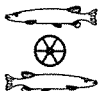


Migration in Europa - Daten und Hintergründe

Edda Currie

unter Mitarbeit von
Harald W. Lederer
Matthias Neske
Stefan Rühl



Lucius & Lucius · Stuttgart · 2004

8. Italien

8.1 Migrationsgeschichte, Migrationspolitik und gesetzliche Grundlagen der Zuwanderung in Italien

8.1.1 Einführung

Die besondere Migrationssituation Italiens erklärt sich aus dem Wandel, den das Land innerhalb der letzten vier Jahrzehnte vollzogen hat. Bis in die 70er Jahre hinein noch ein Auswanderungsland, wurde Italien seit diesem Zeitpunkt zunehmend Ziel außereuropäischer Wanderungsbewegungen und in den 90er Jahren bereits zum Haupteinwanderungsland Südeuropas. Das macht das Land für eine Analyse seiner jüngsten Migrationspolitik besonders interessant.

Italiens größtes migrationspolitisches Problem sind die illegalen Zuwanderer („clandestini“ genannt), die – hauptsächlich von Tunesien oder Albanien aus – versuchen, Italiens Küsten zu erreichen. Menschenhandel und -schleusung sind in diesem Zusammenhang mittlerweile zu lukrativen Geschäften für die organisierte Kriminalität in Italien geworden. Abgesehen von den geographischen Verhältnissen Italiens, dessen lange Küsten eine illegale Einreise erleichtern, spielen die ökonomischen Verhältnisse im Land eine wesentliche Rolle bei der Verschärfung des Problems. Zum einen ist der informelle Sektor für die italienische Wirtschaft traditionell von großer Bedeutung, zum anderen ist die Zahl der Beschäftigten in der Schattenwirtschaft hoch – beides Sektoren, in denen ausländische Arbeitskräfte leicht Fuß fassen können. Die illegale Beschäftigung von Ausländern scheint dabei mehr oder minder toleriert. Seit 1986 wurden in Italien fünf Legalisierungsprogramme durchgeführt. Für illegale Migranten besteht in Italien daher in regelmäßigen Abständen die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen ihren Aufenthalt zu legalisieren.

Obwohl Italien bereits 1990 das Schengener Abkommen unterzeichnet und drei Jahre später ratifiziert hatte, war es dem Land nicht möglich, das Abkommen schon im März 1995 wie Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Belgien, die Niederlande, Spanien und Portugal umzusetzen. Erst seit April 1998 gilt Italien als vollwertiges Schengen-Mitglied.

Italien hat eine Reihe migrationsrelevanter Gesetze im letzten Jahrzehnt erlassen. Im Vordergrund stand dabei stets die Bekämpfung der illegalen Migration. Daneben hat Italien begonnen, integrationspolitisch aktiv zu werden, um lang ansässige Zuwanderer in die Gesellschaft einzubinden.



8.1.2 Grund- und Strukturdaten¹

Bevölkerung:	57.679.000
Fläche:	301.277 km ²
Landessprache:	Italienisch; Minderheitensprachen in Südtirol (Deutsch, Ladinisch), Aostatal (Französisch), Friaul (Slowenisch)
Religionen:	ganz überwiegend katholisch Kirchen: 83,8% Katholiken; ca. 13% konfessionslos; ca. 3% andere
Regierungsform:	Republik, parlamentarische Demokratie mit Zweikammersystem: Abgeordnetenkammer mit 630 Sitzen, für 5 Jahre gewählt; Senat: 315 gewählte und zur Zeit 6 Lebenszeit-senatoren, auf regionaler Basis gewählt

8.1.3 Das Migrationsgeschehen in Italien seit dem Zweiten Weltkrieg

Italien galt bis in die 70er Jahre als Auswanderungsland. Die Situation änderte sich bereits in den 60er Jahren, als die boomende Industrie Norditaliens mehr und mehr Süditaliener anzog: Sie wurden, anstatt auszuwandern, zu Binnenmigranten. Der gegenläufige Trend begann in den 70er Jahren, als die Ölkrise zu einem Rekrutierungsstopp ausländischer Gastarbeitnehmer in Nordeuropa führte. Zahlreiche von ihnen kehrten nach Hause zurück (Contel/De Biase 1999: 228). 1974 wurde der Migrationssaldo Italiens zum ersten Mal positiv.

Die Volkszählung von 1981 wies zwar noch in der Hauptsache italienischstämmige Zuwanderer aus. Zunehmend wichen aufgrund der Restriktionen in anderen Ländern jedoch Zuwanderer aus EU-Drittstaaten nach Italien aus. Diese Verlagerung vollzog sich insbesondere von Frankreich nach Italien (Bonifazi 1998: 90; Zincone 1995: 137). Die Zuwanderungssituation ist daher, anders als in nordeuropäischen Ländern, mehr von push-Faktoren geprägt und weniger von den pull-Faktoren Italiens. Im Zeitraum von 1984 bis 1989 kamen ca. 700.000 bis 800.000 Migranten nach Italien, ein großer Teil bekam keine Aufenthaltsgenehmigung. In dieser Zeit begann sich das Selbstverständnis Italiens zu wandeln. Die Notwendigkeit migrations- und integrationspolitischer Maßnahmen wurde deutlich, denn die Zuwanderer dieser Zeit kamen in ein Land mit nur rudimentärer migrationsrelevanter Gesetzgebung.

¹ Quelle: Auswärtiges Amt, Stand April 2003

Im Laufe der 90er Jahre wurde Italien bereits zum Haupteinwanderungsland des Mittelmeerraumes. Internationale Aufmerksamkeit erlangte die Situation durch dramatische Fluchtbewegungen aus Albanien im März und im August 1991. Sie trafen Italien völlig unvorbereitet. Hatte die Mehrzahl der ersten großen Flüchtlingsbewegung von 25.000 Albanern noch vorübergehenden Schutz erhalten, wurde die große Mehrheit der zweiten aufgrund des zwischenzeitlich geschlossenen italienisch-albanischen Rückführungsabkommens unmittelbar nach Albanien zurückgeschickt (Collicelli/Salvatori 1994: 179 f.). Trotz eines Kooperationsplanes, der umfangreiche Finanzhilfen für die Sicherung der Grenzen Albaniens vorsah und eine jährliche Quote albanischer Saisonarbeiter in Italien festlegte, kämpft Italien nach wie vor mit dem Problem des illegalen Grenzübertretts per Schiff albanischer Staatsangehöriger. Ende 1996 und im Frühjahr 1997 versuchten wiederum zahlreiche Menschen aus Albanien, das italienische Festland zu erreichen. Aufgrund der politischen Situation erhielten viele von ihnen erneut befristete Aufenthaltsgenehmigungen. Auch mit Marokko, Algerien und Tunesien wurden inzwischen Rückführungsabkommen unterzeichnet. Bis 1998 kehrte ein Großteil der zur Ausreise verpflichteten Migranten jedoch nicht in das jeweilige Heimatland zurück. 2002 verhängte Italiens Regierung den Ausnahmezustand für die besonders von illegaler Einwanderung betroffenen Regionen Kalabrien, Apulien und Sizilien, nachdem sich zwei schwere Unfälle mit Flüchtlings Schiffen ereignet hatten, die mehrere Tote forderten.

Noch kann man aufgrund der recht „jungen“ Migrationsgeschichte nicht von stabilen ethnischen Gruppen von Migranten in Italien sprechen, sieht man von regionalen Ausnahmen ab. Es zeichnet sich aber aufgrund der Zunahme von Familienzusammenführungen und Geburtenzahlen von Kindern ausländischer Staatsangehöriger für die nächsten Jahrzehnte eine Stabilisierung ethnischer Gruppenbildung durch die Einwanderung für ganz Italien ab. Nach wie vor ist die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im internationalen Vergleich hoch. Schätzungen zufolge lag 1998 der Anteil nicht registrierter Arbeitskräfte an der Gesamtheit der legal in Italien lebenden Ausländer bei ca. 30% (Zincone 2000: 957). Bevorzugte Branchen sind die Landwirtschaft, der Dienstleistungssektor mit unqualifizierten Beschäftigungen insbesondere in der Gastronomie, die Baubranche, die Fischerei und der ambulante Kleinhandel (Bolaffi 1994: 278).

8.1.4 Migrationspolitik in Italien

Die Migrationspolitik des Landes wird wesentlich durch die lange Auswanderungstradition, die geographische Lage und die Bedeutung der illegalen Zuwanderung bestimmt. Als Mitte der 80er Jahre deutlich wurde, dass Italien zum Einwanderungsland geworden war, herrschte bei Politik und Gesellschaft eindeutig eine positive Grundstimmung vor, die Solidarität, Offenheit der



Grenzen und „multikulturelle Integration“ befürwortete. Die Gesetzgebungsvorhaben dieser Zeit waren getragen von der Idee, Ausländern in Italien die Rechte einzuräumen, die vorher für die Italiener im Ausland eingefordert worden waren (Zincone 1995: 137 f.). Das erste umfassende ausländerrechtliche Gesetz wurde 1986 verabschiedet und beendete einen Zeitraum des migrationspolitischen laissez-faire. Die Betreuung der Zuwanderer war weitgehend karitativen Organisationen überlassen worden, die auch heute noch eine wesentliche integrationspolitische Rolle spielen. Dieses Gesetz hatte die Legalisierung der bereits anwesenden illegalen Zuwanderer sowie eine Zuwanderungssteuerung zum Ziel. Bis 1988 wurde der Status von ca. 188.000 Ausländern legalisiert (eine Schätzung von Contel/De Biase 1999: 237).

Auch das Gesetz von 1990 (Legge Martelli) griff diese beiden Zielsetzungen auf. Grundsätzlich kann man aber von einem Wandel sowohl in der politischen Konzeption als auch in der Wahrnehmung des eigenen Status als Zuwanderungsland sprechen. Zusätzlich sollte die italienische auf eine Linie mit der europäischen Migrationspolitik gebracht werden, nicht zuletzt, weil die anderen EU-Mitglieder im Hinblick auf das Schengener Abkommen mit zunehmender Besorgnis auf die Situation in Italien reagierten (Contel/De Biase 1999: 237; Melotti 1994: 252). Mit dem Inkrafttreten des Martelli-Gesetzes wurde die Zuwanderung von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten mit Hilfe jährlicher Quoten gesteuert. Im Zuge der zweiten Legalisierungskampagne erhielten ca. 225.000 Ausländer einen legalen Status, wobei die Bedingungen für den Nachweis von Dokumenten, die den Migranten die Legalisierung ermöglichen sollten, sehr liberal gehandhabt wurden (Zincone 1995: 142).

Die Flüchtlingsbewegungen der 90er Jahre und die zunehmende Einwanderung EU-Drittstaatsangehöriger haben den Druck, die Migrationspolitik auf nationaler Ebene besser zu koordinieren, erheblich verschärft. Weiter wurde die Notwendigkeit erkannt, der sozialen und rechtlichen Integration der Zuwanderer größere Aufmerksamkeit zu widmen. Im letzten Jahrzehnt bestimmte daher die Bekämpfung der illegalen Migration und des Menschenschmuggels mehr und mehr das migrationspolitische Bild, gekoppelt mit Bemühungen, bereits langjährig ansässige Ausländer zu integrieren. Dieser doppelten Zielsetzung folgte das 1998 verabschiedete Immigrationsgesetz. Es enthält verschiedene Instrumentarien, der illegalen Einreise entgegen zu wirken, Ausweisungen zu garantieren und die Kriminalität zu bekämpfen. Zum ersten Mal war keine Legalisierungskampagne vorgesehen; sie fand aber dennoch statt. Es war die nun vierte innerhalb von 15 Jahren. Ca. 250.000 Menschen erhielten einen legalen Status, weiteren 38.000 wurde eine Aufenthaltserlaubnis bewilligt. Daneben wurde beabsichtigt, illegalen Migranten ein Minimum an Menschenrechten zu garantieren, z.B. durch die gesetzliche Verankerung des Rechts auf Bildung für ihre Kinder oder das Recht auf uneingeschränkten Zugang zu medizinischer Versorgung (Zincone 2000: 960 ff.; First report on the integration of immigrants in Italy. Summary 2000).

Der Ministerpräsident ist nach der neuen Gesetzeslage verpflichtet, alle drei Jahre ein „Migrationsprogramm“ vorzubereiten, das die italienischen Migrations- und Integrationspolitiken zum Thema hat. Auf der Basis dieses Programms werden jährliche Quoten für die Zuwanderung von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten erlassen. Mit der Verabschiedung des Gesetzes wurde zudem eine aus Wissenschaftlern und Vertretern der in die Integrationspolitik eingebundenen Ministerien bestehende Kommission als beratendes Organ der Regierung ins Leben gerufen. Ihre Aufgaben bestehen darin, der Regierung einen jährlichen Integrationsbericht vorzulegen sowie Empfehlungen auf spezielle Anfragen auszusprechen. Die Kommission wurde dem Innenministerium organisatorisch angegliedert, der erste Integrationsbericht im Jahr 2000 vorgelegt. Aus ihm geht hervor, dass die Integrationspolitik Italiens vom Grundsatz, den Immigranten das Recht auf nationale und religiöse Identität zu erhalten, geprägt wird. Die migrationspolitische Debatte zum Übergang ins neue Jahrhundert verschärfte sich zusehends. Zunehmend traten gerade diese Fragen nach Identität und Religiosität der Einwanderer und der italienischen Bevölkerung auf die Tagesordnung.

Eine grundsätzliche Änderung der Migrationspolitik zeichnete sich mit dem Wahlsieg des von Silvio Berlusconi geführten rechtskonservativen Parteienbündnisses „Casa delle Libertà“ am 13. Mai 2001 schon ab. Bereits im Februar 2002 bewilligte der Senat die Änderung des 1998 verabschiedeten Einwanderungsgesetzes. Es trat im September 2002 in Kraft und beinhaltet zum einen eine Verschärfung der Einreisebestimmungen, zum anderen eine deutlich restriktivere Abschiebungs- und Ausweisungspraxis. Gleichzeitig wird der Bekämpfung illegaler Migration abermals eine besondere Bedeutung zuerkannt.

8.1.5 Maßgebliche gesetzliche Regelungen in Italien für Migration und Integration von Migranten

Bei der Analyse der migrationsrechtlichen Situation Italiens muss immer die Problematik der unzureichenden Implementation von Gesetzen und Verordnungen im Auge behalten werden. Dadurch entsteht ein struktureller Widerspruch zwischen gesetzlichen Normen und deren Umsetzung: „This discrepancy between proclaimed public intent and the law, and between laws and their administrative implementation is typical of the Italian political system.“ (Zincione 1995: 139).

Für die Beurteilung der rechtlichen Situation in Italien besteht zudem die Schwierigkeit, Dekrete und Gesetze zu unterscheiden. Nicht immer kommt in der Sekundärliteratur diese Unterscheidung zum Ausdruck. Dekret Nr. 286 vom Juli 1998 beinhaltet z.B. Bestimmungen, um Gesetz Nr. 40 von 1998 in Einklang mit bereits bestehenden Gesetzen zu bringen, beinhaltet selbst aber keine neuen rechtlichen Grundlagen. Insgesamt existiert ein stark ausdifferenziertes

System von aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Titeln. Zusammenfassend lässt sich feststellen: „Italian’s experience with asylum and immigration remained marked by delays and implementation difficulties“ (Contel/De Biase 1999: 237).

8.1.5.1 Einreise und Aufenthalt

Gesetz Nr. 943, Dezember 1986

Gesetz Nr. 39, Februar 1990 (Legge Martelli)

Gesetz Nr. 40, März 1998

Gesetz Nr. 189, September 2002 (Legge Bossi-Fini)

Seit 2002 dürfen nur noch Drittstaater nach Italien immigrieren, die bereits über einen Arbeitsvertrag verfügen. Damit erübrigte sich die bisherige Praxis, eine Aufenthaltserlaubnis innerhalb der ersten acht Tages des Aufenthalts beim zuständigen Polizeipräsidium (Questura) zu beantragen. Die bisherige Aufenthaltserlaubnis heißt nun Aufenthaltsvertrag und wird erstmalig für eine Dauer von maximal zwei Jahren erteilt. Die Verlängerung bei Nachweis eines Mindesteinkommens durfte bis 2002 die doppelte Dauer der Ersterteilung nicht überschreiten. Das Bossi-Fini-Gesetz reduzierte die Verlängerung auf maximal zwei Jahre.

Die unbefristet geltende Aufenthaltskarte konnte seit 1998 derjenige Ausländer für sich, seinen Ehepartner und seine minderjährigen Kinder beantragen, der sich seit mindestens fünf Jahren legal in Italien aufhält. Diese Frist wurde 2002 auf sechs Jahre angehoben. Die Aufenthaltskarte berechtigt zur freien Berufsausübung mit Ausnahme derjenigen Tätigkeiten, die per Gesetz ausschließlich italienischen Staatsbürgern vorbehalten sind.

Neu am Martelli-Gesetz war die Vorgabe, jedes Jahr im Oktober die Zuwanderungszahlen für den Bedarf an Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten für das kommende Jahr in einer Quote festzulegen. Diese Quotierung erfolgt als Dekret der beteiligten Ministerien². In der Planungsphase müssen der Nationale Wirtschafts- und Arbeitsrat sowie die Gewerkschaften gehört werden, wobei folgende Kriterien eine Rolle spielen: die volkswirtschaftliche Entwicklung, die Entwicklung des Arbeitsmarkts und die Aufnahmekapazität von Sozial- und Universitätssystem. Des weiteren muss der Beschäftigung arbeitsloser Ausländer, die sich bereits in Italien aufhalten, Vorrang gegeben werden.

Bis 1997 lag die Quote beständig bei Null, wobei der Familiennachzug und der Asylzugang nicht in die Quote eingingen (Zincone 1995: 140 f.). Dies gilt ebenfalls für die Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge Jugoslawiens und Somalias

² Zu diesen Ministerien gehören das Außen- und das Innenministerium, das Ministerium für Budget und Wirtschaftliche Planung sowie das Ministerium für Arbeit.

und die Flüchtlinge aus Albanien. Für 1998 wurde die Quote auf 27.000, für 1999 auf 58.000 Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten festgesetzt. Unterquoten gibt es für bestimmte Herkunftsländer, von denen ein hoher Migrationsdruck ausgeht. Die Quote gilt für Saisonarbeitnehmer, Selbstständige und unselbstständig Erwerbstätige. Die für das Jahr 2000 festgelegte Quote von 63.000 war bereits im Juni erreicht. Der Arbeitskräftemangel vor allem im Niedriglohnsektor führte zu einer politischen Diskussion über eine weitere Erhöhung. Besonders in den Industriezentren Norditaliens finden sich nicht mehr genug Italiener für unattraktive Arbeitsplätze. Die Quote stellte sich daher als Mittel dar, den Bedarf der italienischen Industrie an niedrig qualifizierten Arbeitskräften zu decken. Zunehmend spielt auch das Argument der demographischen Entwicklung Italiens eine Rolle. Italien hat eine der niedrigsten Geburtenraten der Welt sowie einen der höchsten Prozentsätze an Älteren.

Die jährliche Quote der Zuwanderungszahlen wird seit der Gesetzesänderung von 2002 nicht mehr als obligatorisch, sondern als fakultativ angesehen: Ob eine Quote erhoben wird und wie hoch diese ausfällt, unterliegt dem Ermessen der Regierung. Ebenfalls abgeschafft wurde die Praxis des „Sponsoring“³, da ein Arbeitsvertrag nun für die Einreise sowieso zwingend notwendig geworden ist.

Ein in Italien lebender und arbeitender Ausländer kann den Nachzug von Familienangehörigen mit Aussicht auf Erfolg beantragen, wenn er den Nachweis erbringt, seinen Angehörigen angemessenen Lebensunterhalt und Wohnraum zur Verfügung stellen zu können. Es sind ferner folgende Voraussetzungen zu erfüllen: Das nachholende Familienmitglied muss sich seit mindestens einem Jahr rechtmäßig im Land aufhalten und einen Aufenthaltstitel besitzen, der mindestens zwei Jahre gültig ist. Das Nachzugsrecht beschränkt sich auf Ehepartner und minderjährige ledige Kinder. Volljährige Kinder dürfen nur dann nachziehen, wenn sie sich nicht selbst versorgen können. Für nachgezogene Familienangehörige ist eine Aufenthaltserlaubnis von zunächst zwei Jahren vorgesehen. Nach einjährigem Aufenthalt bekommen die Angehörigen eine Arbeitserlaubnis, sofern sie eine Anstellung gefunden haben.

³ Die Praxis des „Sponsoring“ war 1998 eingeführt worden. Ein „Sponsor“ war ein Arbeitgeber, der einem ausländischen Arbeitnehmer die Einreise ermöglicht, indem er ihm vorab einen Arbeitsvertrag ausstellte und bestimmte Garantien übernahm (s. Kapitel 8.1.5.4).



8.1.5.2 Asyl und Flucht

Verfassung von Italien, Artikel 10

Gesetz Nr. 39, Februar 1990 (Legge Martelli)

Gesetz Nr. 189, September 2002 (Legge Bossi-Fini)

In Artikel 10 der italienischen Verfassung ist das Recht auf Asyl für Ausländer verankert, die in ihrer Heimat an der Ausübung demokratischer Freiheiten gehindert werden. Das Recht auf Asyl steht jedoch unter Gesetzesvorbehalt. Vergleichsweise wenige der illegalen Migranten beantragen Asyl; ein einschlägiges Gesetz existiert nach wie vor nicht, die Verfahrenspraxis hat aber normative Bedeutung. Italien verfährt nach den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention. Bis zum Jahr 1990 galt die Konvention lediglich für Flüchtlinge aus Europa. Faktisch erhielten bis dato daher nur osteuropäische Flüchtlinge Schutz auf der Grundlage der Genfer Konvention. Das Martelli-Gesetz von 1990 setzte sie ohne geographischen Vorbehalt in Kraft. Die Prüfung der Asylanträge erfolgte zwischen 1990 und 2002 bei der Zentralkommission für Gewährung des Flüchtlingsstatus (Commissione cen-trale per il riconoscimento dello stato di rifugiato). Das Bossi-Fini-Gesetz enthält auch einige Modifikationen im Asylbereich. So wurde die zentrale Flüchtlingskommission durch lokale Kommissionen ersetzt.

Während der Dauer ihres Verfahrens dürfen Asylbewerber nicht arbeiten. Außerdem wird ihnen nur für einen sehr kurzen Zeitraum finanzielle Unterstützung gewährt. Anerkannte Flüchtlinge erhalten keinerlei reguläre materielle Unterstützung oder Eingliederungshilfen mehr, sind aber italienischen Staatsangehörigen bezüglich des Rechts auf Bildung und Arbeit, Gesundheitsversorgung und soziale Leistungen gleich gestellt. Der UNHCR hatte Italien im Februar 2001 ohne Erfolg ermahnt, noch vor den Wahlen ein Asylgesetz zu verabschieden.

Bürgerkriegsflüchtlinge aus Jugoslawien oder Somalia, die als humanitäre Flüchtlinge ohne individuelles Anerkennungsverfahren per Erlass aufgenommen wurden, erhielten eine einjährige verlängerbare Aufenthalts-, Arbeits- oder Studiengenehmigung. Die Fristen für diese Genehmigungen ließen sich so lange verlängern, wie die innenpolitische Situation in den Herkunftsländern einer Rückführung entgegen stand.

8.1.5.3 Staatsangehörigkeit

Gesetz Nr. 91, Februar 1992

Erlass Nr. 572 des Präsidenten der Republik, modifiziert durch Erlass Nr. 362

In Italien gilt der Grundsatz des *ius sanguinis* mit Elementen des *ius soli* für dort geborene Ausländer, die bis zur Volljährigkeit nachweislich und ohne

Unterbrechung legal im Land gelebt haben. Sie können mit Erreichen der Volljährigkeit ihren Anspruch auf die italienische Staatsangehörigkeit geltend machen. Entgegen des Trends in anderen europäischen Ländern, das Staatsangehörigkeitsrecht zu liberalisieren, verschärfte Italien 1992 das bislang bestehende Recht für Drittstaatsangehörige. Die Mindestaufenthaltsdauer für Einbürgerungswillige liegt seitdem bei 10 Jahren. Hingegen wurden die Bedingungen für italienisch-stämmige Migranten und EU-Bürger erleichtert. Italienisch-stämmige Ausländer, die nachweisen können, dass Vater, Mutter oder Großeltern bei Geburt italienische Staatsbürger waren, können – bei Vorliegen hier nicht erwähnter weiterer Voraussetzungen – nach dreijährigem legalen Aufenthalt in Italien die italienische Staatsbürgerschaft annehmen. Diese Maßnahme trägt der Rückkehr zahlreicher ehemaliger Gastarbeiter und ihrer Nachkommen Rechnung.

EU-Bürger können sich nach vier Jahren Aufenthalt einbürgern lassen, Flüchtlinge nach fünf. Ehegatten können auf Antrag nach sechs Monaten Ehe die italienische Staatsbürgerschaft erwerben, sofern sie nach der Hochzeit im Inland lebten oder nach drei Jahren Ehe, wenn das Ehepaar im Ausland lebt. Diese Bestimmungen sind wiederum weitaus liberaler als Gesetze anderer europäischer Länder. Neu ist seit 1992 auch, dass sich Italiener, die sich in einem anderen Land einbürgern lassen wollen, ihre Staatsangehörigkeit behalten können. Generell ist es für Ausländer jedoch nicht möglich, die italienische als zweite Staatsbürgerschaft zu erhalten.

8.1.5.4 Zugang zum Arbeitsmarkt

Gesetz Nr. 943/1986

Gesetz Nr. 39, Februar 1990 (Legge Martelli)

Gesetz Nr. 40, März 1998

Dekret Nr. 286, Juli 1998

Gesetz Nr. 189, September 2002 (Legge Bossi-Fini)

Die Initiative zur Anstellung eines im Ausland lebenden ausländischen Arbeitnehmers muss in Italien grundsätzlich vom zukünftigen Arbeitgeber ausgehen. Die Erlaubnis, diesen namentlich bekannten Arbeitnehmer zu rekrutieren, wird dem italienischen Arbeitgeber für eine vakante Stelle vom zuständigen (Provinz-) Arbeitsamt auf Antrag erteilt. Vorausgesetzt wird, dass kein in Italien arbeitslos gemeldeter Ansässiger über die erforderlichen Qualifikationen verfügt und die für den ausländischen Arbeitnehmer ausgelobten Arbeitsbedingungen nicht schlechter sind als die für italienische Staatsbürger in vergleichbaren Positionen gesetzlich vorgeschriebenen. Bedingung für die Einreise ist die Vorlage des Arbeitsvertrages sowie der Nachweis des Arbeitgebers, eine Unterkunft, die den Minimalanforderungen des öffentlichen Wohnungsbaus entspricht, zur Verfügung stellen zu können. In den ersten beiden



Jahren darf der Arbeitsplatz nicht gewechselt werden. Auf der anderen Seite bot der Verlust des Arbeitsplatzes zumindest bis 2002 keinen Grund zur sofortigen Entziehung der Aufenthaltserlaubnis; der Ausländer hatte auch im Falle der Arbeitslosigkeit Anspruch auf deren Verlängerung um ein Jahr, um sich einen neuen Arbeitsplatz zu suchen. Seit 2002 muss ein Zuwanderer nach dem Verlust seiner Beschäftigung bereits nach einem halben Jahr in sein Herkunftsland zurückkehren.

Mit der Gesetzesänderung durch das so genannte Martelli-Gesetz wurde die Erteilung einer Arbeitserlaubnis einer Quotenregelung unterworfen, die den jährlichen Zuzug ausländischer Arbeitnehmer regelt (s.a. Kapitel 8.1.5.1). Das Gesetz von 1998 bot zudem eine weitere Neuerung im legalen Zugang zum italienischen Arbeitsmarkt. So lange ein Ausländer einen so genannten „Sponsor“ vorweisen konnte, der für Wohnung, Unterhalt, Krankenversorgung und Rückführung garantierte, hatte er im Rahmen einer einjährigen Aufenthaltserlaubnis die Möglichkeit, sich am Arbeitsmarkt Italiens zu etablieren. Illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt sollten somit vorgebeugt werden, indem Legalität belohnt wurde. Das Kontingent für „Sponsoren-Arbeitnehmer“ wurde als Unterquote jährlich per Erlass festgesetzt. In der Praxis hat es sich als wenig effizient erwiesen. Folgerichtig kehrte Italien mit der Abschaffung des Sponsoring im Legge Bossi-Fini zum reinen „System der namentlichen Rekrutierung“ zurück.

Für den kurzfristigen Aufenthalt legte das Gesetz von 1998 erstmals fest, dass bei konkretem Arbeitskräftebedarf Saisonarbeitsgenehmigungen für einen Aufenthalt von höchstens sechs Monaten im Kalenderjahr erteilt werden können. Anträge für Saisonarbeitnehmer müssen sich nicht auf namentlich bekannte Arbeitnehmer, sondern können sich auch auf mehrere Ausländer beziehen, welche sich als Interessenten für die Saisonarbeit in dafür vorgesehenen Listen eingetragen haben. Die Erstellung solcher Listen ist in bilateralen Abkommen Italiens mit verschiedenen Nicht-EU-Staaten vorgesehen. Die Genehmigung für Saisonarbeit wird für mindestens 20 Tage, grundsätzlich aber für höchstens sechs Monate erteilt, in bestimmten Bereichen ausnahmsweise für neun Monate. Sie kann bei Vorliegen eines unbefristeten Arbeitsvertrags auch zur Erteilung einer einjährigen Aufenthaltserlaubnis führen. Wer einmal in Italien Saisonarbeit verrichtet hat, wird bei einer erneuten Bewerbung im folgenden Jahr bevorzugt behandelt. Die Quote für Saisonarbeitnehmer wird jährlich als Unterquote festgelegt.

8.2 Migration in Italien: Daten und Fakten

Die Datenlage zur ausländischen Bevölkerung und zur Migration von und aus Italien ist generell als nicht befriedigend einzustufen. Präzise Angaben zu Migrationsbewegungen sind nicht zu machen. Obwohl laut Ambrosini in den 90er Jahren „große Energien mobilisiert“ und „umfangreiche Debatten geführt“ wurden, um eine Quantifizierung der Zuwanderung vornehmen zu können, erwiesen sich diese Bemühungen zum Teil als nicht durchführbar. Infolge der Politisierung der Debatte kam es vielmehr zu einem „Krieg der Schätzungen“ (Ambrosini 1994: 272). Dies liegt auch daran, dass das größte migrationspolitische Problem Italiens, die illegale Migration, ein schwer zu quantifizierendes Phänomen ist, ein Problem, das die Diskussionen oft überlagert hat. Die folgenden Darstellungen lassen sich daher nur unter der Prämisse und in dem Bewusstsein lesen, dass sie „gezwungenermaßen auf der Grundlage nur beschränkt vertrauenswürdiger Daten“ (Ambrosini 1994: 273) zustande gekommen sind.

8.2.1 Die ausländische Bevölkerung in Italien

Für den Bestand der ausländischen Bevölkerung Italiens existieren zwei Quellen. Die Bevölkerungsstatistiken auf der Basis der Melderegister in den kommunalen Behörden („Anagrafi Comunali“) werden vom zentralen statistischen Amt (Istituto Centrale di Statistica, ISTAT) veröffentlicht. Hier sind alle mit Wohnsitz gemeldeten ausländischen Staatsangehörigen registriert. Zusätzlich nutzt das ISTAT die Daten der Volkszählungen.

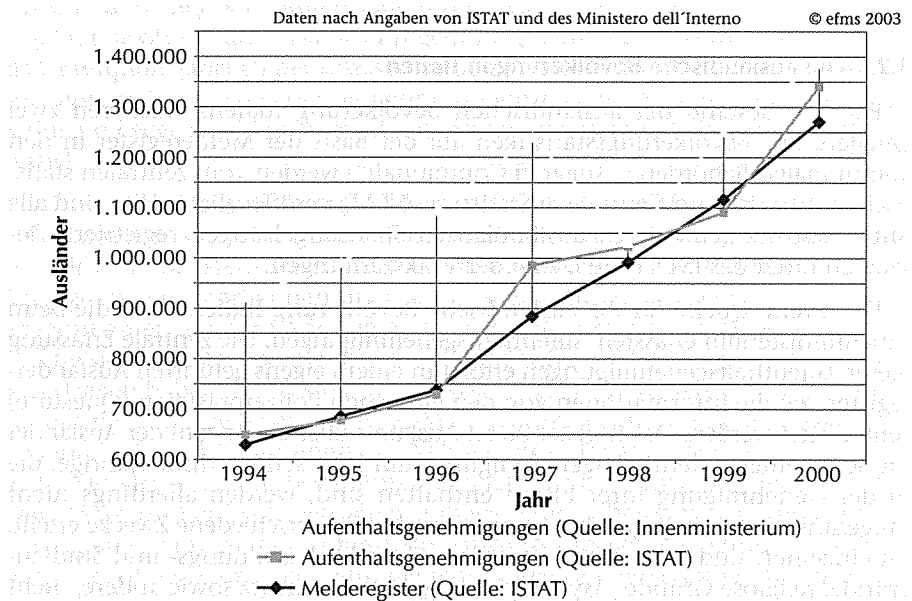
Die zweite Quelle für die ausländische Bevölkerung Italiens sind die beim Innenministerium erfassten Aufenthaltsgenehmigungen. Die zentrale Erfassung dieser Aufenthaltsgenehmigungen erfolgt in einem eigens geführten Ausländerregister, wo die Informationen von den einzelnen Polizeipräsidien (Questure) zentralisiert werden. Das Register bietet Auskunft über die Anzahl der Ausländer im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung zum Jahresende. Minderjährige, die in der Genehmigung ihrer Eltern enthalten sind, werden allerdings nicht mitgezählt. Aufenthaltsgenehmigungen werden für verschiedene Zwecke erteilt. Im einzelnen sind dies: Arbeit, familiäre Gründe, Ausbildungs- und Studiengründe, religiöse Gründe, Asyl, Asylantrag, Wahlwohnsitz sowie andere, nicht spezifizierte Gründe. Sowohl die politische Diskussion als auch die meisten wissenschaftlichen Arbeiten stützen sich auf die Angaben des Innenministeriums.

Das Ausländerregister enthält jedoch methodische Fehler, so zum einen eine schätzungsweise recht hohe Anzahl von Personen, die das Land ohne Abmeldung verlassen haben sowie abgelaufene und doppelt ausgestellte Genehmigungen. Aus diesen Gründen wurde das Register im Laufe der 90er Jahre bereits mehrmals bereinigt. Aufgrund der Bereinigung im Jahr 1989 um Doppelzäh-

lungen und Rückkehrer sank der Ausländeranteil im Jahr 1990. Den gegenteiligen Effekt wiederum erzielten die Legalisierungskampagnen, welche den Ausländeranteil Italiens steigen ließen. Im Rahmen der drei Regularisierungsprogramme der 90er Jahre, die 1990, 1995 und 1998 stattfanden, wurde der Aufenthalt von jeweils rund einer Viertelmillion Menschen legalisiert.

Die Daten des Innenministeriums werden von ISTAT, dem nationalen statistischen Amt, jährlich aufbereitet und veröffentlicht. Diese aufbereiteten Zahlen lagen jeweils *unter* den vom Innenministerium angegebenen Zahlen, seit 1998 jedoch nur noch geringfügig (s. Abbildung 8.1).

Abb. 8.1: In Italien lebende Ausländer laut Melderegister und laut ausgestelltter Aufenthaltsgenehmigungen im Vergleich verschiedener Quellen von 1994 bis 2000 zum Jahresbeginn



Bei den Daten zu den Aufenthaltsgenehmigungen handelt es sich streng genommen um Bestandsdaten, sie werden jedoch in der Diskussion und in der Sekundärliteratur häufig als Flow-Daten verwendet. Die Zahlen der Aufenthaltsgenehmigungen sind nicht vergleichbar mit Daten des Bevölkerungsregisters, einzelne Personen sind nicht notwendigerweise in beiden aufgeführt. Eine doppelte Erfassung taucht auf, wenn Namen unterschiedlich geschrieben werden.

Eine Gegenüberstellung zeigt dieses Phänomen der Nicht-Vergleichbarkeit. Wie aus Abbildung 8.1 hervorgeht, unterschieden sich die Anzahl der Aufenthaltsgenehmigungen auf der Basis der Angaben des Innenministeriums zwischen 1994 und 1997 erheblich von den Angaben des ISTAT. Das ISTAT selbst kontrastierte zusätzlich die von ihnen aufbereiteten Daten des Innenministeriums mit den Angaben der Meldebehörden. Es wird ersichtlich, dass die von ISTAT aufbereiteten Daten wiederum nicht allzu sehr von den Daten des Melderegisters abweichen.

1991 und 2001 fanden in Italien Volkszählungen statt. Die Volkszählung von 1991 führte zu Korrekturen nach unten sowohl des Ausländer- als auch des Bevölkerungsregisters. Unter Experten ist die Meinung verbreitet, dass die Volkszählung von 1991 ihr Ziel, den tatsächlichen Bestand an Ausländern nachzuweisen, jedoch völlig verfehlt hat (z.B. Melotti 1994: 249). Die Volkszählung erfasste einmalig den Bestand an im Ausland geborenen Personen, eine Kombination mit dem Merkmal Staatsangehörigkeit war jedoch nicht möglich.

Tab. 8.1: Ausländer und Gesamtbevölkerung in Italien von 1990 bis 2001 zum Jahresbeginn

	Gesamtbevölkerung	Ausländer	Ausländeranteil in %	Veränderung der ausl. Bev. in % ¹
1990	57.576.429	-	-	-
1991 ²	57.746.163	625.034	1,1	-
1992	-	537.062	-	-14,1
1993	56.960.300	573.258	1,0	+6,7
1994	57.138.489	629.165	1,1	+9,8
1995	57.268.578	685.469	1,2	+8,9
1996	57.332.996	737.793	1,3	+7,6
1997	57.460.977	884.555	1,5	+19,9
1998	57.563.354	991.678	1,7	+12,1
1999	57.612.615	1.116.394	1,9	+12,6
2000	57.679.955	1.270.553	2,2	+13,8
2001	57.844.017	1.464.589	2,5	+15,3

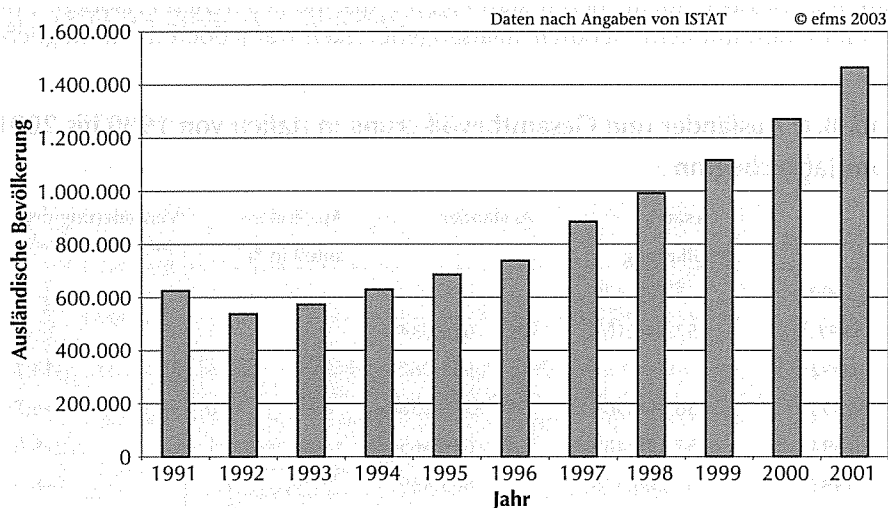
¹ Bezug auf das Vorjahr

² Ergebnis der Volkszählung

Quelle: ISTAT; eigene Berechnungen

Die in Italien lebende gemeldete ausländische Wohnbevölkerung hat seit 1992 kontinuierlich zugenommen, übersprang im Jahr 1999 erstmalig die Millionengrenze und lag zu Beginn des Jahres 2001 bei 1,4 Millionen. Dies entsprach einem Ausländeranteil von 2,5%, ein im internationalen Vergleich sehr niedriger Anteil, der sich im Laufe der 90er Jahre auch nur marginal erhöht hat (s. Tabelle 8.1 und Abbildung 8.2). Diese Angaben müssen jedoch unter der Prämisse gesehen werden, dass in Italien eine nicht unerhebliche Anzahl an illegalen Migranten lebt. Die tatsächliche Anzahl der im Land lebenden ausländischen Bevölkerung muss daher weitaus höher angesetzt werden.

Abb. 8.2: Ausländische Bevölkerung in Italien von 1991 bis 2001 zum Jahresbeginn

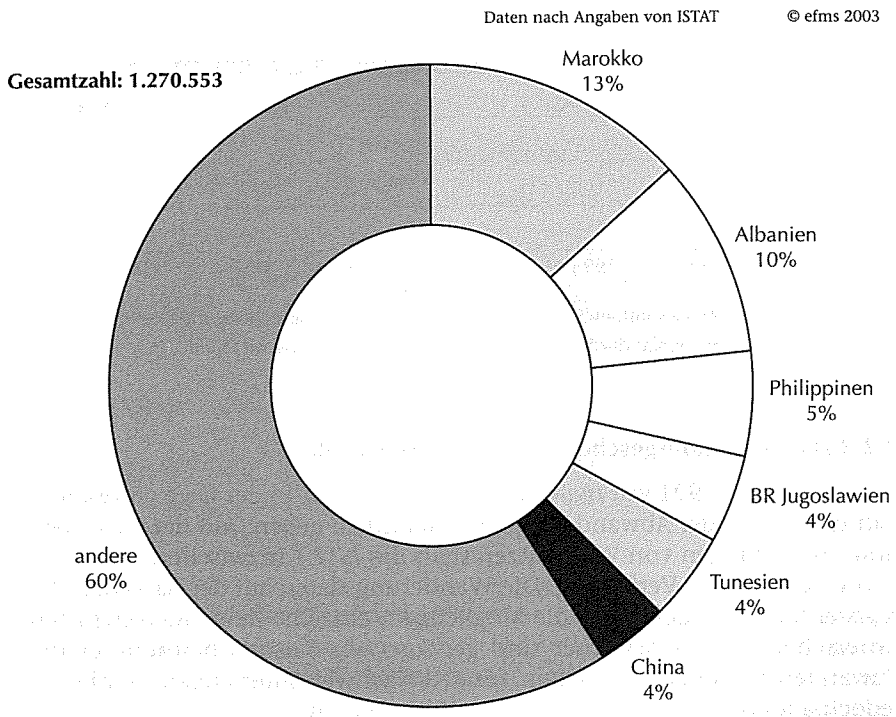


Staatsangehörigkeiten

Die Mehrzahl der in Italien lebenden Ausländer, die im Melderegister verzeichnet sind, besaß zum 1. Januar 2000 eine marokkanische Staatsangehörigkeit (13%), gefolgt von 10% albanischen Staatsangehörigen. Die Philippinen lagen mit 5% an dritter Stelle, gefolgt von der Bundesrepublik Jugoslawien, Tunesien und China. Mittlerweise ist kein Mitgliedstaat der Europäischen Union in dieser Rangfolge mehr vertreten. Die Krise in Albanien führte Mitte der 90er Jahre zu einer überdimensionalen Steigerung der Bestandszahlen albanischer Staatsangehöriger in Italien. Gleichzeitig wuchsen die chinesischen, senegalesischen, philippinischen und rumänischen Communities, während ein Rückgang jugoslawischer Staatsangehöriger zu verzeichnen war. Wie bereits in

Kapitel 8.1.3 angedeutet wurde, ist in Italien noch keine Stabilisierung ethnischer Gruppenbildung vorhanden, die Zuwanderung noch immer sehr differenziert. Dementsprechend hoch mit 60% fällt die Kategorie „Sonstige“ in der folgenden Abbildung 8.3 aus.

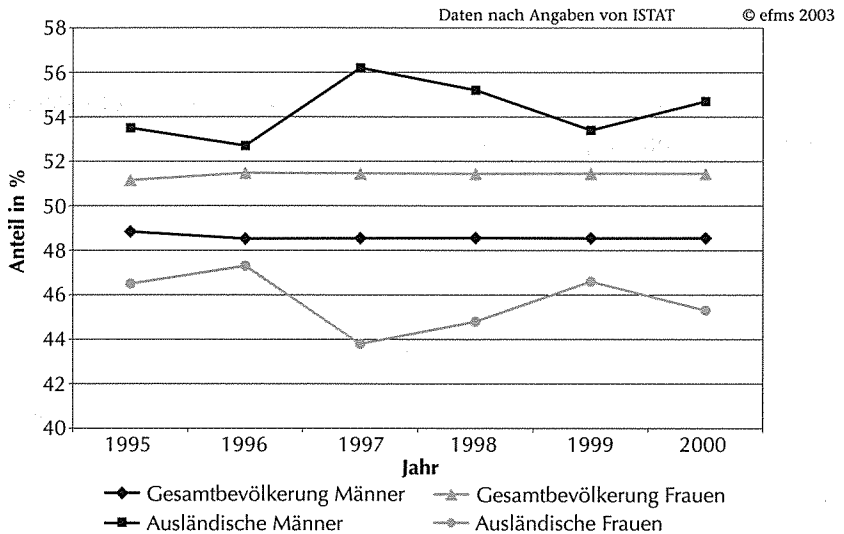
Abb. 8.3: Ausländische Bevölkerung in Italien nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten im Jahr 2000



Geschlecht

Die Immigranten Italiens sind zumeist Männer im Erwerbsalter. Ein Vergleich der Geschlechterstruktur von Ausländern und der Gesamtbevölkerung Italiens (s. Abbildung 8.4) zeigt denn auch eine Überrepräsentierung der Männer unter den Ausländern, obgleich diese Überrepräsentierung nicht so deutlich ausfällt wie z.B. in Deutschland.

Abb. 8.4: Ausländische Bevölkerung und Gesamtbevölkerung in Italien nach Geschlecht von 1995 bis 2000



8.2.2 Das Migrationsgeschehen in Italien seit 1990

Bis zum Jahr 1991 war man in Italien noch nicht in der Lage gewesen, über Zahlen zu Zu- oder Abwanderungen Auskunft zu geben. Auf der Basis der An- und Abmeldungen von Wohnsitzen stellt das ISTAT inzwischen jedoch Wanderungszahlen zur Verfügung. Die Wanderungsdaten auf der Basis der Melderegister bieten jedoch nicht die Möglichkeit, einzelne Zuwanderungsarten zu unterscheiden. Asylbewerber sind genauso wie Saisonarbeitnehmer in der Zuwanderungsstatistik enthalten, für den Nachweis ihrer Zugangszahlen muss jedoch auf andere Quellen zurückgegriffen werden.

Eine weitere Quelle zu Wanderungsdaten in Italien bilden die Angaben des Innenministeriums zu den jährlich erteilten Aufenthaltsgenehmigungen. Sie werden in aufbereiteter Form auch vom ISTAT zur Verfügung gestellt. Diese Daten sind jedoch im eigentlichen Sinne Bestandsdaten. Aus der Veränderung zum Vorjahr lassen sich keine Schlussfolgerungen über die tatsächlich erfolgten Wanderungsbewegungen ziehen, was in der Sekundärliteratur jedoch oft getan wird. Die Daten geben lediglich Auskunft darüber, wie viele Ausländer zu einem bestimmten Zeitpunkt im Besitz einer gültigen Aufenthaltsgenehmigung waren. Liegt diese Zahl im nächsten Jahr höher, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Differenz durch Einwanderung zustande gekommen ist, da das Datum der Einreise zahlreicher Antragsteller schon weiter zurückliegt. Da je-

doch die Anzahl der Aufenthaltsgenehmigungen nach den unterschiedlichen Arten vorliegt, wird auf diese Angaben bevorzugt zurückgegriffen, wenn es darum geht, die unterschiedlichen Zuwanderungsformen nach Italien zu unterscheiden.

Seit 1998 ist das Innenministerium dazu übergegangen, die neu erteilten Aufenthaltsgenehmigungen pro Jahr anzugeben, allerdings ohne die einzelnen Arten der Aufenthaltsgenehmigungen zu unterscheiden. Angaben zu dieser Neuerfassung liegen noch nicht vor.

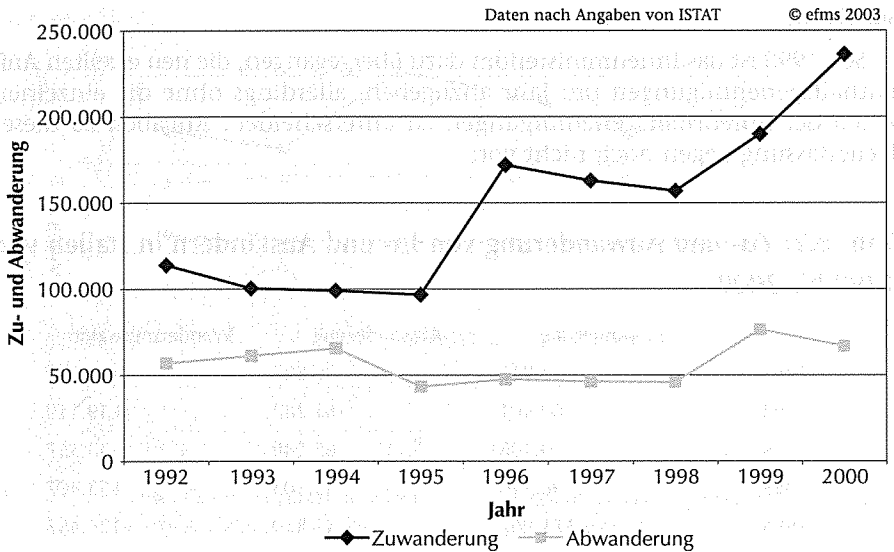
Tab. 8.2: Zu- und Abwanderung von In- und Ausländern in Italien von 1992 bis 2000

	Zuwanderung	Abwanderung	Wanderungssaldo
1992	113.916	56.897	+56.929
1993	100.401	61.282	+39.119
1994	99.105	65.548	+33.557
1995	96.710	43.303	+53.407
1996	171.967	47.510	+124.457
1997	162.857	46.273	+116.584
1998	156.885	45.889	+110.996
1999	189.876	76.483	+113.393
2000	236.292	66.821	+169.471

Quelle: ISTAT

Die auf der Basis des Bevölkerungsregisters beruhenden Angaben zur Zuwanderung nach Italien zeigen zwischen 1995 und 1996 einen deutlichen Sprung in Form einer Steigerung um 77 Prozentpunkte. Es ist wahrscheinlich, dass dieser Sprung durch nachträgliche Bereinigungen in Verbindung mit der Legalisierung zahlreicher illegal im Land lebender Menschen erfolgt ist. 1999 lag die offiziell registrierte Zuwanderung nach Italien bei knapp 190.000 Personen. Ein weiterer Sprung war 2000 zu verzeichnen. Die Abwanderung aus Italien lag zwischen 1993 und 1998 relativ konstant bei ca. 50.000 und stieg 1999 auf über 76.000 Personen an, um im nächsten Jahr wieder zu fallen (s. Tabelle 8.2 und Abbildung 8.5). Als ehemaliges Abwanderungsland zeigt Italien nun einen deutlichen positiven Wanderungssaldo.

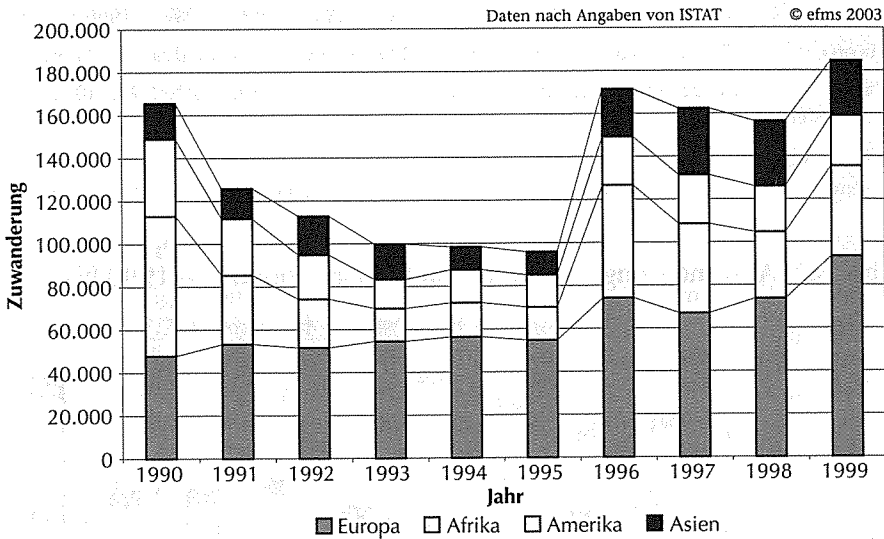
Abb. 8.5: Zu- und Abwanderung von In- und Ausländern in Italien von 1992 bis 2000



Herkunfts- und Zielländer

Die zunehmend restriktive Haltung von Italiens Nachbarländern in Bezug auf die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen leitete einen guten Teil der Zuwanderung nach Italien um. Dies wird unter anderem ersichtlich aus der Zunahme der Migrationszahlen aus Nordafrika (Marokko und Senegal) zu Beginn der 90er Jahre und wieder ab 1996. Einen signifikanten Zuwachs verzeichnen die Zuwanderungsraten aus Ländern Osteuropas. Tatsächlich ist Italien, neben Deutschland, zu einem bevorzugten Ziel ost- und südosteuropäischer Wanderungsbewegungen geworden. Dieser Zuwachs ist hauptsächlich auf die Nachfolgestaaten Jugoslawiens zurückzuführen, auf Albanien und Rumänien, aber auch auf Polen. In der zweiten Hälfte des Jahrzehnts verlangsamte sich dieser Trend bezüglich Polens. Hinzu kommt der nicht abbreißende Strom von Migranten aus Albanien, wobei sich unter diesen Flüchtlingen zwar in der Hauptsache Personen mit albanischem Hintergrund befinden, jedoch nicht ausschließlich, da sich die Passage über die Adria in Richtung Italien mittlerweile zu einer viel benutzten Fluchtroute entwickelt hat, die nicht nur Albaner nutzen.

Abb. 8.6: Zuwanderung nach Italien nach Herkunftsregionen von 1990 bis 1999



Die Angaben des ISTAT zur Zu- und Abwanderung nach Ziel- und Herkunftsregionen⁴ erfolgen mit großer zeitlicher Verzögerung. Die Daten von 1990 bis 1999 zeigen die deutliche Überrepräsentanz der Zuwanderung aus europäischen Ländern, wobei ihr Anteil im internationalen Vergleich dennoch niedriger ausfällt als in anderen Ländern (s. Abbildung 8.6). Bei der Zuwanderung aus Europa hat der Anteil, den die EU-Länder einnehmen, in den 90er Jahren stetig abgenommen:

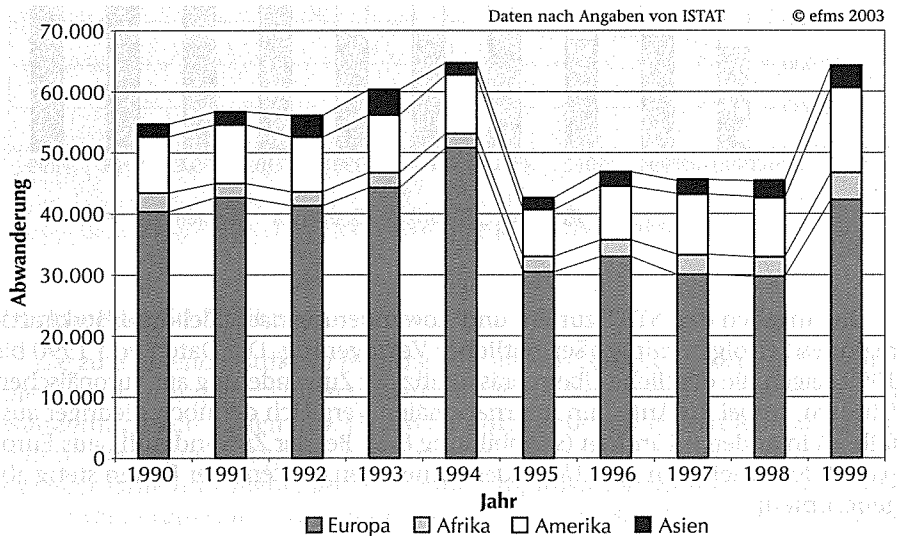
⁴ Methodisch einschränkend muss darauf hingewiesen werden, dass die Gesamtzahlen für die Zu- und Abwanderung nach Herkunfts- bzw. Zielregionen nicht mit den vom ISTAT herausgegebenen Gesamtzahlen übereinstimmen.

Tab. 8.3: Zuwanderung nach Italien aus Europa und aus Ländern der Europäischen Union von 1990 bis 1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Europa	47.854	53.253	51.569	54.455	56.413	54.696	74.187	67.005	73.725	93.396
dar. EU-Länder	26.928	23.389	20.924	17.658	20.917	23.076	20.296	23.162	24.140	24.088
Anteil in %	56,3	43,9	40,6	32,4	31,7	42,2	27,4	34,6	32,7	25,8

Quelle: ISTAT; eigene Berechnungen

Abb. 8.7: Abwanderung aus Italien nach Zielregionen von 1990 bis 1999



Ein Großteil der Abwanderung aus Italien erfolgt in andere Länder Europas. Hier zeigen sich die traditionellen Wanderungsverflechtungen des Landes, das bis in die 80er Jahre als Auswanderungsland galt. Der Anteil, den die EU-Länder einnehmen, lag zwischen 1990 und 1999 konstant zwischen 65% und 75% (s. Abbildung 8.7 und Tabelle 8.4).

Tab. 8.4: Abwanderung aus Italien nach Europa und in Länder der Europäischen Union von 1990 bis 1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Europa	40.344	42.625	41.290	44.244	50.777	30.491	32.987	30041	29.725	42.271
dar. EU-Länder	28.898	30.027	28.736	29.039	36.818	23.053	24.289	19874	19.844	28.595
Anteil in %	71,6	70,4	69,6	65,6	72,5	75,6	73,6	66,2	66,8	67,6

Quelle: ISTAT; eigene Berechnungen

8.2.3 Formen der Migration in Italien

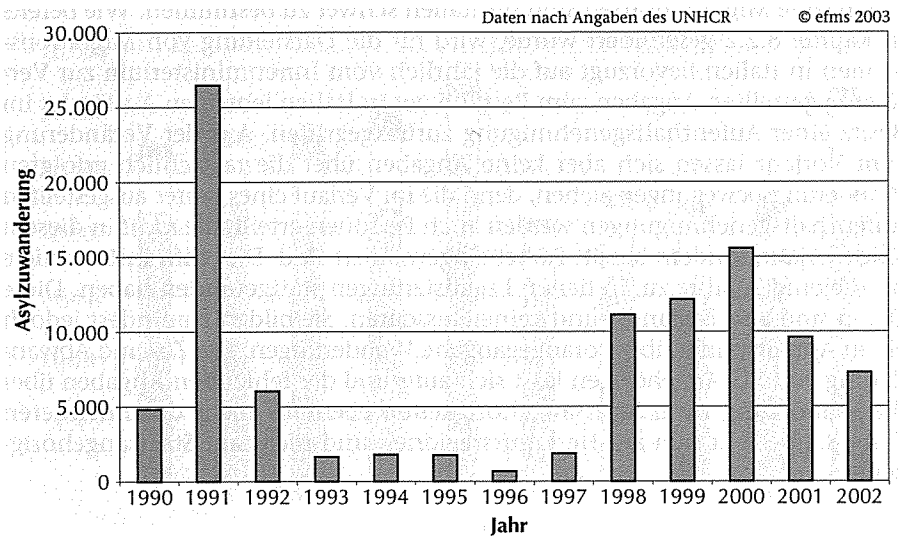
Einzelne Migrationsarten sind für Italien schwer zu bestimmen. Wie bereits in Kapitel 8.2.2 geschildert wurde, wird für die Darstellung von Migrationsformen in Italien bevorzugt auf die jährlich vom Innenministerium zur Verfügung gestellten Angaben zum Bestand der in Italien lebenden Ausländer im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung zurückgegriffen. Aus der Veränderung zum Vorjahr lassen sich aber keine Angaben über die tatsächlich erfolgten Wanderungsbewegungen ziehen, denn die im Verlauf eines Jahres ausgestellten Aufenthaltsgenehmigungen werden auch Personen erteilt, die *nicht* in diesem Kalenderjahr, sondern bereits früher eingewandert sind. Dies trifft insbesondere für diejenigen Jahre zu, in denen Legalisierungen stattgefunden haben. Diese Daten sind also Bestands- und keine Flussdaten. Sie bilden zumindest jedoch einen Anhaltspunkt über vorangegangene Wanderungen. Die Zu- und Abwanderung von EU-Angehörigen lässt sich aufgrund der fehlenden Angaben über die Wanderung nach Staatsangehörigkeiten ebenfalls nicht dokumentieren (Tab. 8.4 bezieht sich auf Herkunftsregionen und nicht auf Staatsangehörigkeiten).

8.2.3.1 Asylzuwanderung

Für die Asylzuwanderung in Italien war bis 2002 die Zentralkommission für Gewährung des Flüchtlingsstatus zuständig, die dem Innenministerium nachgeordnet war. Sie wurde mit dem Bossi-Fini-Gesetz von Kommissionen auf lokaler Ebene abgelöst. In den Antragszahlen sind minderjährige Kinder nicht enthalten, nur Ehegatten werden getrennt gezählt. Allein reisende Kinder gehen als eigenständige Fälle in die Statistik ein. Flussgrößen zur Asylzuwanderung sind für Italien nicht verfügbar. Es stehen lediglich Daten zu Aufenthaltsgenehmigungen für den Zweck eines Asylantrags sowie Daten zu anerkannten Flüchtlingen in Form erteilter Aufenthaltsgenehmigungen zur Verfügung. Für die folgende Darstellung wird daher auf die Daten des UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) zurückgegriffen, der eine regelmäßige Meldung aller Innenministerien Europas bekommt.

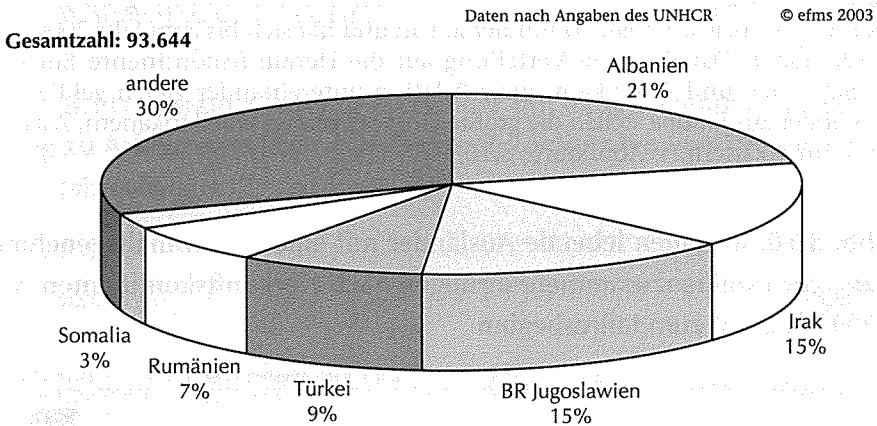
Italien war bis in die 80er Jahre ein Transitland für osteuropäische Flüchtlinge, die vorübergehende Aufnahme bis zu ihrer Ausreise fanden. Mit Ausnahme von 1991, als zahlreiche Albanien-Flüchtlinge Asyl beantragten, ist die Zahl der Anträge in Italien relativ niedrig geblieben (s. Abbildung 8.8). Dies hängt zum einen mit den im europäischen Vergleich eingeschränkten sozialen Hilfen für anerkannte Flüchtlinge zusammen. Auf der anderen Seite ist die Anerkennungsquote sehr niedrig. Zudem ist die Möglichkeit, sich illegal in Italien aufzuhalten, im Vergleich zu anderen Ländern Europas leichter. Die Notwendigkeit, Asyl zu beantragen, ist damit weniger dringlich.

Abb. 8.8: Asylzuwanderung nach Italien von 1990 bis 2002



Bei der Asylzuwanderung nach Staatsangehörigkeiten zwischen 1990 und 2002 liegen Albaner mit einem Fünftel aller Anträge an der Spitze, gefolgt vom Irak mit 15%, der vor allem in den letzten Jahren Zuwachsraten zeigt. Die Bundesrepublik Jugoslawien folgt mit ebenfalls 15% aller Anträge in diesem Zeitraum. Türken kamen erst gegen Ende der 90er Jahre vermehrt als Asylsuchende nach Italien, Rumänen hingegen stellten vor allem zu Beginn der 90er Jahre Anträge. Dasselbe gilt auch für albanische Staatsangehörige. Die Gesamtzahlen für die einzelnen Staatsangehörigkeiten sind jedoch durchgängig relativ gering (s. Abbildung 8.9 und Tabelle 8.11 im Anhang).

Abb. 8.9: Asylzuwanderung nach Italien nach den sechs häufigsten Staatsangehörigkeiten von 1990 bis 2002



8.2.3.2 Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge

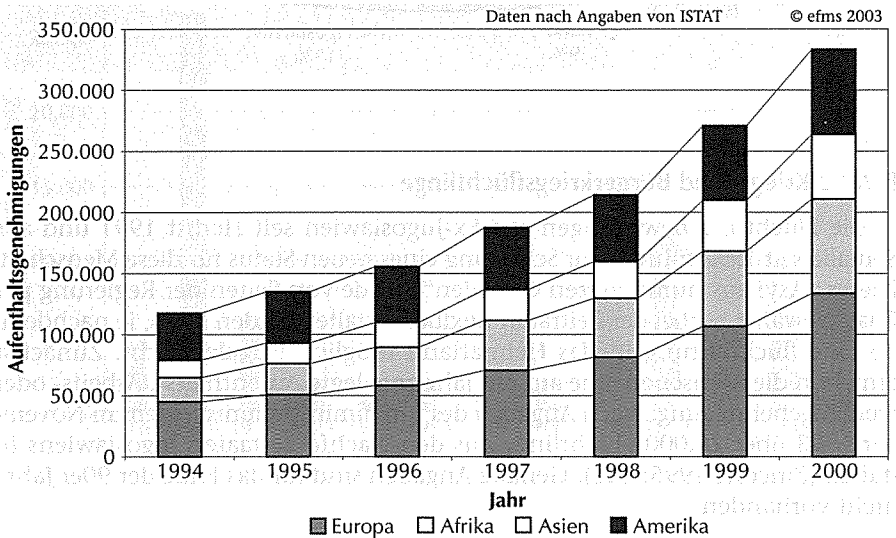
Die Flüchtlingsbewegungen aus Ex-Jugoslawien seit Herbst 1991 und aus Somalia seit 1992 führten zur Schaffung eines neuen Status für diese Menschen. Dieses „Asyl aus humanitären Gründen“ wurde von Seiten der Regierung per Erlass gewährt, wobei der Zeitraum flexibel gestaltet werden kann, je nachdem, ob eine Rückführung in das Heimatland möglich ist oder nicht. Zunächst erhielten die Menschen eine auf ein Jahr angelegte Aufenthalts-, Arbeits- oder Studiengenehmigung. Nach Angaben des Innenministeriums lebten im November 1993 über 26.000 Flüchtlinge aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens in Italien (Zincone 1995: 142). Genaue Angaben sind für das Ende der 90er Jahre nicht vorhanden.

Die Flüchtlinge aus Albanien von 1991 erhielten diesen Status nicht. Vielmehr wurde den Flüchtlingen der ersten Welle eine auf drei Monate befristete Aufenthaltsgenehmigung erteilt. Eine Mehrheit unter ihnen ist im Land geblieben. Ein Großteil der zweiten Fluchtwelle wurde sofort nach Albanien zurückgeschickt (Collicelli/Salvatori 1994: 179 f.). Aufgrund der politischen Situation erhielten die Ende 1996 bis zum Frühjahr 1997 gekommenen Flüchtlinge erneut befristete Aufenthaltsgenehmigungen.

8.2.3.3 Ehegatten- und Familiennachzug

Der Bestand der in Italien lebenden Ausländer im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung, die zum Zweck der Familienzusammenführung ausgestellt worden ist, stieg seit 1994 kontinuierlich an und hat sich bis zum Jahr 2000 fast verdreifacht. Dabei ist die Verteilung auf die Herkunftskontinente Europa, Afrika, Asien und Amerika in ihrer Relation untereinander gleich geblieben. Ausländer aus Europa stellen die größte Gruppe, gefolgt von Afrikanern, Asiaten und Amerikanern (s. Abbildung 8.10).

Abb. 8.10: In Italien lebende Ausländer mit einer Aufenthaltsgenehmigung zur Familienzusammenführungen nach Herkunftskontinenten von 1994 bis 2000 zum Jahresbeginn

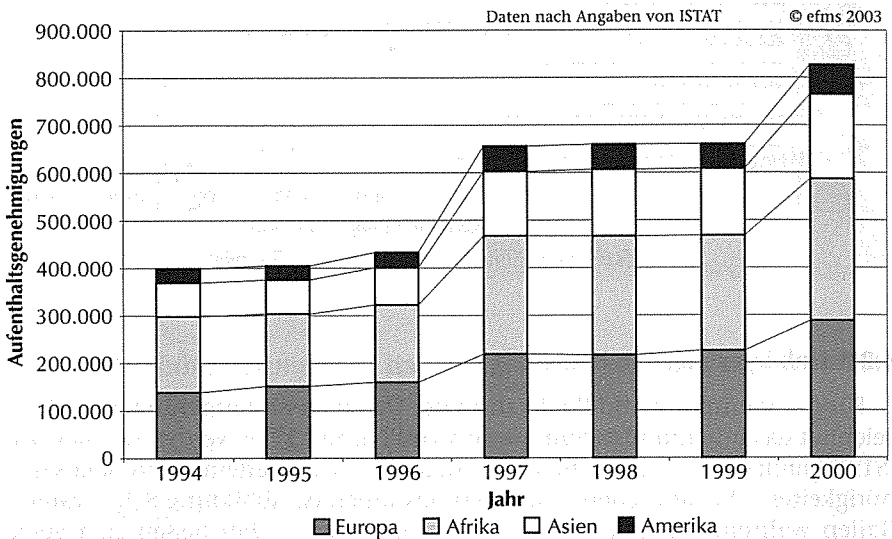


8.2.3.4 Arbeitsmigration

Die Zahl der in Italien lebenden Migranten im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis zu Arbeitszwecken stieg 1997 sprunghaft an, war drei Jahre nahezu konstant und legte zu Beginn des Jahres 2000 noch einmal deutlich zu (s. Abbildung 8.11). Auch hier sind die Relationen der einzelnen Herkunftskontinente zueinander stets gleich geblieben, jedoch dominiert keine Herkunftsregion eindeutig. Zum 1. Januar 2000 lebten über 800.000 Ausländer in Italien, die eine Aufenthaltsgenehmigung besaßen, welche sie zur Arbeit berechnigte.

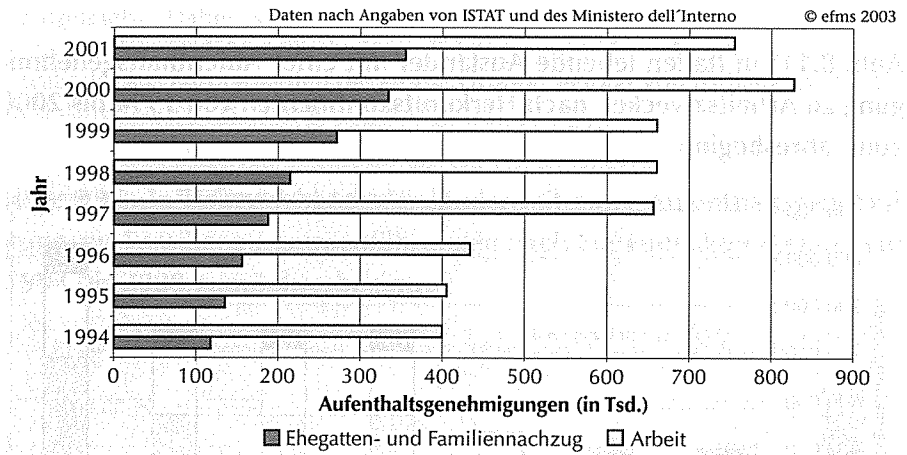
Ein Vergleich der Bestandsdaten zu Aufenthaltsgenehmigungen für den Ehegatten- und Familiennachzug und für Arbeitszwecke in Abbildung 8.12 zeigt, dass die Arbeitsmigration in Italien noch dominiert, eine typische Situation für ein Zuwanderungsland, dessen Zuwanderungsgeschichte noch jung ist.

Abb. 8.11: In Italien lebende Ausländer mit einer Aufenthaltsgenehmigung zu Arbeitszwecken nach Herkunftskontinenten von 1994 bis 2000 zum Jahresbeginn



Daten zu Saisonarbeitnehmern werden vom Arbeitsministerium verwaltet, jedoch nicht öffentlich publiziert. Saisonarbeitnehmer in den Agrarregionen Süd- und Mittelitaliens stammen oft aus Nordafrika, insbesondere Marokko und Tunesien. Sehr viele Beschäftigungsverhältnisse sind jedoch illegal (Contel/De Biase 1999: 230).

Abb. 8.12: In Italien lebende Ausländer mit einer Aufenthaltsgenehmigung zu Arbeitszwecken und zum Familiennachzug von 1994 bis 2001 zum Jahresbeginn



8.2.4 Einbürgerungen in Italien

Für die Sammlung und Publikation der Daten zu Einbürgerungen in Italien zeichnet das Innenministerium verantwortlich. Seit 1996 werden sie auch vom ISTAT publiziert, jedoch fehlen die Angaben zu den ehemaligen Staatsangehörigkeiten. Die jährlichen Einbürgerungszahlen (s. Abbildung 8.13) waren in Italien während der 90er Jahre noch sehr niedrig. 1999 ließen sich gerade einmal 13.648 Personen einbürgern, 2000 mit 9.620 Personen sogar deutlich weniger, was unter anderem daran liegt, dass der in Italien lebende Personenkreis, der die für eine Einbürgerung notwendigen rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, noch wesentlich kleiner ist als in einem Land mit langer Zuwanderungstradition. Die vermehrte Zuwanderung nach Italien lässt aber eine Zunahme der Einbürgerungszahlen für die kommenden Jahre erwarten.

Zwischen 1998 und 2000 ließen sich in der Hauptsache europäische Staatsbürger einen italienischen Pass ausstellen. Ein weiteres Viertel hatte einen amerikanischen Hintergrund, 18% der Eingebürgerten stammten aus Afrika (s. Abbildung 8.14). Da insgesamt die Einbürgerungszahlen nach wie vor sehr niedrig sind, lassen sich bislang noch keine Aussagen darüber treffen, welche Entwicklung die Daten der kommenden Jahre nehmen werden.

Abb. 8.13: Einbürgerungen in Italien von 1995 bis 2000

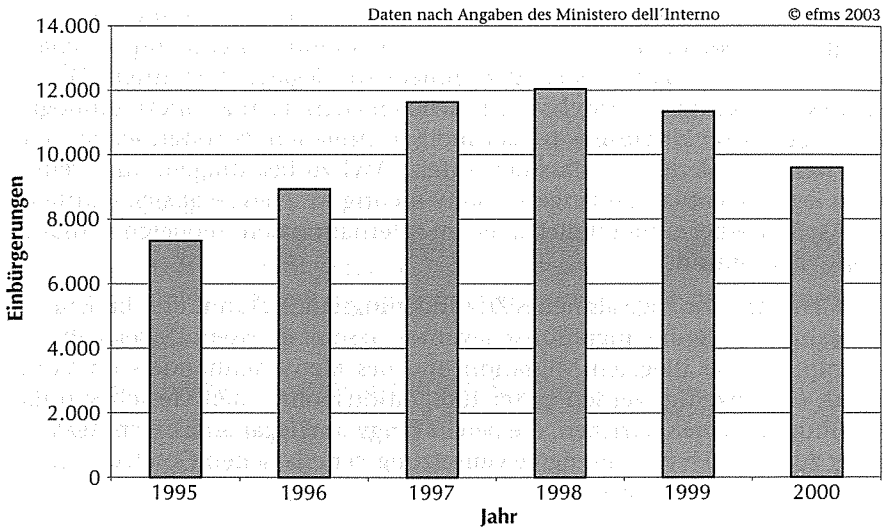
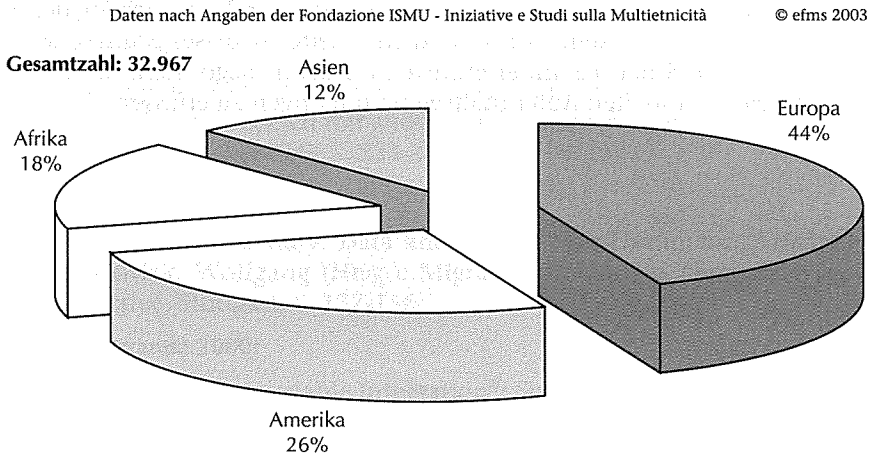


Abb. 8.14: Einbürgerungen in Italien nach Herkunftsregionen von 1998 bis 2000





8.3 Resümee

Italien ist das Haupteinwanderungsland des Mittelmeerraumes geworden. Das größte Problem, das sich im Laufe der 90er Jahre zunehmend verschärfte, sind die in großer Zahl ins Land kommenden illegalen Migranten. Die geographische Lage Italiens macht einen sicheren Grenzschutz nahezu unmöglich. Die illegale Beschäftigung von ins Land gekommenen Personen scheint mehr oder weniger toleriert, so dass der Anreiz, Asyl zu beantragen, um eventuell einen legalen Status zu erlangen, relativ niedrig ist. Dies zeigt sich deutlich in den Asylbewerberzahlen Italiens, die im internationalen Vergleich verhältnismäßig niedrig sind.

Italien hat seine Lage als neues Zuwanderungsland erkannt und im Laufe der 90er Jahre eine Reihe migrationsrelevanter Gesetze erlassen. Dabei stehen die Bekämpfung der illegalen Migration und des Menschenhandels im Vordergrund. Gleichzeitig werden unter integrationspolitischen Gesichtspunkten Bemühungen vorangetrieben, die bereits lange und legal ansässigen Ausländer besser zu integrieren. Eine zügige Umsetzung der erlassenen Gesetze ist jedoch nicht immer gewährleistet.

Trotz der erheblichen Verbesserungen der Daten zur Migration und zum Bevölkerungsbestand der in Italien lebenden Ausländer im Verlauf der 90er Jahre zeigen sich nach wie vor große Mängel. Angaben zu Flussgrößen einzelner Migrationsarten lassen sich nach wie vor nicht machen, so dass auf „Hilfskonstrukte“ wie den Bestand der in Italien lebenden Ausländer im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung zurückgegriffen werden muss, um wenigstens ein Trendbild liefern zu können, welche Motive hinter der Zuwanderung der 90er Jahre nach Italien stecken. Von öffentlicher Seite ist dieses Manko erkannt worden: Seit 1998 hat das Innenministerium damit begonnen, die Zahl der jährlich *neu* ausgestellten Aufenthaltsgenehmigungen zu erfassen.

Literatur zu Kapitel 8

Ambrosini, Maurizio 1994:

Das Migrationsphänomen in Italien: Datenlage und offene Fragen an die soziologische Forschung. In: *Annali di Sociologia* 10 (1994), S. 272-286.

Bolaffi, Guido 1994:

Italien. In: Heinelt, Hubert (Hrsg.): *Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede*. Opladen

Bonifazi, Corrado 1998:

L'immigrazione straniera in Italia. Bologna

Collicelli, Carla / Salvatori, Franco 1994:

Italy. In: Ardittis, Solon (Hrsg.): *The Politics of East-West Migration*. Hampshire, S. 171-183

Contel, Michele / De Biase, Rosaria 1999:

Italy. In: Angenendt, Steffen (Hrsg.): *Asylum and Migration Policies in the European Union*. Berlin, S. 228-242

First report on the integration of immigrants in Italy. Summary

<http://www.affarisociali.it/das/integrazione/index.htm>

Melotti, Umberto 1994:

Immigration in Italien: vom Modell ohne Projekt zum Projekt ohne Modell. Ein Vergleich mit anderen europäischen Ländern. In: *Annali di Sociologia*, 10 (1994), S. 233-258

Zincone, Giovanna 1995:

Immigration to Italy: Data and Policies. In: Heckmann, Friedrich / Bosswick, Wolfgang (Hrsg.): *Migration Policies: a comparative perspective*. Stuttgart, S. 137-156

Zincone, Giovanna 2000:

A Model of „Reasonable Integration“: Summary of the First Report on the Integration of Immigrants in Italy. In: *International Migration Review* 34 (2000), S. 956-968



Tabellen zu Kapitel 8

Tab. 8.5: In Italien lebende Ausländer laut Melderegister und laut ausgestellter Aufenthaltsgenehmigungen im Vergleich verschiedener Quellen von 1994 bis 2000 zum Jahresbeginn

	Melderegister (Quelle: ISTAT)	Aufenthaltsgenehmigungen (Quelle: ISTAT)	Aufenthaltsgenehmigungen (Quelle: Innenministerium)
1994	629.165	649.102	922.706
1995	685.469	677.791	991.419
1996	737.793	729.159	1.095.602
1997	884.555	986.020	1.240.721
1998	991.678	1.022.896	1.033.235
1999	1.116.394	1.090.820	1.251.994
2000	1.270.553	1.340.665	1.388.153

Quellen: ISTAT; Ministero dell' Interno

Tab. 8.6: Ausländische Bevölkerung in Italien nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten von 1994 bis 2000 zum Jahresbeginn

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Marokko	78.596	86.128	92.905	117.487	132.653	147.783	170.905
Albanien	24.725	28.856	33.212	55.648	71.866	93.601	127.136
BR Jugoslawien	37.673	44.088	48.808	49.467	49.830	59.273	64.919
Philippinen	26.272	29.621	32.150	41.749	47.894	51.742	56.736
Tunesien	35.693	37.336	38.663	44.176	47.516	50.647	55.213
China	15.844	17.399	19.385	25.963	33.244	41.472	48.650
andere	396.699	428.389	460.243	543.264	607.726	671.876	746.994
insgesamt	629.165	685.469	737.793	884.555	991.678	1.116.394	1.270.553

Quelle: ISTAT; eigene Berechnungen

Tab. 8.7: Zuwanderung nach Italien nach Herkunftsregionen von 1990 bis 1999¹

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Europa	47.854	53.253	51.569	54.455	56.413	54.696	74.187	67.005	73.725	93.396
dar. EU-Länder	26.928	23.389	20.924	17.658	20.917	23.076	20.296	23.162	24.140	24.088
dar. Nicht-EU-Länder	20.926	29.864	30.645	36.797	35.496	31.620	53.891	43.843	49.585	69.308
Afrika	65.079	32.105	22.590	15.327	15.882	15.403	52.465	41.516	30.930	41.967
Amerika	35.905	26.323	20.587	13.430	15.398	15.005	22.574	22.781	21.287	23.491
Asien	16.635	14.073	18.120	16.496	10.631	10.706	22.178	31.024	30.406	25.704
Ozeanien	1.281	1.181	1.050	693	781	900	563	531	537	494
Insgesamt	166.754	126.935	113.916	100.401	99.105	96.710	171.967	162.857	156.885	185.052

¹ Die Gesamtzahl für 1999 weicht von anderen Angaben des ISTAT (s. Tabelle 8.2, welche die Grundlage für Abbildung 8.5 bildet) ab.

Quelle: ISTAT

Tab. 8.8: Abwanderung aus Italien nach Zielregionen von 1990 bis 1999¹

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Europa	40.344	42.625	41.290	44.244	50.777	30.491	32.987	30.041	29.725	42.271
dar. EU-Länder	28.898	30.027	28.736	29.039	36.818	23.053	24.289	19.874	19.844	28.595
dar. Nicht-EU-Länder	11.446	12.598	12.554	15.205	13.959	7.438	8.698	10.167	9.881	13.676
Afrika	3.090	2.339	2.273	2.470	2.327	2.529	2.730	3.308	3.185	4.441
Amerika	9.197	9.613	8.975	9.442	9.608	7.654	8.785	10.006	9.677	13.912
Asien	2.074	2.120	3.528	4.163	1.970	1.937	2.352	2.445	2.849	3.614
Ozeanien	1.284	1.033	921	963	866	692	656	473	453	635
Insgesamt	55.989	57.730	56.987	61.282	65.548	43.303	47.510	46.273	45.889	64.873

¹ Die Gesamtzahl für 1999 weicht von anderen Angaben des ISTAT (s. Tabelle 8.2, welche die Grundlage für Abbildung 8.5 bildet) ab.

Quelle: ISTAT

**Tab. 8.9: Asylzuwanderung nach Italien von 1990 bis 2002**

Jahr	Insgesamt
1990	4.827
1991	26.472
1992	6.042
1993	1.647
1994	1.786
1995	1.750
1996	675
1997	1.858
1998	11.122
1999	12.146
2000	15.564
2001	9.620
2002	7.281

Quelle: UNHCR

Tab. 8.10: Asylzuwanderung nach Italien nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten von 1990 bis 2002 (Teil I: 1990 bis 1996)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Albanien	1.291	18.655	160	59	39	21	6
Irak	13	89	26	31	22	181	151
BR Jugoslawien	-	85	82	54	58	52	15
Türkei	-	-	8	50	16	71	17
Rumänien	816	2.176	930	546	677	410	10
Somalia	279	1.704	362	35	7	18	-
andere	2.428	3.763	4.474	872	967	997	476
Insgesamt	4.827	26.472	6.042	1.647	1.786	1.750	675

Fußnoten und Quellen siehe Teil II

Tab. 8.10: Asylzuwanderung nach Italien nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten von 1990 bis 2002 (Teil II: 1997 bis 2002)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Albanien	917	105	48	169	84	36
Irak	336	3.362	1.838	6.082	1.985	1.170
BR Jugoslawien	21	4.557	4.851	2.417	1.526	1.104
Türkei	85	1.790	517	4.062	1.690	519
Rumänien	26	286	-	234	501	304
Somalia	8	27	11	69	145	162
andere	465	995	4.881	2.531	3.689	3.986
Insgesamt	1.858	11.122	12.146	15.564	9.620	7.281

Quelle: UNHCR; eigene Berechnungen

Tab. 8.11: In Italien lebende Ausländer mit einer Aufenthaltsgenehmigung zur Familienzusammenführung von 1994 bis 2001 zum Jahresbeginn

Jahr	Insgesamt
1994	118.061
1995	135.502
1996	156.169
1997	188.008
1998	214.709
1999	271.498
2000	334.129
2001	354.850

Quelle: ISTAT auf der Basis von Angaben des Ministero dell' Interno



Tab. 8.12: In Italien lebende Ausländer mit einer Aufenthaltsgenehmigung zur Familienzusammenführung nach Herkunftskontinenten von 1994 bis 2000 zum Jahresbeginn

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Europa	45.063	50.803	58.323	70.627	81.431	106.701	133.623
dar. EU	23.523	24.692	26.265	27.896	28.823	30.094	30.967
Afrika	19.750	25.337	31.204	40.916	48.209	61.520	77.259
Asien	14.249	16.907	20.327	25.241	30.041	41.700	52.966
Amerika	38.452	41.901	45.717	50.609	54.391	60.830	69.468
Ozeanien	451	456	499	529	554	659	721
Sonstige	96	98	99	86	83	88	92
Insgesamt	118.061	135.502	156.169	188.008	214.709	271.498	334.129

Quelle: ISTAT auf der Basis von Angaben des Ministero dell' Interno

Tab. 8.13: In Italien lebende Ausländer mit einer Aufenthaltsgenehmigung zu Arbeitszwecken von 1994 bis 2001 zum Jahresbeginn

Jahr	Insgesamt
1994	399.940
1995	405.475
1996	433.833
1997	656.585
1998	660.335
1999	660.630
2000	827.618
2001	754.921

Quelle: ISTAT auf der Basis von Angaben des Ministero dell' Interno

Tab. 8.14: In Italien lebende Ausländer mit einer Aufenthaltsgenehmigung zu Arbeitszwecken nach Herkunftskontinenten von 1994 bis 2000 zum Jahresbeginn

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Europa	138.273	151.355	159.658	218.594	216.440	225.552	288.186
dar. EU	43.928	48.154	52.516	54.891	58.586	62.964	61.007
Afrika	160.049	152.291	162.901	248.516	250.001	242.122	298.538
Asien	70.894	71.602	78.386	135.607	140.313	140.840	178.044
Amerika	29.876	29.420	32.028	53.144	52.863	51.393	62.247
Ozeanien	508	474	518	513	510	518	482
Sonstige	340	333	342	211	208	205	121
Insgesamt	399.940	405.475	433.833	656.585	660.335	660.630	827.618

Quelle: ISTAT auf der Basis von Angaben des Ministero dell' Interno

Tab. 8.15: Einbürgerungen in Italien von 1995 bis 2000

Jahr	Einbürgerungen	ausländische Bevölkerung	in % der ausl. Bevölkerung
1995	7.330	685.469	1,1
1996	8.93	737.793	1,2
1997	11.633	884.555	1,3
1998	12.036	991.678	1,2
1999	11.337	1.116.394	1,0
2000	9.594	1.270.553	0,8

Quelle: Ministero dell' Interno

Tab. 8.16: Einbürgerungen in Italien nach Herkunftsregionen von 1998 bis 2000

	1998	1999	2000
Europa	5.238	5.144	4.091
dar. EU	403	304	320
dar. übriges Europa	4.835	4.840	3.771
Afrika	2.019	2.040	1.781
dar. Nordafrika	1.407	1.407	1.217
dar. Schwarzafrika	612	633	564
Asien	1.418	1.387	1.080
dar. Naher Osten	646	673	509
dar. Mittelasien	145	195	176
dar. Ferner Osten	627	519	395
Amerika	3.328	2.742	2.622
dar. Nordamerika	222	191	140
dar. Mittelamerika	1.272	1.008	946
dar. Südamerika	1.834	1.543	1.536
Ozeanien	13	11	10
unbekannt, staatenlos	20	13	10
Insgesamt	12.036	11.337	9.594

Quelle: Fondazione ISMU - Iniziative e Studi sulla Multiethnicità