

Heinz Fassmann, Rainer Münz (Hg.)

# Migration in Europa

Historische Entwicklung, aktuelle Trends und  
politische Reaktionen

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

## 4. Italien – vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland

*Natale Losi*

Italien war im späten 19. und im 20. Jahrhundert das bedeutendste europäische Auswanderungsland. Zwischen 1875 und 1975 verließen rund 26 Mio. Italiener das Land. Dies entspricht etwa der Hälfte der heutigen Wohnbevölkerung. Vor der Jahrhundertwende waren es vor allem venezianische, lombardische, sizilianische und kalabrische Bauern und Landarbeiter, die sowohl nach Nord- als auch nach Südamerika emigrierten. Nach 1900 wurden auch Frankreich, Belgien, die Schweiz und Deutschland zu wichtigen Zielländern. Die Auswanderung nach Übersee spielt seit 1950 kaum noch eine Rolle.

Betrachtet man die Binnenwanderung innerhalb Italiens, so ist festzustellen, daß im Zeitraum von 1955 bis 1970 ebenfalls 25 Mio. Menschen ihren Wohnsitz wechselten: entweder von einer Gemeinde in eine andere oder zwischen verschiedenen Regionen. Die Binnenwanderung betrug mehr als 1,5 Mio. Personen pro Jahr. Die dominante Wanderungsrichtung war von Süden nach Norden. Vor allem in den 60er Jahren wanderten viele Südtaliener in das „industrielle Dreieck“ Piemont – Lombardei – Ligurien. Zwischen 1951 und 1965 vergrößerte sich die Bevölkerungszahl in diesem Gebiet aufgrund der Zuwanderung im Schnitt 113.000 Personen pro Jahr. Das Entstehen von Arbeitsplätzen im Norden bremste die Abwanderung ins Ausland.

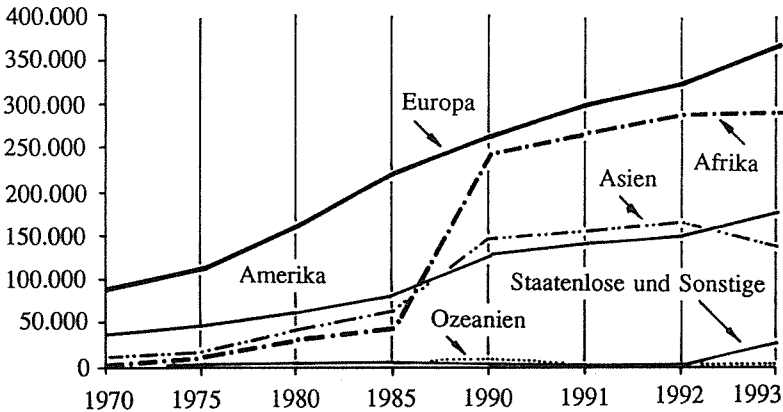
Im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts wurde Italien zum Einwanderungsland. Für Italien stellte dies eine völlig neue Situation dar. Die „Wende“ erfolgte nach demographischen Schätzungen der UNO Mitte der 70er Jahre. 1974 nahm Italien erstmals mehr Migranten auf, als es abgab. Mit 55.000 Personen pro Jahr ist die Auswanderung aus Italien seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre recht stabil, während die Zu- und Rückwanderung nach Italien aus dem Ausland beständig anwächst (z.B. 1990: 166.574 Personen). Die

Remigration betrifft vor allem Arbeitsmigranten der Jahre 1950–1973, die sich nun im Rentenalter befinden.

#### 4.1 Einwanderung nach Italien

Bei der ausländischen Bevölkerung Italiens (siehe Tabelle 4.1 und Abbildung 4.1) dominieren bis heute Einwanderer aus Europa. Seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre gewinnen jedoch Immigranten aus Afrika, Asien und Lateinamerika an Bedeutung.<sup>1</sup> Ihre Anwesenheit wurde zum Auslöser für die Formulierung einer restriktiveren Einwanderungspolitik.

Abbildung 4.1: Ausländer in Italien nach Herkunftskontinent 1970–1993



Quelle: ISMU nach Daten des Außen- und Innenministeriums.

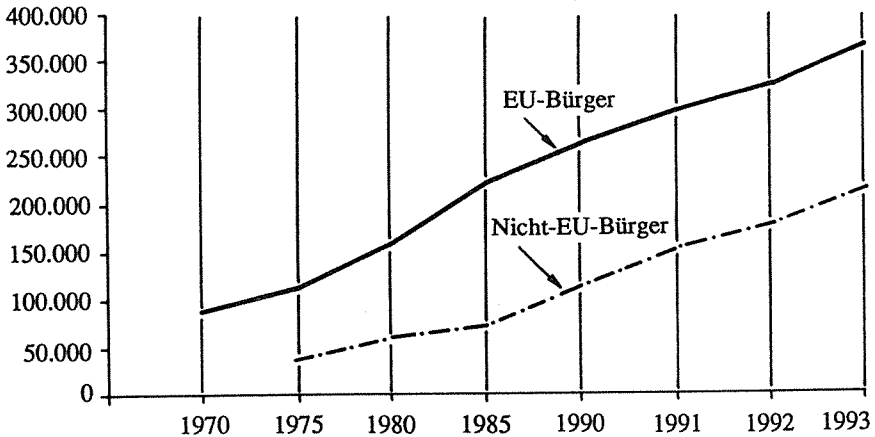
Betrachtet man die Gegenüberstellung von Zuwanderern aus der EU und aus dem restlichen Europa (vgl. Abbildung 4.2), so bleibt festzustellen, daß die Zahl der Nicht-EU-Bürger in Italien erst in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat. Die Gründe hierfür waren zum einen der Fall des Eisernen Vorhanges und zum anderen Kriege und ethnische Säuberungen im benachbarten Ex-Jugoslawien.

*Tabelle 4.1: Ausländer in Italien nach Herkunftscontinent 1970–1993*

Jahr	Europa		Afrika		Asien		Amerika		Ozeanien u. a.		staatenlos		insg.
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.
1970	88.215	61,0	4.756	3,0	11.177	8,0	37.006	26,0	2.684	2,0	–	–	143.838
1975	112.856	60,5	8.679	4,5	15.056	8,0	45.389	24,5	3.288	1,5	1.147	1,0	186.415
1980	159.107	54,0	29.754	9,0	41.989	13,0	62.630	22,0	4.167	1,5	1.102	0,5	298.749
1985	220.504	52,0	44.569	11,0	65.158	16,0	82.371	20,0	5.846	1,0	4.556	–	423.004
1990	261.851	33,5	238.130	30,5	145.812	18,7	128.362	16,4	5.907	0,8	1.076	0,1	781.138
1991	297.682	34,3	265.521	31,6	153.639	17,1	140.147	16,4	4.941	0,5	1.047	0,1	862.977
1992	321.400	34,7	284.735	30,8	163.783	17,7	148.881	16,1	5.129	0,6	1.244	0,1	925.172
1993	363.859	36,9	287.606	29,1	136.406	13,8	174.196	17,6	–	–	–	–	987.406

*Quelle:* ISMU nach Daten des Innenministeriums.

Abbildung 4.2: Zuwanderung aus Europa: Gegenüberstellung von EU- und Nicht-EU-Bürgern 1970–1993



Quelle: ISMU nach Daten des Innenministeriums.

Von den europäischen „Nicht-EU-Bürgern“ mit Aufenthaltsgenehmigung in Italien kamen Ende 1993 72.377 aus Ex-Jugoslawien. Ihre Zahl hatte sich damit seit Ende 1991 mehr als verdoppelt (33.928). Das mittlere jährliche Wachstum betrug fast 80%.

Tabelle 4.2: Aufenthaltsgenehmigungen von Europäern aus Nicht-EU-Staaten 1993

Herkunftsland	absolut	in % aller Ausländer aus Nicht-EU-Staaten	in % aller Ausländer
Ex-Jugoslawien	72.377	34,3	7,3
Albanien	30.847	14,6	3,1
Polen	21.075	10,0	2,1
Rumänien	19.385	9,2	2,0
Schweiz	18.187	8,6	1,8
GUS	11.947	5,8	1,2
Österreich	7.809	3,7	0,8
Bulgarien	6.228	3,0	0,7
Tschech. Rep.	5.592	2,6	0,6
Ungarn	4.917	2,3	0,5
Schweden	3.460	1,6	0,3
Finnland	1.705	0,8	0,2
sonstige	7.376	3,5	0,8
insgesamt	211.905	100,0	21,4

Quelle: ISMU nach Daten des Innenministeriums.

Tabelle 4.3: Ausländer mit Aufenthaltsgenehmigung nach Herkunftsregion 1990–1993

	1990		1991		1992		1993		Veränderung in %		
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	90–91	91–92	92–93
<i>Europa</i>	266.546	34,1	302.533	35,1	325.946	35,3	363.859	36,9	13,5	7,7	11,6
EU	148.611	19,0	145.428	16,9	146.795	15,9	152.954	15,5	-1,2	0,9	4,2
Nicht-EU	117.935	15,1	157.107	18,2	179.161	19,4	210.905	21,4	33,2	14,0	17,7
<i>Afrika</i>	239.130	30,5	264.999	30,7	288.836	30,7	312.034	31,6	10,8	9,0	8,0
Mittelmeerafrika	145.664	18,7	164.432	19,0	175.911	19,0	198.331	20,1	12,9	7,0	12,7
andere Staaten	92.466	11,8	100.561	11,7	107.925	11,7	113.703	11,5	8,8	7,3	5,4
<i>Asien</i>	141.117	18,1	148.788	17,3	158.481	17,2	14.029	14,6	5,4	6,5	-9,1
Mittlerer Osten	36.719	4,7	31.553	3,7	29.739	3,2			-14,1	-5,7	
andere Staaten	104.398	13,4	117.235	13,6	128.742	14,0			12,3	9,8	
<i>Amerika</i>	128.362	16,4	140.144	16,2	148.680	16,1	157.459	16,0	9,3	6,1	5,9
Nordamerika	62.946	8,0	64.479	7,5	66.754	7,2	68.505	7,0	2,4	3,5	2,6
andere Staaten	65.414	8,4	75.665	8,7	81.926	8,9	88.954	9,0	15,7	8,3	8,6
<i>Ozeanien</i>	4.908	0,8	5.468	0,6	5.666	0,6			11,4	3,7	
Staatenlose und sonstige (1)	1.076	0,1	1.050	0,1	1.016	0,1	10.028	0,9	-0,6	-3,2	886
insgesamt	781.139	100,0	862.982	100,0	927.609	100,0	987.405	100,0	12,8	7,0	6,9
davon											
außereurop. Länder	513.516	65,8	569.894	64,8	596.663	64,6	623.546	63,1	11,0	6,7	4,5
Nicht-EU-Staaten	631.451	80,8	716.501	83,0	775.814	84,0	834.451	84,5	13,5	8,8	7,6

Anmerkung: (1) Der große Unterschied zwischen 1993 und früheren Jahren kommt durch die Zusammenfassung von „Ozeanien“ und „staatenlos“ zustande.

Quelle: ISMU nach Daten des Innenministeriums.

Die wieder gestiegene Präsenz europäischer Zuwanderer ist im wesentlichen auf die verstärkte Zuwanderung aus Osteuropa und vom Balkan zurückzuführen. Zu dem von vielen erwarteten Massenzustrom kam es allerdings nicht. Bemerkenswert ist auch, daß Zuwanderer aus Nord- und Westafrika, die auch schon vor 1989 eine wichtige Rolle spielten, nach den Europäern die zweitstärkste Gruppe bilden (vgl. Abbildung 4.1). Die Tendenz ist hier allerdings fallend (vgl. Tabelle 4.3).

*Tabelle 4.4:* Die 20 wichtigsten außereuropäischen Zuwanderergruppen in Italien (ohne Länder mit hohem Entwicklungsniveau) 1991, 1992 und 1993

Land	1991		1992		1993		Veränderung 1992-93 in %
	abs.	in % der Zuwanderer	abs.	in % der Zuwanderer	abs.	in % der Zuwanderer	
Marokko	89.005	10,3	95.741	10,4	97.604	9,9	2,0
Ex-Jugosl.	33.928	3,9	44.650	4,8	72.377	7,3	62,0
Philippinen	40.965	4,7	44.155	4,8	46.332	4,7	4,9
Tunesien	46.393	5,4	50.405	5,4	44.505	4,5	-11,7
Albanien	26.381	3,0	28.628	3,1	30.847	3,1	1,1
Senegal	27.119	3,1	27.572	3,0	26.368	2,7	-4,4
Ägypten	22.406	2,9	23.515	2,5	24.555	2,5	4,4
China	20.632	2,4	21.417	2,3	22.875	2,3	6,8
Polen	19.098	2,2	21.221	2,3	21.075	2,1	-0,7
Brasilien	16.939	2,0	18.751	2,0	21.075	2,1	12,4
Sri Lanka	14.545	1,7	17.242	1,9	19.722	2,0	14,4
Somalia	11.853	1,4	14.973	1,6	19.553	1,9	30,6
Rumänien	13.548	1,6	16.443	1,8	19.385	2,0	17,9
Indien	12.115	1,4	13.382	1,5	14.303	1,4	6,9
Ghana	12.782	1,5	14.216	1,6	14.021	1,4	-1,4
Äthiopien	12.566	1,5	13.001	1,4	14.016	1,4	7,8
Argentinien	14.837	1,7	14.871	1,6	13.978	1,4	-6,0
GUS	9.245	1,1	7.632	0,8	11.947	1,2	56,5
Iran	12.633	1,5	11.139	1,2	10.743	1,1	-3,6
Peru	6.396	0,6	7.439	0,8	8.879	1,0	18,5
zusammen	463.386	100,0	506.393	100,0	554.160	100,0	

*Quelle:* ISMU nach Daten des Innenministeriums.

Einige Zuwanderergruppen aus Afrika wuchsen während der 80er Jahre stark an und konnten ihre Präsenz konsolidieren, so zum Beispiel Senegalesen, Äthiopier und Ghanesen. Sie ziehen offenbar keine neuen Einwanderer nach, sondern bleiben zahlenmäßig auf konstantem Niveau, während die Zuwanderung aus dem Maghreb weiter ansteigt (vgl. Tabelle 4.4).

## 4.2 Charakteristik der Zuwanderer

Ende 1993 betrug die Zahl der in Italien legal anwesenden Ausländer knapp 1 Mio. 834.451 waren Bürger von Nicht-EU-Staaten, 152.954 kamen aus einem anderen EU-Mitgliedsland. Die Mehrheit der Ausländer hält sich in Italien auf, um einer Beschäftigung nachzugehen (über 50%). Am zweitwichtigsten ist der Familiennachzug, gefolgt von Personen, die sich zum Studium in Italien aufhalten.

Innerhalb der Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten ist zwischen solchen, die aus Entwicklungsländern, Schwellenländern oder ehemals kommunistischen Reformstaaten kommen, und jenen aus anderen Ländern (z.B. USA) zu unterscheiden. Zu ersteren zählen beispielsweise Brasilien, Argentinien und osteuropäische Länder. Das sozioökonomische Niveau, die berufliche Qualifikation und das Migrationsmuster differieren zwischen diesen Gruppen. Wichtig ist dabei die Unterscheidung zwischen den Immigranten, die sich erst seit kurzer Zeit in Italien aufhalten, und Gruppen von Migranten, die eine längere Geschichte der Ansiedlung haben (z.B. Chinesen oder Ägypter).

*Tabelle 4.5: Aufenthaltsgenehmigungen in Italien nach Aufenthaltsgründen 1993*

Aufenthaltsgrund	EU-Länder		Nicht-EU-Länder		insgesamt	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Arbeit	61.876	40,4	470.801	56,4	532.677	54,0
Familie	26.841	17,5	117.569	14,1	144.410	14,6
Tourismus	8.450	5,6	55.908	6,7	64.358	6,5
Studium	19.857	13,0	45.528	5,5	65.385	6,6
Religion	13.644	8,9	38.695	4,6	52.339	5,3
politisches Asyl	3	0,0	13.415	1,6	13.418	1,4
sonstige	22.283	14,6	92.535	11,1	114.818	11,6
insgesamt	152.954	100,0	834.451	100,0	987.405	100,0

*Anmerkung:* Zur Definition der Aufenthaltsgründe siehe Tabelle 4.8.

*Quelle:* ISMU nach Daten des Innenministeriums.

Mit Blick auf die hier analysierten Daten und neuere Studien (z.B. Palidda/Reyneri 1995) kann man die Migrationsphänomene in Italien folgendermaßen beschreiben:

- Die Einwanderung nach Italien entspricht derzeit der ersten Phase einer Kettenwanderung, in der zum Großteil alleinstehende Arbeitskräfte ins Land kommen, die nur kurzfristig im Ausland arbeiten wollen, stark segregiert wohnen und kaum Anspruch auf Sozialleistungen haben.



- Im Vergleich zu europäischen Ländern mit längerer Einwanderungsgeschichte ist die Immigration nach Italien quantitativ noch als eher gering zu bezeichnen. Der Anteil aller registrierten Ausländer an der Gesamtbevölkerung betrug 1993 nur 1,7%. Die Zuwanderer aus Entwicklungsländern machten sogar nur 0,9% aus.
- Im Vergleich zu Deutschland, Frankreich oder Großbritannien verteilt sich die Herkunft der Zuwanderer auf eine größere Zahl von Ländern.
- Aus den nordafrikanischen Staaten kommen sehr viele junge Leute, die bereit sind, illegale und prekäre Arbeit anzunehmen.
- Eine große Zahl lediger Frauen aus Übersee, aber auch aus Osteuropa und vom Balkan arbeitet in Privathaushalten.

#### *4.2.1 Mittel- und Osteuropäer*

Italien ist – entgegen so manchen Erwartungen – nicht zu einem Hauptziel der Zuwanderung aus Osteuropa oder vom Balkan geworden. Selbst die Zuwanderung aus Ex-Jugoslawien blieb im Vergleich zu anderen europäischen Ländern eher gering. Zuwanderung aus Osteuropa findet zu einem großen Teil im Rahmen von Pendelwanderung statt. Personen aus den „Reformländern“ reisen oft mehrere Male mit einem Touristenvisum ein und halten sich zum Teil nur für kurze Zeit in Italien auf. Die meisten kehren danach in ihre Heimatländer oder in andere Länder Mittel- und Osteuropas zurück.

Aus demographischer Sicht zeigt sich bei dieser Gruppe, daß die Mehrheit der polnischen Immigranten Frauen sind, die wiederum zum Großteil im Haushaltssektor eine Beschäftigung suchen. Im Gegensatz dazu kommen aus Albanien hauptsächlich Männer.

#### *4.2.2 Afrikaner*

Die Immigration aus Afrika zeichnet sich durch eine ausgeprägte Heterogenität aus. Marokkaner und Tunesier machen den Großteil der nordafrikanischen Zuwanderer aus. Viele von ihnen sind „Saisonpendler“. Nachdem Italien von Marokko und Tunesien aus relativ leicht erreichbar ist, reisen sie während der Sommermonate oft mehrmals zwischen ihrem Heimatland und Mittel- bzw. Süditalien hin und her, um einer Saisonarbeit in der Landwirt-

schaft oder in der Fischerei nachzugehen. Am Ende der Saison kehrt ein Teil wieder nach Hause zurück, andere versuchen in Norditalien ihr Glück, wo die Chancen auf einen festen Arbeitsplatz größer sind. Diese internen Wanderungsbewegungen waren bis Ende 1989, als das sogenannte „Entschädigungsgesetz“ in Kraft trat, von großer Bedeutung.

Von allen Zuwanderergruppen aus Nordafrika weisen die Ägypter die längste Aufenthaltsdauer auf. Einreise und Aufenthalt zum Zweck der Familienzusammenführung ist bei ihnen mit 13,4% relativ am häufigsten. Im Vergleich dazu spielt dieser Zuwanderungsgrund bei den Marokkanern und Tunesiern mit 5,4 bzw. 5,5% eine untergeordnetere Rolle. Ihre Zuwanderung ist eher zeitlich begrenzt und wird durch saisonales Pendeln geprägt.

Auch bei den Zuwanderern aus Schwarzafrika ist die Familienzusammenführung als Grund für die Einreise von geringerer Bedeutung. Dies ist deshalb verwunderlich, da Senegalesen, Ghanesen und Somalier zu den ersten außereuropäischen Einwanderern nach Italien gehörten, aber gleichzeitig ist es ein klarer Beweis für die geringe Integration in die sozialen Strukturen und ein Verharren in der ersten Phase der Kettenwanderung.

#### 4.2.3 Lateinamerikaner

Tabelle 4.6: Aufenthaltsgenehmigungen nach Herkunftsland: Lateinamerika 1993

Herkunftsland	abs.	in % d. Zuwanderer aus Lateinam.	in % d. Zuwanderer insgesamt
Brasilien	21.075	23,7	2,1
Argentinien	13.978	15,7	1,4
Peru	8.879	9,9	1,0
Kolumbien	8.287	9,3	0,8
Dominikan. Republik	8.122	9,1	0,8
Venezuela	4.896	5,5	0,5
Chile	4.695	5,3	0,5
Mexiko	4.687	5,3	0,5
El Salvador	3.067	3,4	0,3
Ecuador	2.192	2,5	0,2
Uruguay	1.837	2,1	0,2
Kuba	1.404	1,6	0,1
Bolivien	1.049	1,2	0,1
sonstige	4.786	5,4	0,5
insgesamt	88.964	100,0	9,0

Quelle: ISMU nach Daten des Innenministeriums.

Ausreichende Informationen über die Zuwanderung aus Lateinamerika liegen nur für Brasilien und Argentinien vor. Ansonsten ist die Datenlage sehr mangelhaft. Dieses Defizit an Informationen mag daran liegen, daß es im Rahmen der Zuwanderung aus Lateinamerika ein hohes Maß an Illegalität gibt, das kaum zu quantifizieren ist (vgl. CENSIS 1993; OECD 1993).

Dies trifft besonders auf Zuwanderer aus Peru zu, die nach Brasilianern und Argentinern die drittstärkste Gruppierung aus Lateinamerika repräsentieren (vgl. Tabelle 4.6). Frauen sind hier stark überrepräsentiert. Sie haben gute Chancen, als Haushaltshilfen oder Krankenschwestern eine Anstellung zu finden, auch deshalb, weil sie eine romanische Sprache sprechen. In ähnlichen Positionen sind allerdings auch viele philippinische Immigrantinnen beschäftigt.

#### 4.2.4 Asiaten

Rund 15% der Zuwanderer in Italien kommen aus Asien (vgl. Tabelle 4.7). Bei der Zuwanderung aus Asien können nach der Herkunft vier Hauptgruppen unterschieden werden. Sie kommen

- vom indischen Subkontinent, also aus Indien, Pakistan, Bangladesch und Sri Lanka: 48.320 Personen,
- von den Philippinen (hauptsächlich Frauen): 46.332 Personen,
- aus China: 22.875 Personen,
- schließlich aus den industrialisierten Ländern Japan (7.623 Personen) und Israel (4.346 Personen).

Die demographische Struktur der Zuwanderer aus Asien ist sehr unterschiedlich. Von den Philippinen kommen hauptsächlich alleinstehende Frauen, im Gegensatz dazu wandern aus Indien, Pakistan, Bangladesch und Sri Lanka fast ausschließlich Männer zu. Diese Migrationsbewegung umfaßt sehr junge Menschen. Die Gruppe der Chinesen zeichnet sich durch hohe Stabilität und Wanderung im Familienverband aus. Aus wirtschaftlicher Sicht ist bemerkenswert, daß die philippinischen Frauen, was die Überweisung von Geld in die Heimat betrifft, nur von den Schweizern übertroffen werden (vgl. CENSIS, OECD 1993).

Tabelle 4.7: Aufenthaltsgenehmigungen nach Herkunftsland: Asien 1993

Herkunftsland	absolut	in % d. Zuwanderer aus Asien	in % d. Zuwanderer insgesamt
Philippinen	46.332	31,2	4,7
China	22.875	15,4	2,3
Sri Lanka	19.722	13,3	2,0
Indien	14.303	9,6	1,4
Pakistan	8.159	5,5	0,9
Japan	7.623	5,1	0,8
Bangladesch	6.136	4,1	0,6
Türkei	5.411	3,6	0,5
Israel	4.346	2,9	0,4
Korea	3.805	2,6	0,4
Thailand	2.683	1,9	0,3
Vietnam,	2.089	1,5	0,2
Indonesien	1.159	0,8	0,1
Taiwan	1.107	0,7	0,1
sonstige	2.625	1,8	0,3
insgesamt	148.375	100,0	15,0

Quelle: ISMU nach Daten des Innenministeriums.

### 4.3 Zuwanderung und Arbeitsmarkt

Grundsätzlich besteht ein enger Konnex zwischen Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Bei der Interpretation steht man vor der Problematik zu entscheiden, ob die berufliche Tätigkeit der Immigranten das Resultat der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt oder die Folge des bestehenden Angebots an Arbeitskräften ist. Im ersten Fall wären die ausländischen Arbeitskräfte eine Ergänzung zum bestehenden Arbeitskräfteangebot, im zweiten Fall würde eine Konkurrenzsituation zu den bereits anwesenden Arbeitskräften entstehen.

In Italien variiert die Zuwanderungssituation von Region zu Region sehr stark. Dies gilt für die Zahl der Immigranten, für die Herkunftsländer, aber auch für die Charakteristika der aufnehmenden Arbeitsmärkte. Im Süden überwiegen saisonale Beschäftigungsmuster und temporäre Arbeitsmöglichkeiten in der Landwirtschaft oder im Dienstleistungssektor. Im Norden überwiegen Jobs in der Industrie. In städtischen Regionen dominiert die Beschäftigung in privaten Haushalten. Die Hausangestellten, in der Regel Frauen, werden oft von katholischen Organisationen vermittelt. Sie kommen vorwiegend von den Philippinen, aus Eritrea, Äthiopien, Indien, den Kapverden,

Somalia und Mittelamerika (vor allem aus El Salvador). Sri Lanka bildet hier eine Ausnahme: von dort stammen auch männliche Hausangestellte.

Auf der anderen Seite trifft man auf selbständige Kleinhändler, in der Mehrzahl männliche Moslems. Die Hauptherkunftsländer sind Marokko und der Senegal. Bei den Marokkanern findet man viele Akademiker, die ihre Tätigkeit als Kleinhändler nur für relativ kurze Zeit ausüben wollen. Die Senegalesen, die wie viele andere Immigranten aus dem subsaharischen Afrika ein hohes Bildungsniveau aufweisen, sehen den Kleinhandel nur als Zwischenstation und erhoffen sich reguläre Arbeit und eine festere Etablierung auf dem italienischen Arbeitsmarkt.

Andere Betätigungsfelder für Immigranten, besonders in metropolitanen Regionen, konzentrieren sich auf den Dienstleistungssektor. Zuwanderer betreiben dort Garagen, Reparaturwerkstätten, Putzereien oder Tankstellen.

Besonders in Mittel- und Süditalien findet ein Gutteil der Migranten Saisonarbeit in der Landwirtschaft. Die ausländischen Arbeitskräfte in diesem Gebiet kommen vor allem aus Schwarz- und Nordafrika. Verträge werden zumeist nur auf einer saisonalen Basis angeboten. Die Anwesenheit der Immigranten und deren Bereitschaft, auch zu sehr niedrigen Löhnen zu arbeiten, veranlassen junge italienische Landarbeiter zum Rückzug aus diesem Segment des Arbeitsmarktes. Eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft ist die Folge des erhöhten Angebots an eingewanderten Arbeitskräften. In Süditalien betrifft das Migrationsgeschehen auch die Fischerei: In Sizilien dominieren mittlerweile tunesische Fischer.

Ein relativ neues Betätigungsfeld für Immigranten ist das Baugewerbe, ein Sektor, in dem ebenfalls kaum Dauerstellen angeboten werden. Regional konzentriert sich dieses Phänomen bislang auf Norditalien. „Neue“ Zuwanderer werden eher vom Dienstleistungssektor als von der Industrie absorbiert, die legale Basis für die Beschäftigung fehlt häufig. Eine Entwicklung, die sich in anderen europäischen Ländern bereits seit längerem vollzieht, greift jetzt auch in Italien: die Entstehung von ethnischen Kleinunternehmen, in denen der Eigentümer und seine Mitarbeiter ein und derselben Zuwanderergruppe angehören. Beispiele hierfür sind Chinesen in der Lederverarbeitung und Ägypter im Gastgewerbe und Kleinhandel.

Die Einwanderung nach Italien ist der in anderen südeuropäischen Ländern sehr ähnlich. Sie alle sind erst seit kurzer Zeit mit dem Phänomen der Einwanderung konfrontiert und in allen diesen Ländern funktioniert die In-

tegration der Zuwanderer nach demselben Muster. Der erste Einstieg erfolgt in einer zeitlich befristeten, oft saisonalen Beschäftigung, z.B. in der Landwirtschaft, auf illegaler Basis in der Bauwirtschaft oder im Haushalt. Der große Anteil an alleinstehenden Frauen, die hohe Mobilität der Migranten innerhalb des Landes (hauptsächlich von Süden nach Norden), die Suche nach gesicherter Arbeit, hohe Flexibilität und die Bereitschaft, auch noch so kurz andauernde Arbeit anzunehmen, sind die Gründe, warum die Arbeitslosenquote der Zuwanderer von 21% im Jahre 1990 auf 15% Ende 1993 gesunken ist, und das trotz anhaltender Stagnation.

Zusammenfassend kann man folgende Bereiche festlegen, in denen die Immigranten in Italien Beschäftigungsmöglichkeiten finden:

- Haushaltsarbeit, hauptsächlich in städtischen Regionen und für weibliche Zuwanderer;
- saisonale Arbeit in der Landwirtschaft, in Süditalien oft auf illegaler Basis, im Norden eher als fixe, reguläre Arbeit;
- Tätigkeit als Handwerker oder im Baugewerbe, sehr verbreitet im Norden Italiens, mit einem hohen Anteil legaler Beschäftigungsverhältnisse. Hierzu zählen auch Dienstleistungen aller Art;
- reguläre Arbeit in der Industrie, fast immer in kleineren Firmen und im Norden des Landes bzw. in Mittelitalien;
- seit Beginn der 90er Jahre Beschäftigung als Krankenschwestern;
- selbständige Arbeit, die derzeit von 5 bis 6% der zugewanderten Bevölkerung ausgeübt wird: auf der einen Seite im Straßenhandel, andererseits Herausbildung ethnischer Kleinunternehmen im Handwerk und im Dienstleistungssektor.

Insgesamt nehmen Zuwanderer eine komplementäre Position auf dem Arbeitsmarkt ein. Eine Konkurrenzsituation mit den ansässigen italienischen Arbeitskräften besteht eher selten.

#### 4.4 Politische und rechtliche Behandlung von Einwanderern und deren Umsetzung

Bis in die frühen 80er Jahre dominierte in Italien die Rückwanderung von Arbeitsmigranten aus Deutschland, der Schweiz und Frankreich sowie die Zuwanderung wohlhabender Rentner und anderer nicht auf Erwerbstätigkeit an-

gewiesener Gruppen. Erst in der zweiten Hälfte der 80er Jahre gewann die Einwanderung aus außereuropäischen Ländern mit niedrigem Entwicklungsniveau an Bedeutung. Aufgrund dieser Entwicklung haben sich die rechtliche Situation und der praktische Umgang mit ausländischen Staatsbürgern in Italien geändert.

#### *4.4.1 Die Situation bis Mitte der 80er Jahre*

Bis zum Dezember 1986 wurde das Phänomen Einwanderung von Behörden und Institutionen weitgehend ignoriert. Bis dahin gab es nur administrative Rundschreiben zur Kontrolle und Einschränkung der Zuwanderung ohne jegliche Überlegungen in Hinblick auf Integration und Aufnahme derer, die sich bereits in Italien aufhielten. Es existierten bis dahin keine Aufenthaltsgenehmigungen. Aufgrund bürokratischen und öffentlichen Drucks wurden sie außerhalb eines gesetzlichen Rahmens eingeführt und erst 1990 per Gesetz legislativ verankert.

Im Dezember 1963 gab das Arbeitsministerium ein Rundschreiben heraus, das gewisse Direktiven bezüglich der Behandlung ausländischer Arbeitskräfte festlegte. Dieses hatte bis 1990 Gültigkeit. Diese Direktiven führten einen Mechanismus zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte und zur Regulierung des Arbeitsmarktes ein:

- eine spezielle Erlaubnis für den zeitlich begrenzten Zugang zum Arbeitsmarkt;
- Mobilitätsrestriktionen;
- eine unteilbare Verbindung zwischen Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung;
- die Arbeitserlaubnis wurde nicht erteilt, wenn sich die Person schon aus einem anderen Grund im Land aufgehalten hatte;
- die Auflage, daß diejenigen, die Italien verlassen, um in ihre Heimat zurückzukehren, erst nach drei Jahren wieder eine offizielle Tätigkeit im Land aufnehmen können (betraf vor allem Hausangestellte).

Diese Vorgaben waren so konzipiert, daß auf längere Sicht die illegale Einwanderung eingeschränkt werden sollte. Auch administrative Prozesse und Regeln, die die Legalität nur formal schützten, sollten effizienter gestaltet werden.

Die damals aufgestellten Vorgaben beeinflussen bis heute die Aufnahmebedingungen von ausländischen Arbeitskräften in die italienische Gesellschaft. Dieser Ansatz entwickelte sich in den 60er und 70er Jahren in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung und hatte nachhaltigen Einfluß auf alle weiteren Vorgänge und Prozesse.

1982 bis 1986 verhinderten neue Verordnungen definitiv die mögliche neue, legale Zuwanderung von Ausländern auf den italienischen Arbeitsmarkt. Da der illegale Aufenthalt von Zuwanderern weit verbreitet war, begann eine Diskussion um die Reform der vorliegenden Verordnungen. Daß Ausländer, die schon vor 1982 in Italien ansässig waren, wieder einreisen durften, wenn sie eine Aufenthaltsgenehmigung und einen Arbeitsplatz vorweisen konnten, während sie damit gleichzeitig die Einreisegesetze verletzten und sich illegal im Land aufhielten, wenn sie arbeitslos waren, erschien reformbedürftig.

Dieses Einreiseverbot und die Unmöglichkeit für die, die nach 1982 nach Italien immigrierten, die gleichen Rechte zu erlangen wie diejenigen, die vor ihnen gekommen waren, sowie die ständige Anwendung widersprüchlicher Regeln führten zu einer wachsenden Zahl von Migranten, die sich in einer illegalen oder zumindest irregulären Situation befanden.

#### *4.4.2 Neue Gesetze seit Mitte der 80er Jahre*

Das Gesetz Nr. 943 vom 30. 12. 1986 sanktionierte die Gleichbehandlung von Nicht-EU-Einwanderern und Italienern auf dem Arbeitsmarkt. Diese Gleichbehandlung bezieht sich auch auf soziale Rechte. Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erhielten Nicht-EU-Zuwanderer und ihre Familien mehr Sicherheit in bezug auf den Aufenthalt in Italien, mehr Aufmerksamkeit in der Politik der lokalen Institutionen und bessere Chancen auf Integration. Obwohl, wie vielfach betont wird, Einwanderung ein soziales Phänomen ist, das die Aufnahmefähigkeit einer Gesellschaft widerspiegelt, reflektiert es in Italien – wie in anderen Ländern auch – den Widerspruch zwischen der formalen Definition von Rechten und ihrer Anwendung. Die Interpretation des Gesetzes Nr. 943/1986 führte in der Praxis nicht zu einer Gleichbehandlung von Italienern und Ausländern. So gab es beispielsweise auf der Ebene der Anwendung dieses Gesetzes für ausländische Arbeitskräfte bei den Arbeitgebern andere Verfahren als für inländische Arbeitskräfte.



Das Gesetz Nr. 39 vom 28. 2. 1990 (das sogenannte Martelli-Gesetz) beinhaltet alle Maßnahmen, die sich auf die Zahl der Zuwanderer und ihre Integration beziehen. Weiters behandelt dieses Gesetz auch die Finanzierung des Aufenthaltes von politischen Flüchtlingen. Jedes Jahr werden Sozial- und Wirtschaftsprogramme zur sozioökonomischen Integration von Immigranten erarbeitet, die sich auch auf Schulbildung und das Recht auf Wohnraum beziehen. „Reguläre“ Einwanderer können die staatlichen Gesundheitsdienste kostenfrei benutzen. In den ersten drei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wurden für die Umsetzung 30 bis 40 Billionen Lire pro Jahr aufgewendet. Die Aktivitäten werden auf der Ebene der Regionen koordiniert. Das Gesetz Nr. 39/1990 stellt in jedem Fall einen Wendepunkt hin zur Regulierung der Immigration dar.

Aus institutioneller und organisatorischer Sicht sehen sowohl das Gesetz von 1986 als auch jenes von 1990 die Einsetzung eines nationalen Rates vor, der ständig die Entwicklung des Wohnungsproblems innerhalb des Rahmens von Bund und Regionen beobachten soll. Während die Regierung auf nationaler Ebene die Einwanderung plant, finanziert und kontrolliert, sind die einzelnen Regionen für die Durchsetzung der Gesetze verantwortlich.

#### *4.4.3 Die Umsetzung der Gesetze*

Trotz der bestehenden Gegensätze zwischen den einzelnen Regionen haben viele von ihnen sowohl Fachbeiräte und regionale „Beobachtungsstellen“, als auch direkte Maßnahmen im Bereich der Absorption von Immigranten, der Gesundheitsvorsorge, der Schul- und Berufsausbildung, des Wohnbaus und der Adaptierung bestehender Bausubstanz ins Leben gerufen. Außerdem gibt es diverse Hilfestellungen für Zuwandererorganisationen.

Obwohl die Gesetze von der Prämisse der Gleichheit von Einwanderern und italienischen Staatsbürgern ausgehen, beinhalten sie keine Aussagen über das Wahlrecht von Zuwanderern. Außerdem besteht ein großer Gegensatz zwischen dem Wortlaut der Gesetze und ihrer faktischen Anwendung. Viele Aktivitäten für die konkrete Integration von Zuwanderern werden von privaten Organisationen und nicht von den Regierungen der Regionen initiiert. Die Umsetzung des Martelli-Gesetzes wird von den Regionen nur sehr schleppend durchgeführt. Obwohl die einzelnen Regionen 18 Monate Zeit haben, um das Geld auszugeben, das sie aus den staatlichen Fonds zur Förderung

von Immigranten erhalten, bleiben durchschnittlich 10% der Mittel ungenutzt.

Einer weit verbreiteten Meinung zufolge wird das Gesetz von 1990 nur teilweise angewendet. In erster Linie war in diesem Gesetz vorgesehen, daß den Regionen Geldmittel zur eigenständigen Verfügung gestellt werden, und zwar für die Jahre 1990 bis 1992 und in weiterer Folge für 1993, um „Einwandereraufnahmezentren und Servicestellen ins Leben zu rufen“. Die Maßnahmen zur Aufnahme von Immigranten sind dringend notwendig und müssen rasch wirksam werden, um ihnen vor allem in der ersten Phase ihres Aufenthaltes eine autonome Existenz zu ermöglichen, allerdings für nicht länger als 60 Tage. Dies gilt sowohl für reguläre Immigranten als auch für Asylbewerber. Die politischen Maßnahmen müssen weiters darauf ausgerichtet sein, den Zuwanderern, die im Besitz einer regulären Aufenthaltsgenehmigung sind, und ihren Familien rasch Wohnraum und Lebensmittel zur Verfügung zu stellen. Personen mit Flüchtlingsstatus erhalten eine gewisse Zeit lang Tagsätze oder werden, als Alternative dazu, in einem Flüchtlingslager aufgenommen.

Im Artikel 2 des Gesetzes Nr. 39/90 ist neben der Herausgabe von Erläsen bezüglich der Planung der jährlichen Einwandererzahl auch Näheres über die soziokulturelle Aufnahme der ausländischen Arbeitskräfte ausgeführt. Bis jetzt hat die Regierung keine Erlässe bezüglich der Integration und Aufnahme von Immigranten herausgegeben, sondern nur mit Aktionismus und Krisenmanagement auf unkontrollierte Einwanderung reagiert.

Der Artikel 11 sieht die Einführung von Maßnahmen vor, die den Informationsfluß und die Publizität verbessern und Einwanderung transparenter machen sollen. Diese Aktivitäten werden in der Präsidentschaftskanzlei in enger Zusammenarbeit mit Flüchtlings- und Einwandererorganisationen, sozialen Institutionen und freiwilligen Hilfsorganisationen koordiniert, um „die Positionierung der Nicht-EU-Arbeitskräfte zu unterstützen“.

#### *4.4.4 Einwandereraufnahmezentren*

Einwandereraufnahmezentren, die aus Mitteln des Martelli-Gesetzes finanziert werden, gibt es heute in den meisten norditalienischen Städten, in denen Einwanderung eine Rolle spielt. Sie fehlen in Süditalien und in Rom, wo man mit dem aus den Fonds zur Verfügung stehenden Geld Hotelzimmer für die

Einwanderer bezahlt. In Norditalien sind diese Zentren im wesentlichen große Schlafstätten für alleinstehende Männer, Unterkünfte mit einem etwas menschlicheren Ambiente wurden kaum eingerichtet, und wenn, dann wiederum nur für alleinstehende Männer. Überall dort, wo es keine Einwandereraufnahmezentren gibt, delegiert man das Problem an freiwillige Hilfsorganisationen.

Eine etwas genauere Vorstellung von den durchgeführten Hilfsaktivitäten gibt das Beispiel der Lombardei, in der zwischen 1990 und 1992 76 Einwandereraufnahmezentren mit insgesamt 2.161 Schlafstellen eröffnet wurden, und das für 149.338 Nicht-EU-Einwanderer aus Entwicklungsländern.

#### *4.4.5 Sonstige Aktivitäten*

Weitere Maßnahmen, die in bezug auf Zuwanderung gesetzt wurden und die entweder Teil des Martelli-Gesetzes oder regionaler Verordnungen sind, können zu diesem Zeitpunkt nur schwer beurteilt werden. In diesem Rahmen sollen nur die wichtigsten und verlässlichsten angeführt werden:

1. Grenzkontrollen: Im Sinne des Gesetzes soll die Einwanderung zahlenmäßig dahingehend kontrolliert werden, daß den bereits anwesenden Immigranten bessere Lebensumstände und die Chance auf Integration geboten werden. 1990 wurden 61.813 Nicht-EU-Bürger zurückgewiesen, 1991 waren es 56.000 (vgl. Forti 1992).
2. Regulierung der Aufenthaltsgenehmigungen: Ausländer, die sich schon in Italien befanden, als das Martelli-Gesetz in Kraft trat (31. 12. 1989), mußten sich melden, um ihren Aufenthaltsstatus zu regeln. Im ersten Halbjahr 1990 fanden sich daraufhin 240.087 Nicht-EU-Einwanderer bei den Polizeistationen ein, fast 221.000 erhielten eine reguläre Aufenthaltsgenehmigung, 14.500 Anträge wurden abgewiesen. In weiterer Folge meldeten sich 180.000 Personen bei den Arbeitsämtern, 21.000 bekamen offizielle Arbeit vermittelt. Nur 13.000 meldeten eine freiberufliche Tätigkeit an. Ein Erlaß zur Durchführung des Martelli-Gesetzes vom 12. 2. 1991 gibt den ansässigen Einwanderern die Möglichkeit der automatischen Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung um zwei Jahre.
3. Regelung der Zuwandererzahl: Im Jahre 1993 wanderten insgesamt 60.000 Personen aus Nicht-EU-Ländern legal nach Italien ein. Von ihnen

erhielt rund ein Drittel eine Aufenthaltsgenehmigung zur Arbeitsaufnahme, der Rest wurde im Rahmen von Familienzusammenführung, aus humanitären Gründen oder als politische Flüchtlinge aufgenommen. Im Jahr 1994 war die Größenordnung ähnlich.

Grundsätzlich erwartet man in Italien eine Stabilisierung der Einwanderungszahlen und geht davon aus, daß der Höhepunkt der Welle der 90er Jahre überschritten ist. Eine ad hoc eingesetzte Kommission zur Klärung der Migrationsproblematik, die vom Präsidentschaftsrat nominiert wurde, hat im wesentlichen die Aufgabe, neue Richtlinien für eine Einwanderungspolitik zu erarbeiten, die sich vor allem an der Integration von Immigranten orientieren soll.

4. Familienzusammenführung: Im Jahre 1992 wurden 13.407 Einreiseanträge im Rahmen der Familienzusammenführung gestellt, 58,8% wurden bewilligt (7.845). In räumlicher Hinsicht erfolgte die Erteilung folgendermaßen: 56,4% für den Norden, 27,1% für Mittelitalien und 16,3% für den Süden und Sardinien. Diese Verteilung entsprach beinahe derjenigen der Nicht-EU-Einwanderer aus Entwicklungsländern in Italien, die sich zu 49% im Norden, zu 34,5% in Mittel- und zu 16,5% in Süditalien und auf Sardinien aufhalten.
5. Legalisierungsaktion: Zwischen November 1995 und Juni 1996 lief in Italien wieder eine „Amnestie“, über die illegal anwesende Ausländer ihren Status legalisieren konnten.

## 4.5 Schlußbemerkung

Unzählige Initiativen und Maßnahmen zielen auf eine bessere Eingliederung der Einwanderer ab. Sie alle arbeiten vor allem im Gebiet der Gesundheitsdienste, der schulischen Integration und der Berufsausbildung. Dennoch verfolgt Italien eigentlich einen sehr pluralistischen Integrationsansatz. Assimilation zählt nicht zu den erklärten Zielen der italienischen Eingliederungspolitik. Dieser pluralistische Standpunkt wird auch durch die mangelnde Durchsetzung staatlicher Maßnahmen gefördert. Illegale Einwanderung und gesellschaftliche Marginalität von Zuwanderern aus der östlichen Hälfte Europas und aus der Dritten Welt zählen zur italienischen Normalität.

Tabelle 4.8: Definition der Aufenthaltsgünde

Gründe	Personenkreis	Voraussetzungen	Dauer
Tourismus	Personen, die sich länger als zwei Monate in Italien aufhalten wollen	legale Einreise, Nachweis touristischer Aktivitäten, Nachweis des Lebensunterhaltes	3 Monate
Studium	Personen, die eine Schule oder Universität besuchen wollen	legale Einreise, Immatrikulation, tatsächlicher Besuch der Bildungseinrichtung, Prüfungsnachweise (nur für Studenten), Unterhaltsnachweis	von der Kursdauer abhängig (grundsätzl. ein akadem. Jahr)
Arbeit	Pers., die einer unselbst. Beschäftigung nachgehen wollen	legale Einreise, Arbeitsgenehmigung, die bereits im Ausland erteilt wurde	3 Monate
Prov. Aufenthaltsgenehmigung bis zur Erlangung d. Arbeitsbew.	bereits in Italien befindliche Pers., nur in bes. Fällen möglich	Arbeitgeber muß vorhanden sein und besonders berücksichtigungswürdige Fälle liegen vor	
Sonstige	Familie, Pflege etc.	von Fall zu Fall versch.	

## Anmerkung

- 1 Sofern nicht anders angegeben, stammen alle verwendeten Daten vom italienischen Innenministerium (31. 12. 1993). Diese Daten haben ihre Grenzen, auch wenn sie die vollständigsten sind, die zu erhalten sind. Aufgrund diverser Beschränkungen der zugrundeliegenden Erhebungen ist es nicht möglich, die räumliche Dynamik der Migration abzubilden. Auf zwei Mängel sei nachdrücklich hingewiesen: 1. Aufgrund der Tatsache, daß die Zuwanderer ihren Wohnort innerhalb einer Region wechseln können, kann es für mehrere Monate zum Besitz zweier Aufenthaltsgenehmigungen kommen. Daraus resultiert eine Überrepräsentation von Zuwanderern mit Aufenthaltsgenehmigung. 2. Es ist nicht Pflicht, daß sich Migranten bei der Ausreise abmelden, was zu systematischen Überschätzungen führt. Schätzungen über die Zahl der illegalen Zuwanderer sind auch problematisch.