datenbank. Resettled persons by age, sex and citizenship. Annual data (rounded) (migr_asyresa). Stand der Daten: 20.4.2016.

übernehmen. Welche Gemeinde einen Quotenflüchtling aufnimmt, wird anhand freiwilliger Vereinbarungen zwischen dem Migrationsamt und den Gemeinden festgelegt, wobei es seit einer Gesetzesänderung vom März 2016 bestimmte Aufnahmequoten gibt, sodass keine Gemeinde mehr erklären kann, gar keine Flüchtlinge mehr aufzunehmen. Abgelegene Regionen Schwedens, die dünn besiedelt und von Entvölkerung bedroht sind, vor allem im Norden und Nordwesten des Landes, stellten bisher oft besonders aktiv Wohnraum für neuangesiedelte Flüchtlinge zur Verfügung.

Im Zuge der im Herbst 2015 von der Regierung angekündigten Verschärfungen der schwedischen Asylpolitik wurde als eine Art positive Gegenmaßnahme auch versprochen, die schwedische Resettlement-Quote bis 2018 schrittweise auf 5.000 Personen pro Jahr zu erhöhen. Für 2016 ist die Quote jedoch auf dem gleichen Niveau geblieben wie zuvor: 1.900 Personen.⁴³ In der EU setzt sich die schwedische Regierung stark dafür ein, dass auch andere Mitgliedstaaten ihre Resettlement-Programme aufstocken oder solche Programme neu einführen.⁴⁴

10 Gesellschaftliche Integration

Hinsichtlich der Integration schutzsuchender Neuzuwanderer in Schweden ist zwischen Personen zu trennen, die noch im Asylverfahren sind, bei denen also noch keine Entscheidung über die Schutzgewährung getroffen wurde, und denen, die als Flüchtlinge oder anderweitig Schutzberechtigte anerkannt wurden. Sobald der Schutzbedarf geklärt ist und ein Antragsteller eine Aufenthaltserlaubnis für mindestens ein Jahr bekommt, wird er ins schwedische Bevölkerungsregister aufgenommen und hat damit die gleichen sozialen Rechte wie alle anderen Einwohner auch. Dies gilt etwa für die Sicherung des Lebensunterhalts, Arbeitsvermittlung und Arbeitsaufnahme sowie für den Zugang zum Gesundheitssystem. Auch haben anerkannte Flüchtlinge das Recht, Ehegatten und Partner sowie minderjährige Kinder aus dem Ausland zu sich nachziehen zu lassen.

Seit 2010 greift für alle anerkannten Schutzberechtigten im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64 Jahre) das sogenannte „Etablierungsgesetz“.⁴⁵ Kernelement dieses Gesetzes ist der „Etablierungs-“ oder „Integrationsplan“, eine individuell angepasste Vereinbarung, auf die die genannte Zielgruppe Anspruch hat. Anerkannte Asylbewerber bekommen so schnell wie möglich nach der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis einen Termin bei der nächstgelegenen Zweigstelle der Arbeitsagentur *Arbetsförmedlingen*, wo ein Integrationsgespräch stattfindet.

Dabei wird anhand der persönlichen Fähigkeiten und Wünsche der Betroffenen ein individueller Integrationsplan erarbeitet. Dieser Plan sieht normalerweise Aktivitäten im Umfang von 40 Wochenstunden vor (Vollzeit), verteilt auf zwei Jahre. Kernbestandteile sind der Besuch des Sprachkurses

⁴³ Migrationsverket 2016b.

⁴⁴ Government Offices of Sweden 2015b.

⁴⁵ Vgl. Gesetz Nr. 2010:197 (*„Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare“*). Daneben sind auch allein einreisende junge Erwachsene ohne Eltern, die 18 oder 19 Jahre alt sind und einen Schutzstatus bekommen haben, inbegriffen. Als eine weitere Gruppe kommen Familienmitglieder hinzu, die innerhalb von zwei Jahren den Nachzug zu einem nach Schweden eingewanderten Migranten beantragt haben. Für die Ansiedlung und Integration von Schutzberechtigten, die nicht im Erwerbsalter sind, ist *Migrationsverket* zuständig. Dies sind Personen über 64, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Schutzberechtigte, die – etwa wegen dauerhafter Erkrankungen oder Behinderungen – nicht in der Lage sind, zu wenigstens 25 Prozent an einem Integrationsplan teilzunehmen. Flüchtlingen, die im Rahmen des schwedischen Resettlement-Programms aufgenommen werden, wird schon bei ihrer Ankunft in Schweden eine bestimmte Aufnahmegemeinde und eine Wohnung zur Verfügung gestellt. Hierfür trägt das Migrationsamt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden Rechnung.

„Schwedisch für Einwanderer“ (SFI), Kurse in Gesellschaftskunde, arbeitsvorbereitende Maßnahmen wie bspw. Praktika und Probeanstellungen oder auch die Teilnahme an subventionierten arbeitsmarktpolitischen Programmen. Daneben kann die Arbeitsagentur auch Beratung hinsichtlich der Anerkennung ausländischer Qualifikationen oder Zeugnisse leisten und Neuzuwanderer an die je nach Berufszweig zuständige Stelle verweisen.⁴⁶

Die SFI-Kurse werden von den Gemeinden angeboten und sollen grundlegende sprachliche Voraussetzungen für den Alltag in Schweden sowie für eine aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und in der Arbeitswelt vermitteln. Bei erfolgreicher Absolvierung des Kurses erhalten die Teilnehmer ein Zeugnis. Bei der Durchführung der Kurse wird soweit wie möglich für Flexibilität gesorgt, sodass die Teilnehmer nebenbei in Teilzeit arbeiten oder parallel andere Kurse oder Lehrgänge besuchen können. Ebenso können die Kurse sowohl tagsüber als auch in den Abendstunden durchgeführt werden.⁴⁷ Tageskurse umfassen zumeist 15 bis 20 Unterrichtsstunden pro Woche, Abendkurse sechs Wochenstunden.

Neben allgemeinen Sprachkursen gibt es mancherorts auch Kurse für bestimmte Zielgruppen, etwa SFI für Akademiker oder SFI in Kombination mit berufspraktischer Ausbildung. In der Region Stockholm gibt es z. B. berufspraktische SFI-Kurse für medizinische Berufe, Ausbildungsberufe, Busfahrer, LKW-Fahrer, Handwerksberufe, IT-Berufe, Ökonomen, Rechtsanwälte und Sozialwissenschaftler sowie selbstständige Unternehmer. Die Sprachvermittlung wird dabei mit Informationen über die Organisation und Funktionsweise der entsprechenden Berufsfelder in Schweden und die entsprechenden Arbeitsmarktpotenziale kombiniert.

Bei akademisch ausgerichteten SFI-Kursen geht es darum, die Teilnehmer auf spätere Hochschulstudien vorzubereiten. Die anderen Kernbestandteile des Integrationsplans, insbesondere Gesellschaftskunde und arbeitsvorbereitende Maßnahmen, werden von der Arbeitsagentur meist über Ausschreibungen beschafft.

Während der Dauer eines Vollzeit-Integrationsplans haben die Teilnehmer Anspruch auf soziale Versorgung in Höhe von rund 300 Schwedischen Kronen (rund 33 Euro) pro Tag (Montag bis Freitag). Ergänzende Leistungen für Mietzahlungen können gewährt werden, wenn Einwanderer ungewöhnlich hohe Mieten bezahlen müssen. Außerdem gibt es Sonderzahlungen für Familien mit Kindern. Die Integrationszahlung kann nicht mit anderen Sozialleistungen, etwa Krankengeld oder Elterngeld, kombiniert werden. Sofern Einwanderer nicht an allen Bestandteilen des Integrationsplans teilnehmen, werden die Leistungen entsprechend gekürzt.

Der Bezug der Integrationsleistungen ist attraktiv, da sie höher liegen als die Sozialhilfe. Insofern bestehen finanzielle Anreize für die Teilnahme. Sanktionen im Fall der Nichtteilnahme (etwa ein Entzug oder eine Befristung des Aufenthaltsrechts oder die Verweigerung einer späteren Einbürgerung) gibt es abgesehen von der Leistungskürzung bzw. dem Wegfall der Leistungen nicht. Mitunter sorgt die „Besserstellung“ neu zugewanderter Schutzberechtigter gegenüber Personen mit Grundversicherung jedoch für Kontroversen. Auch wenn Integrationsleistungen nur für einen Zeitraum von maximal zwei Jahren ausbezahlt werden, greifen insbesondere Rechtspopulisten dieses Thema

⁴⁶ Die Zuständigkeit für die Validierung liegt bei verschiedenen Stellen – für Gesundheits- und Pflegeberufe ist etwa das Zentralamt für Gesundheits- und Sozialwesen *Socialstyrelsen* zuständig.

⁴⁷ Kleinere Gemeinden haben indes oft nicht die Möglichkeit, verschiedene Kurstypen zu verschiedenen Tageszeiten anzubieten.

gern auf und beklagen eine vermeintliche Bevorzugung von Neuzuwanderern gegenüber Einheimischen.

Neben der Erstellung und Durchführung der Integrationspläne hat die Arbeitsagentur auch den Auftrag, anerkannten Schutzberechtigten bei der Wohnungssuche zu helfen. Dabei wird so weit wie möglich versucht, die Schutzberechtigten in Regionen anzusiedeln, in denen in Anbetracht der jeweiligen örtlichen Wirtschaft ein Bedarf an ihren jeweiligen beruflichen Profilen besteht. Jeder Anerkannte hat ein Recht auf ein konkretes Ansiedlungsangebot. Wird es ausgeschlagen, endet die Zuständigkeit der Arbeitsagentur und die betreffenden Personen müssen sich selbst Wohnraum suchen.

Seit März 2016 gilt in Schweden ein Verteilungsmechanismus für anerkannte Schutzberechtigte, mit dem allzu große Ungleichheiten bei der Ansiedlung von Neuzuwanderern vermieden werden sollen. Jede Gemeinde ist seither verpflichtet, anerkannte Schutzberechtigte anzusiedeln. Personen, die noch im Asylverfahren sind, haben keine Ansprüche auf die genannten Maßnahmen und Hilfen, da sie – so lange nicht über ihr Aufenthaltsrecht entschieden ist – noch nicht als Teil der schwedischen Bevölkerung betrachtet werden. Jedoch werden manche Weichen bereits während des Asylverfahrens gestellt. So gilt für Kinder im Schulalter zwar keine Schulpflicht, aber sie haben ein Recht auf Schulbesuch. Zugang zu medizinischer Versorgung besteht ebenfalls, wenngleich nur zu akuten Behandlungen. Allen Asylbewerbern wird außerdem eine kostenlose gesundheitliche Erstuntersuchung angeboten.

Auch sonst ist das Asylsystem in Schweden so gestaltet, dass die Betroffenen in der Lage sein sollen, ihr Leben so normal wie möglich zu gestalten. So mietet *Migrationsverket* für die Unterbringung bevorzugt normale Mietwohnungen an und die Asylbewerber bekommen statt stigmatisierenden Gutscheinen oder Sachleistungen Bargeld auf eine Bankkarte, mit der sie selbst einkaufen und einen eigenständigen Haushalt führen können.

Ebenso haben alle Asylbewerber, deren Antrag nach der Dublin-Verordnung in Schweden zu prüfen ist, deren Antrag nicht offensichtlich unbegründet ist und die ihre Identität nachweisen (oder an der Feststellung der Identität wenigstens mitwirken) vollen Arbeitsmarktzugang. Es gibt weder Sperr- oder Wartefristen noch eine Vorrangprüfung. De facto können Asylbewerber in Schweden vom ersten Tag an arbeiten. Da keine Residenzpflicht besteht, können sie auch Arbeiten außerhalb ihres Unterbringungsortes annehmen.

Anfang Juni 2016 nahmen rund 4.000 registrierte Asylbewerber an einer vom Migrationsamt „organisierten Beschäftigung“ teil. In den meisten Fällen handelte es sich dabei um Praktika. Die Tatsache, dass zum gleichen Zeitpunkt über 130.000 Personen ein anhängiges Asylverfahren hatten, zeigt, dass bislang nur ein kleiner Teil der Asylbewerber von der organisierten Beschäftigung profitiert. Darüber, wie viele Asylbewerber unabhängig von organisierten Tätigkeiten selbst eine Arbeit finden, liegen keine genauen Zahlen vor. Die Erfahrung von Praktikern besagt jedoch, dass solche Fälle eher die Ausnahme sind als die Regel.

Aufgrund der länger werdenden Wartezeiten im Asylsystem arbeitet *Migrationsverket* seit Ende 2015 verstärkt am Ausbau der organisierten Beschäftigung. Damit ist gemeint, dass Asylbewerbern verschiedene Tätigkeiten angeboten werden sollen; neben Praktika können dies auch Sprachkurse

oder einfachere Arbeiten sein, etwa Hausmeister Tätigkeiten. In manchen größeren Unterbringungseinrichtungen bieten die jeweiligen Betreiber derlei Aktivitäten schon länger an. Auch engagieren sich Organisationen wie bspw. das Rote Kreuz, die schwedische Kirche oder lokale Vereine mit Sprachkursen, Sportangeboten und sozialen Aktivitäten.

11 Bewertung: Erfolge und Misserfolge der schwedischen Asylpolitik und mögliche Lehren für Deutschland

Polarisierung der Zuwanderungs- und Asyldebatte

Die im Zuge der Flüchtlingskrise der Jahre 2015 bis 2016 dramatisch angestiegenen Asylbewerberzahlen in Schweden haben einen zuvor eher sachlich und lösungsorientiert geführten öffentlichen Diskurs über Zuwanderung, Asyl und Integration stärker polarisiert. Statt positiver Entwicklungen sind zuletzt mehr und mehr problematische Aspekte in den Vordergrund getreten. Im Herbst 2015, als *Migrationsverket* neu eingereisten Asylbewerbern tageweise kein Dach über dem Kopf mehr anbieten konnte, da alle regulären Aufnahmeeinrichtungen und Notunterkünfte ausgelastet waren, und als immer mehr Gemeinden meldeten, sie könnten die soziale Versorgung von Personen mit besonderen Bedürfnissen nicht mehr bewerkstelligen, entstand eine Art Notstimmung, die wiederum zu einem ebenso drastischen wie plötzlichen Politikwechsel führte.

Ein Land, das bisher seine Offenheit betonte, in dem die öffentliche und mediale Debatte lange weit stärker von Empathie gegenüber Flüchtlingen geprägt war als von nationalistischen Tönen, setzt nun darauf, die Asylbewerberzahlen so drastisch wie möglich zu senken, u. a. mit Grenzkontrollen, Identitätskontrollen in Transportmitteln, der Befristung (bisher unbefristeter) Aufenthaltserlaubnis und eingeschränkten Familiennachzugsrechten.

Drastischer Politikwechsel 2015/2016

Diese Maßnahmen, die im Juni 2016 teilweise bereits in Kraft getreten sind, sich zum Teil aber auch erst noch in Vorbereitung befanden, mögen in der Bevölkerung und in staatlichen wie kommunalen Behörden eine Stimmung der Erleichterung ausgelöst haben, zumal sie zu einem starken Rückgang der Asylbewerberzahlen beitrugen. Andererseits muss sich Schweden nun aber auch daran gewöhnen, in der Asylpolitik nicht mehr als Musterbeispiel und moralisches Vorbild auftreten zu können.

So wird kaum jemand bezweifeln, dass unbefristete Aufenthaltserlaubnisse eher die Integration von Neuzuwanderern fördern als befristete. Wenn Schutzberechtigte nur vorübergehend bleiben dürfen, werden nicht nur bei ihnen selbst, sondern auch bei potenziellen Arbeitgebern Unsicherheiten über die langfristige Bleibeperspektive bestehen. Auch ist klar, dass sich ein Schutzberechtigter, der seine engsten Familienangehörige in Kriegs- und Krisengebieten zurücklassen musste und nicht nachholen darf, weniger enthusiastisch um Spracherwerb und Arbeitssuche kümmern kann als jemand, der seine Familie bei sich hat.

Hier stellt sich die Frage nach politischen Prioritäten: Wenn es darum geht, Schweden als Zuwanderungsland weniger attraktiv zu machen – und dieses Ziel stand im Herbst 2015 klar im Vordergrund – dann mögen befristete Aufenthaltstitel und eingeschränkter Familiennachzug ein

richtiger Weg sein.⁴⁸ Wenn es jedoch darum geht, Integration zu fördern und die Bedürfnisse der Geflüchteten bestmöglich zu berücksichtigen, so sind derlei Maßnahmen kontraproduktiv.

Mängel im Aufnahme- und Unterbringungssystem

Eine Lehre aus den Entwicklungen in Schweden im Herbst 2015 ist des Weiteren, dass das Land eine im europäischen Vergleich großzügige Asylpolitik hatte, die aber – obwohl sie starken Rückhalt in der Bevölkerung genoss – nicht die Voraussetzungen dafür geschaffen hat, einen plötzlichen und drastischen Anstieg der Flüchtlingszahlen zu verkraften.

So hat Schweden schon länger ein drängendes Problem auf dem Wohnungsmarkt. Während der Mangel an günstigen Mietwohnungen in großen Städten schon lange Anlass zur Sorge bereitet, weisen aufgrund der gestiegenen Zuwanderung der letzten Jahre inzwischen auch weniger dynamische Gemeinden in abgelegenen Regionen einen solchen Mangel auf.⁴⁹ Diese Problematik wurde lange verschlafen und wird zusätzlich dadurch verschärft, dass das schwedische Migrationsamt normalerweise gewöhnliche Wohnungen als Unterkünfte für Asylsuchende anmietet.

Diejenigen, denen Schutz gewährt wird, sind verpflichtet, aus den von der Behörde zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten wieder auszuziehen; sie benötigen in der Praxis jedoch eine ähnliche Art von Unterkunft auch nach dem Asylverfahren. Asylbewerber, Flüchtlinge und andere Gruppen von Neuzuwanderern konkurrieren somit um ein immer stärker begrenztes Segment des Wohnungsmarktes. Im selben Segment suchen zudem andere Bevölkerungsgruppen mit begrenzten finanziellen Mitteln – wie Rentner, Studierende und junge Menschen, die nicht mehr im Haushalt ihrer Eltern leben.

Die Organisation der Unterbringung von Asylbewerbern taugt daher nur sehr bedingt als Vorbild. Zwar gestattet das Ausschreibungswesen eine gewisse Flexibilität, z. B. dass *Migrationsverket* Wohnungen und andere Unterbringungsformen auf dem freien Markt anmieten kann. Andererseits treibt dieses System die Preise nach oben und verschärft die Konkurrenz zwischen Neuzuwanderern und Einheimischen.

Schleppende Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern

Zu beobachten ist auch, dass der Arbeitsmarkt nur begrenzt absorptionsfähig ist. Der freie Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber von Anfang an ist pragmatisch und verspricht eine schnellere gesellschaftliche Integration. Er bleibt jedoch Theorie, wenn Flüchtlinge an Orten untergebracht werden, in denen es aufgrund ihrer geographischen Abgelegenheit keine Jobs gibt. Selbst die Wirkung staatlicher Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bleibt in solchen Fällen begrenzt. Ein im März 2016 in Kraft getretener Verteilungsmechanismus für anerkannte Schutzberechtigte, durch den bei der Wohnortzuweisung auch die Charakteristika der jeweiligen lokalen und regionalen Arbeitsmarktgegebenheiten berücksichtigt werden sollen, könnte hier teilweise Abhilfe schaffen, auch wenn er nur bei Personen greift, die ein Asylverfahren bereits erfolgreich durchlaufen haben.

⁴⁸ Eine 2015 veröffentlichte Studie über syrische Flüchtlinge in Schweden kam zu dem Ergebnis, dass die Aussicht auf eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis ein wesentlicher Grund für die betroffenen Personen war, Schweden und nicht ein anderes EU-Land als Zielstaat zu wählen, vgl. Lundgren Jörum 2015.

⁴⁹ Vgl. Boverket 2015: 10.

Hohe Standards für Aufnahmebedingungen und Asylverfahren

Trotz der neuesten Gesetzesverschärfungen, die die Attraktionskraft Schwedens mindern sollen, wird das schwedische Asylsystem in verschiedener Hinsicht noch einen gewissen Vorbildcharakter behalten können. Aus der Sicht der Betroffenen und im Sinne einer bestmöglichen Integration ist es bspw. sicher positiv, dass die Unterbringungsbedingungen so gestaltet sind, dass Asylbewerbern eine im Vergleich zur schwedischen Bevölkerung weitgehend normale Lebensführung ermöglicht wird. Kinder gehen in die Schule, Erwachsene dürfen arbeiten, sofern sie eine Stelle finden, und Einzelpersonen wie Familien können sich selbst versorgen, anstatt passiv Lebensmittelpakete entgegenzunehmen. Wegweisend dürfte auch sein, dass Asylbewerber mit unsicheren Chancen auf Schutzgewährung einen kostenlosen Rechtsbeistand bekommen.

Flexibilität der Migrations- und Asylverwaltung

Im Vergleich zum Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Deutschland fällt außerdem auf, dass das schwedische Migrationsamt dank kurzfristig aufgestockter staatlicher Mittel schnell reagieren konnte, als die Zahl der Asylbewerber über die vergangenen Jahre hinweg immer weiter anstieg. Im Zuge der sich verschärfenden Flüchtlingssituation 2015 und 2016 wurde das Personal des Migrationsamtes schnell und massiv aufgestockt, von rund 5.600 Mitarbeitern im April 2015 auf knapp 8.000 ein Jahr später.⁵⁰

Da nicht alle neu Angestellten im Asylbereich der Behörde arbeiten und neue Sachbearbeiter und Entscheider sich stets erst einarbeiten müssen, ist es jedoch trotz der Neueinstellungen zu einem Verfahrensrückstau und zu längeren Wartezeiten im Asylverfahren gekommen. Obwohl die Zahl neu registrierter Asylbewerber nach dem Jahreswechsel 2015/2016 stark zurückgegangen ist, wird es voraussichtlich lange dauern, bis eine Normalisierung der Lage eintritt.

Pragmatismus bei „Spurwechseln“ und Abschiebungshindernissen

Was ansonsten von Schweden gelernt werden kann ist ein gewisser Pragmatismus, der sich oft auch als human erweist. Ein Beispiel hierfür ist der oben beschriebene „Spurwechsel“, der bewirkt, dass Asylbewerber, die arbeiten, unter bestimmten Umständen im Land bleiben dürfen, auch wenn sie abgelehnt werden. Ein weiteres Beispiel ist, dass Schweden in bestimmten Fällen, in denen die Ausreise eines abgelehnten Asylbewerbers nicht durchgesetzt werden kann, Aufenthaltserlaubnisse ausstellt – überwiegend sogar unbefristete.

In ähnlich gelagerten Fällen erteilen deutsche Ausländerbehörden Duldungen, die oft im Monats- oder gar Wochenrhythmus verlängert werden müssen. Zwar kommt es auch in Schweden dazu, dass abgelehnte Asylbewerber ohne legalen Aufenthalt im Aufnahmesystem für Asylbewerber verharren, weil sie nicht abgeschoben werden können und wegen der vorgeschriebenen Präskriptionszeit vier Jahre warten müssen, bis sie einen erneuten Asylantrag stellen dürfen. Das Problem der „Kettenduldungen“ existiert so in Schweden jedoch nicht.⁵¹ Auch die eher zurückhaltende schwedische Praxis in Bezug auf Abschiebehaft ist ein Zeichen für ausgeprägten Pragmatismus, wenngleich

⁵⁰ Das schwedische Migrationsamt hat als zentrale staatliche Behörde ein wesentlich breiteres Aufgabenspektrum als das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Deutschland. Neben Asylverfahren ist es auch für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen im Rahmen der legalen Zuwanderung (z. B. Familiennachzug, Arbeitsmigration, Studierendenmigration) zuständig. Die Behörde prüft und entscheidet auch über Anträge auf Einbürgerung und stellt die Unterbringung und materielle Versorgung von Asylbewerbern sicher. Darüber hinaus betreibt es auch Abschiebehaft-Einrichtungen.

⁵¹ Zum Problem der Kettenduldung siehe beispielsweise: Schieber 2013: 191–202.

Migrationsverket angewiesen wurde, zur Verbesserung der Rückkehrerquote die Zahl der Haftplätze zu erhöhen.

Bedarfsorientierte Sprachkurse für Anerkannte

Eine Vorreiterrolle spielt Schweden möglicherweise bei den Sprachkursen für anerkannte Schutzberechtigte. Zumindest in den größeren Städten besteht eine relativ große Bandbreite unterschiedlicher Kurstypen. Die Anbieter bemühen sich, sowohl hinsichtlich der zeitlichen Ausgestaltung als auch bei der Zielgruppenorientierung flexibel zu sein. Berufsbezogene Sprachkurse und Abendkurse sind besonders sinnvolle Maßnahmen. Ein Problem besteht indes darin, ausreichend ausgebildete Sprachlehrer zu finden.

12 Perspektiven der schwedischen Asyl- und Integrationspolitik

Effekte des Kurswechsels in der Flüchtlingspolitik

Wie vorläufige Statistiken für 2016 zeigen, hatten die von der rot-grünen Regierung in Stockholm durchgeführten (oder zumindest eingeleiteten) restriktiven Änderungen in der Asylpolitik den gewünschten Effekt: Zusammen mit anderen Faktoren, etwa Grenzschließungen weiter südlich in Europa, haben sie dazu beigetragen, den Zuzug von Asylbewerbern drastisch zu reduzieren. Trotzdem spricht vieles dafür, dass Schweden auch weiterhin ein wichtiger Zielstaat bleiben wird, nicht zuletzt durch die Tatsache, dass das skandinavische Land bereits viele Flüchtlinge aus Ländern wie Syrien, dem Irak, Somalia oder Afghanistan aufgenommen hat. Viele, die weiter aus diesen Ländern fliehen, haben somit bereits Verwandte oder Freunde in Schweden oder haben zumindest davon gehört, dass Landsleuten dort Schutz geboten wurde.

Das Erstarken der rechtsradikalen Partei der „Schwedendemokraten“ in den vergangenen Jahren deutet unterdessen darauf hin, dass mehr Menschen als noch vor ein paar Jahren Zuwanderung problematisch finden. Es gibt Ängste, dass der heute stark deregulierte schwedische Wohlfahrtsstaat nicht in der Lage ist, eine große Zahl Schutzsuchender aufzunehmen, ohne dass die bereits in Schweden lebende Bevölkerung Abstriche bei der Qualität der schulischen Bildung, der Gesundheitsversorgung und der sozialen Fürsorge machen muss.

Die Lage auf dem umkämpften Wohnungsmarkt zeigt, dass solche Ängste nicht ausschließlich auf Mythen beruhen müssen. Eine vorsorgende Politik sollte darauf achten, dass unterschiedliche Bevölkerungsgruppen nicht in Konkurrenz zueinander geraten – etwa um Jobs oder günstige Wohnungen.

Herausforderungen für die Parteien

Die schwedischen Parteien, insbesondere die Regierungsparteien (Sozialdemokraten und Grüne), stehen unter großem Erwartungsdruck und Zugzwang. Während die rechtsgerichteten Schwedendemokraten und weite Teile der bürgerlich-konservativen Opposition der regierenden Minderheitenkoalition Zögerlichkeit und Passivität vorwerfen und 2015/Anfang 2016 bei den Bemühungen um eine Begrenzung der Asylzuwanderung auf noch mehr Härte drängen, brandmarken die ebenfalls oppositionelle Linkspartei und Teile der mitregierenden Grünen eine Abkehr Schwedens von einer humanen und menschenrechtsorientierten Flüchtlingspolitik. Insbesondere bei den Grünen hat dies

zu starken Zerwürfnissen zwischen einem eher staatstragenden und einem idealistischeren Flügel geführt.

Die sozialdemokratische Partei konnte jedoch nach massiven Popularitätsverlusten im Zug der Aufnahme Krise 2015 im ersten Halbjahr 2016 wieder etwas Boden gut machen, während der Zulauf zu den rechtsgerichteten Schwedendemokraten einstweilen zum Erliegen kam. Offenbar honorieren weite Teile der Bevölkerung, dass es der Regierung gelungen ist, die Asylbewerberzahlen deutlich zu senken – im Herbst 2015 hatte sich eher der Eindruck eines Kontrollverlustes aufgedrängt.

Neue Initiativen für bessere Integration

Für das Haushaltsjahr 2016 hat die schwedische Regierung zahlreiche Initiativen zur Verbesserung der Arbeitsmarkteingliederung vorgesehen. So sollen die Qualifikationen von Zuwanderern künftig früher und genauer erhoben werden, wobei noch unklar ist, wie dies erfolgen soll. Auch soll die Arbeitsagentur im Rahmen der „Integrationspläne“ für anerkannte Schutzberechtigte künftig kürzere, komplettierende Ausbildungen und Lehrgänge anbieten, mit denen fehlende Bestandteile einer beruflichen Qualifikation nachgeholt werden können. Auch die Hochschulen und Universitäten sollen an einer Verbesserung der Anerkennungs- und Nachqualifizierungsmaßnahmen mitwirken.

„Schnellspuren“ für Mangelberufe

Für Personen mit Qualifikationen, an denen in Schweden ein Mangel besteht, etwa Köche, Ärzte, Gesundheits- und Pflegekräfte, Hotellerie- und Gastronomieberufe, die Baubranche sowie land- und forstwirtschaftliche Tätigkeiten, soll es „Schnellspuren“ in den Arbeitsmarkt geben, u. a. durch Praktika, eine schnellere Anerkennung ausländischer Abschlüsse und die Möglichkeit, unvollständige Qualifikationen zu komplettieren. Hierzu sollen auch die Hochschulen und Universitäten beitragen.

Im September 2015 startete die Regierung die Initiative „100-Club“. Größere Unternehmen, die sich bereit erklären, mindestens 100 Neuzuwanderer einzustellen, sollen demnach gezielte Vermittlungsdienstleistungen der Arbeitsagentur in Anspruch nehmen können. Den jeweiligen Bedarfen dieser Unternehmen entsprechend ermittelt die Behörde geeignete Neuzuwanderer, bildet diese berufsbezogen weiter, hilft bei der Validierung von Qualifikationen und bezahlt für bis zu einem Jahr bis zu 80 Prozent ihres Gehalts.⁵² Es wird erwartet, dass diese Maßnahmen die schleppende Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen verbessern.

Mehr Geld für praktische Integrationsarbeit vor Ort

Eine weitere Perspektive ist, dass Schutzsuchende die aufgrund des hohen Andrangs immer länger werdende Zeit des Wartens auf die Entscheidung über ihren Asylantrag künftig sinnvoller nutzen können. Zivilgesellschaftliche Organisationen bekommen mehr Geld als früher vom Staat, um frühzeitig Sprachkurse, Freizeitaktivitäten und Begegnungen zwischen Asylbewerbern und Einheimischen organisieren zu können. Auch die schwedischen Kommunen, die vor Ort die Integration der Neuankömmlinge bewerkstelligen müssen, sollen einen höheren Pauschalbetrag pro Neuankömmling vom Staat erhalten.

Hinzu kommen diverse Bemühungen und Initiativen auf lokaler Ebene. In manchen Orten engagieren sich bspw. die kommunalen Bibliotheken, die in Schweden, vor allem in kleineren Gemeinden, eine wichtige Rolle als soziale Treffpunkte und Weiterbildungsinstitutionen spielen. Unter dem Motto

⁵² Government Offices of Sweden 2015a.

„Miete einen Schweden“ vermitteln sie Begegnungen zwischen Neuankömmlingen und Einheimischen, die neugierig sind und Flüchtlingen in Alltagsangelegenheiten, bei der Jobsuche und der Orientierung in der neuen Gesellschaft helfen wollen. Daneben sind die Bibliotheken auch deshalb wichtig, weil sie Wörterbücher, Zeitungen und Bücher in den am meisten verbreiteten Einwanderersprachen anschaffen und Zugang zu Computern und kostenlosem Internet bieten.⁵³

Herausforderungen bleiben

Obwohl es somit durchaus nicht an Ideen und Initiativen mangelt, ist zu beobachten, dass die schwedische Gesellschaft und insbesondere Behörden wie *Migrationsverket*, *Arbetsförmedlingen*, die Polizei und die Gemeinden aufgrund der stark angestiegenen Asylzuwanderung der letzten Zeit deutliche Überlastungs- und Ermüdungserscheinungen zeigen. Während die Laufzeiten der Asylverfahren länger werden, fällt es der Arbeitsagentur immer schwerer, anerkannten Schutzberechtigten zeitnah eine dauerhafte Wohnung zu vermitteln. Auch für die individuelle Integrations- und Jobberatung fehlen Zeit und Personal. Gleichzeitig kommt auch die Polizei nicht schnell genug mit der Durchsetzung der Ausreisepflicht derjenigen, die abgelehnt werden, hinterher. Die Kommunen klagen über einen Mangel an Lehrern, Kindergärtnern und Sozialarbeitern.

Mit der im Herbst 2015 eingeleiteten härteren Linie in der Flüchtlingspolitik versucht die Regierung nun, sich selbst und den genannten Akteuren eine „Atempause“ zu verschaffen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Analyse ist jedoch nicht absehbar, was der Umschwung für die Integrationspolitik bedeutet. Möglicherweise werden die Gemeinden mittelfristig entlastet, auch wenn sie einstweilen genug damit zu tun haben dürften, die Neuankömmlinge der vergangenen Jahre zu integrieren.

Die Arbeitsbelastung des Migrationsamtes dürfte eher nicht abnehmen, schließlich kommen aufgrund der Befristung der Aufenthaltserlaubnis für Schutzberechtigte zahlreiche Verlängerungsanträge auf sie zu.⁵⁴ Unsicher ist auch, wie mit Personen verfahren wird, die künftig anstatt eines Daueraufenthalts nur noch ein Aufenthaltsrecht für 13 Monate bekommen, während die Integrationskurse und die begleitenden Maßnahmen der Eingliederung in den Arbeitsmarkt auf zwei Jahre angelegt sind.

Rückkehr zur früheren Großzügigkeit?

Viele Beobachter zweifeln daran, dass Schweden nach drei Jahren wieder zu einer offeneren und großzügigeren Flüchtlingspolitik zurückkehren wird. Die Regierung hat dies zwar versprochen, jedoch ist fraglich, ob es in so kurzer Zeit möglich sein wird, ernsthafte Probleme wie den Wohnungsmangel zu beseitigen und bei der Integrationspolitik messbare Erfolge zu erzielen.

Ein weiterer Unsicherheitsfaktor ist die Zukunft der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik. Ohne eine besser funktionierende Verantwortungsteilung bei der Flüchtlingsaufnahme unter den EU-Staaten dürfte Schweden eine unilaterale Öffnungspolitik mit schwer vorhersehbaren Folgen eher nicht riskieren, zumal das Jahr 2018, in dem die Rückkehr zu permanenter Aufenthaltsgewährung und erleichtertem Familiennachzug ansteht, ein Wahljahr in Schweden ist.

⁵³ Vgl. Parusel 2015b: 8.

⁵⁴ Das Migrationsamt warnte in einer Stellungnahme zu den im Herbst von der Regierung angekündigten Verschärfungen im Asylrecht vor einer Mehrbelastung durch Prüfung von Anträgen auf verlängerte Aufenthaltserlaubnis, siehe Migrationsverket 2016c.

Die öffentliche Auseinandersetzung mit der Asylpolitik und mit Integrationsfragen dürfte somit eher intensiver werden als abnehmen und Schweden könnten weitere Kursänderungen bevorstehen, die zum jetzigen Zeitpunkt, im Juni 2016, noch nicht absehbar sind.

Literatur

- Boverket (2015). "Nyanländas boendesituation – delrapport". Rapport 2015. Karlskrona 2015. 10.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016). *Das Bundesamt in Zahlen 2015 – Asyl*. Nürnberg 2016.
- Celikaksoy, Aycan und Eskil Wadensjö (2015). *Ensamkommande barn i Sverige*. Rapport 2015 1. The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS). Stockholm 2015.
- European Commission/European Migration Network (2015a). "Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway". Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014. Brüssel 2015.
- European Commission/European Migration Network (2015b). "EMN Annual Report on Immigration and Asylum 2014. A Synthesis of Annual Policy Reports 2014 submitted by EU Member States and Norway". Brüssel 2015.
- European Stability Initiative (2015). "New facts and figures on Western Balkan Asylum Seekers". 6.4.2015. Berlin, Brüssel und Istanbul 2015.
- European Commission (2014). *A Common European Asylum System*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, Brüssel 2014. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf.
- Eurostat (2016). "Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015". *Newsrelease* 44 2016. 4.3.2016.
- Fratzke, Susan (2015). *Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System*. Migration Policy Institute Europe. Brüssel 2015.
- Government Offices of Sweden (2016a). "Proposal to temporarily restrict the possibility of being granted a residence permit in Sweden". Pressemitteilung, Stockholm 8.4.2016. www.government.se/press-releases/2016/04/proposal-to-temporarily-restrict-the-possibility-of-being-granted-a-residence-permit-in-sweden.
- Government Offices of Sweden (2016b). "Förordningar om mottagande av nyanlända för bosättning". 19.2.2016. www.regeringen.se/artiklar/2016/02/forordningar-om-mottagande-av-nyanlanda-for-bosattning/.
- Government Offices of Sweden (2015a). "The Government presents the '100 club'". 26.10.2015. www.government.se/articles/2015/10/the-government-presents-the-100-club/.
- Government Offices of Sweden (2015b). "The Government's ten standpoints to reform the EU's refugee policy". 8.9.2015. www.government.se/articles/2015/09/swedens-ten-standpoints-to-reform-the-eus-refugee-policy/.
- Government Offices of Sweden (2014). "Migration policy". Factsheet Ju 14.04e. Stockholm 2014.

Leerkes, Arjen (2015). *How (un)restrictive are we? 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe*. Ministerie van Veiligheid en Justitie. Amsterdam 2015.

Lundgren Jörum, Emma (2015). "Valet och vägen – En intervjustudie med nyanlända Syrier i Sverige". Rapport 2015 8. Delegationen för Migrationsstudier (Delmi). Stockholm 2015.

Migrationsverket (2016a). Årsredovisning 2015. Jahres-Rechenschaftsbericht des Migrationsamtes. Norrköping 2016.

Migrationsverket (2016b). "Syrien i fokus i årets svenska flyktingkvot". Pressemitteilung, 18.2.2016. www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-02-18-Syrien-i-fokus-i-arets-svenska-flyktingkvot.html.

Migrationsverket (2016c). Remissvar på utkastet till lagrådsremiss: Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. 10.3.2016.

Migrationsverket (2015). *EMN Policy Report 2014 – Sweden*. Norrköping 2015.

Migrationsverket (ohne Jahr, laufend aktualisiert). *Handbok i migrationsärenden*. Norrköping, Version vom 23.5.2012.

OECD (2011). *Recruiting Immigrant Workers – SWEDEN 2011*. OECD Publishing. Paris 2011.

Parusel, Bernd (2015a). *Flüchtlingspolitik in Schweden – vom Klassenbesten zum Rüpel in der letzten Bank?* Länderbericht. Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Sankt Augustin/Berlin 2015. www.kas.de/wf/doc/kas_43873-544-1-30.pdf.

Parusel, Bernd (2015b). *Fokus Migration – Länderprofil Schweden*. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien/Bundeszentrale für politische Bildung. Osnabrück und Bonn 2015.

Parusel, Bernd (2015c). "Lessons from Sweden". *A Fair Deal on Talent – Fostering Just Migration Governance*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2015. 145–152.

Parusel, Bernd (2014). „Spurwechsel im Migrationsprozess – Erfahrungen aus Schweden“. *ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 3 2014. 115–122.

Schieber, Julia (2013). *Komplementärer Schutz. Die aufenthaltsrechtliche Stellung nicht rückführbarer Personen in der EU*. Baden-Baden 2013.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Dr. Matthias Mayer
Project Manager
Programm Integration und Bildung
Telefon +49 5241 81-81564
Fax +49 5241 81-681564
matthias.mayer@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de