

046107/EU XXIII.GP
Eingelangt am 27/10/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.10.2008
SEK(2008) 2626

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**Stärkung der Maßnahmen und Instrumente zur Bewältigung der
Integrationsherausforderungen**

Bericht an die Ministerkonferenz zur Integration 2008

INHALTSANGABE

1.	EINLEITUNG.....	3
2.	STÄRKUNG DER MASSNAHMEN UND INSTRUMENTE ZUR BEWÄLTIGUNG DER INTEGRATIONSHerausforderungen	4
3.	BESCHÄFTIGUNG, SOZIALE EINGLIEDERUNG UND BILDUNG - HAUPTFAKTOREN FÜR DIE TEILHABE VON ZUWANDERERN AN DER EUROPÄISCHEN GESELLSCHAFT	10
4.	SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	13

1. EINLEITUNG

Die Integration von Drittstaatsangehörigen gehört zu den wichtigsten Herausforderungen, die Europa heute zu bewältigen hat, da es ohne Integrationsstrategien¹ keine erfolgreiche Einwanderungspolitik geben kann. Integration ist deshalb eine zentrale Komponente der EU-Einwanderungspolitik. Bei Integrationsmaßnahmen müssen auf jeden Fall historische und kulturelle Hintergründe sowie die Diversität der Verwaltungssysteme berücksichtigt werden. Integration kann nur gelingen, wenn sie die lokale Ebene, dort wo Integration stattfindet, einbezieht. Der Austausch von bewährten Verfahren und die Förderung neuer Ansätze sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Maßnahmen erfolgreich sind und an sich wandelnde Umstände angepasst werden können. Seit der Annahme der **gemeinsamen Integrationsagenda**² von 2005 zur Umsetzung der 2004 vom Rat beschlossenen gemeinsamen Grundprinzipien (GGP) für Integration³ wird die EU vermittelnd tätig, indem sie gemeinsame Bezugspunkte liefert und die Evaluierung und vergleichende Analyse im Hinblick auf die Konzeption wirksamer Integrationsmaßnahmen fördert.

In den **Schlussfolgerungen des Rates zur Stärkung der Integrationspolitik in der EU**⁴ vom **Juni 2007** wurde nach einer vom deutschen Vorsitz in **Potsdam** veranstalteten **informellen Zusammenkunft der für Fragen der Integration zuständigen Minister** hervorgehoben, dass integrationspolitische Konzepte ins Auge gefasst werden müssten, die die Gesellschaft insgesamt einbeziehen; außerdem wurden eine Reihe von Prioritäten wie Teilhabe, Diversity Management und Entwicklung gemeinsamer Indikatoren genannt. Der Rat beauftragte die Kommission, auf der **Ministerkonferenz über Integration**, die am **3./4. November 2008** unter französischem Vorsitz in **Vichy** stattfindet, über die gemeinsam mit den nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen unternommenen Schritte zu berichten.⁵ Dieser Bericht bietet einen Überblick über die wesentlichen Aktivitäten, die gemäß den festgelegten Prioritäten zur weiteren Stärkung der Integrationsmaßnahmen durchgeführt wurden.

Auch erst kürzlich eingeleitete Initiativen zur Weiterentwicklung von Integrationsstrategien in der EU werden berücksichtigt. In der Mitteilung "**Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente**"⁶ wurde festgestellt, dass eine effizient gesteuerte Einwanderung Wohlstand schafft, dass es aber auch eines klaren Engagements sowohl seitens der Aufnahmegesellschaft als auch seitens der Zuwanderer selbst bedarf, um die mit der Einwanderung verbundenen Vorteile nutzen zu können. Sie schlägt daher verschiedene Maßnahmen zur Förderung der Integration auf EU- und auf einzelstaatlicher Ebene vor mit dem Ziel, die gemeinsame Integrationsagenda zu konsolidieren und die gemeinsamen Grundprinzipien umzusetzen. Der Mainstreaming-Ansatz – inzwischen eine feste Größe bei der Politikgestaltung und -umsetzung in einer Vielzahl von Bereichen und bei Finanzierungsmaßnahmen der EU⁷ – Beispiel: Eingliederung in den

¹ Die integrationspolitischen Maßnahmen der EU beziehen sich auf Drittstaatsangehörige und bewirken aufgrund eines Mainstreaming-Ansatzes Synergien mit anderen, auf breitere Zielgruppen angelegten EU-Maßnahmen.

² KOM(2005) 389.

³ Ratsdokument 14615/04.

⁴ Ratsdokument 10504/07.

⁵ ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc_immigration_integration_de.htm.

⁶ KOM(2008) 359.

⁷ Dritter Jahresbericht – KOM(2007)512.

Arbeitsmarkt, soziale Eingliederung und Bildung - muss verstärkt werden. Der künftige **europäische Einwanderungspakt** ist eine Aufforderung an die Mitgliedstaaten, ihr Engagement zur Steuerung der Einwanderung zu bekräftigen und ihre Integrationsstrategien zu stärken. Den Zuwanderern sollten (z. B. beim Zugang zu Bildung, Beschäftigung sowie zu öffentlichen und sozialen Dienstleistungen) weitgehend dieselben Rechte wie Unionsbürgern gewährt und dieselben Pflichten (z. B. Achtung des Rechts des Aufnahmelandes) auferlegt werden. Die Angebote zum Erwerb von Sprachkenntnissen und der Zugang zum Arbeitsmarkt sollten verbessert werden. Staatsbürgerkundliche Kurse über die Geschichte und die Institutionen der Aufnahmegesellschaft sowie die gemeinsamen Werte der EU sollten ebenfalls gefördert werden.

In Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen des Rates (Punkt 9) vom Juni 2007 zeigt dieser Bericht auf, was bisher zur Konsolidierung der gemeinsamen Agenda und zur Umsetzung der gemeinsamen Grundprinzipien unternommen wurde. So wurden Integrationskonzepte entwickelt, die die Gesellschaft als Ganzes einbeziehen und verschiedene Schwerpunkte setzen: Teilhabe und Bürgerrechte, an die Aufnahmegesellschaft gerichtete Maßnahmen, Beitrag von Integrationsmaßnahmen zur Vorbeugung gegen soziale Entfremdung sowie Entwicklung neuer Instrumente wie etwa gemeinsamer europäischer Module für die Integration von Zuwanderern und gemeinsamer Instrumente für die Bewertung von Integrationsmaßnahmen. Diese Instrumente werden helfen, die in der Mitteilung vom Juni 2008, bei der bevorstehenden Ministerkonferenz und im künftigen europäischen Einwanderungspakt herausgestellten Integrationsaspekte in Zukunft weiter zu vertiefen. Der Bericht geht auch auf die jüngsten Entwicklungen in den Bereichen Beschäftigung, soziale Eingliederung und Bildung ein, die für die Mitwirkung von Zuwanderern an der europäischen Gesellschaft von zentraler Bedeutung sind.

2. STÄRKUNG DER MASSNAHMEN UND INSTRUMENTE ZUR BEWÄLTIGUNG DER INTEGRATIONSHerausforderungen

2.1 Teilhabe und Bürgerrechte

Die EU sollte Maßnahmen fördern, die Zuwanderer dazu bewegen, ihre Rechte (wie Zugang zu Bildung, Beschäftigung, öffentlichen und sozialen Dienstleistungen)⁸ stärker zu nutzen und sich ausdrücklich zu Pflichten (wie Achtung der Vorschriften des Aufnahmelandes) zu bekennen, wodurch eine echte Bindung an die europäischen Gesellschaften entstünde. Initiativen zur Teilhabe am lokalen Leben werden zunehmend wichtiger für die Integration von Zuwanderern, und die Einräumung von Bürgerrechten könnte sich auf ihr Engagement in der Aufnahmegesellschaft auswirken. An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass Fragen der Staatsangehörigkeit in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Nichtsdestotrotz sind, wie in Potsdam betont wurde, Informationsaustausch und Zusammenarbeit für eine erfolgreiche Politikgestaltung unabdingbar.

Sowohl in den gemeinsamen Grundprinzipien als auch in der gemeinsamen Agenda wurde darauf hingewiesen, dass sich Zuwanderer besser integrieren, wenn sie besonders auf lokaler Ebene in den demokratischen Prozess einbezogen und an der Formulierung von Integrationsmaßnahmen beteiligt werden; die Mitgliedstaaten werden deshalb zu entsprechenden Maßnahmen angeregt. In der ersten Ausgabe des Integrationshandbuchs ist

⁸ Bei der Umsetzung von Integrationsmaßnahmen müssen die Mitgliedstaaten die Grundrechte, insbesondere die Rechte des Kindes, als allgemeine Rechtsgrundsätze achten.

ein Kapitel der Bedeutung der Bürgerbeteiligung am Integrationsprozess und den verschiedenen Initiativen in der EU⁹ auf diesem Gebiet gewidmet. Darüber hinaus wurden 2007 im Rahmen des Europäischen Integrationsfonds Forschungsarbeiten zu verschiedenen Formen der Partizipation finanziert, die in Empfehlungen einmünden, wie Zuwanderer zur stärkeren Teilnahme am bürgerlichen und politischen Leben bewegt werden können.¹⁰ Die Frage der Staatsangehörigkeit wurde ferner im Fünften Bericht über die Unionsbürgerschaft¹¹ behandelt; ein Fachseminar, das im Rahmen des INTI-Programms¹² finanziert wurde und im November 2007 in Paris stattfand, befasste sich unter Berücksichtigung des gemeinschaftlichen Besitzstands und nationaler Rechtsordnungen mit der Frage des Erwerbs von Staatsangehörigkeit, Bürgerrechten und nationaler Identität. Die in Kürze erscheinende dritte Ausgabe des Handbuchs knüpft hieran an und zeigt an Beispielen, wie Zuwanderer für eine engagiertere Mitwirkung am Leben europäischer Gesellschaften gewonnen werden konnten.

Obwohl in der EU verschiedene Formen der Teilhabe praktiziert werden und ein breites Spektrum von Konzepten zur Frage der Bürgerrechte existiert, zeigt der Migrant Integration Policy Index des British Council, dass die Mitgliedstaaten beim Aspekt Staatsangehörigkeit eher schlecht abschneiden und ihre Maßnahmen zur Förderung der Mitwirkung noch wenig wirksam sind.¹³

Zwei wesentliche Voraussetzungen für eine stärkere **Mitwirkung am demokratischen Prozess** und für die Förderung der Integration sind besonders auf örtlicher Ebene die Einrichtung von Plattformen, auf denen die Vertreter von Zuwanderergruppen bei integrationspolitischen Entscheidungen gehört werden, sowie bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht für Zuwanderer, die sich eine angemessene Zeit rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufgehalten haben.¹⁴

Schließlich **könnten die Bürgerrechte ein Faktor sein, der sowohl bei den Zuwanderern als auch in der restlichen Bevölkerung größere Solidarität und ein stärkeres Zugehörigkeitsgefühl zur Gesellschaft bewirkt.** In den Mitgliedstaaten, in denen die Staatsangehörigkeit Voraussetzung für die Einräumung von Bürgerrechten ist, muss es genaue und objektive Kriterien für deren Zuerkennung geben. Administrative Hindernisse wie hohe Gebühren oder langwierige Verfahren könnten abgebaut werden; gleichwohl unterliegen Entscheidungen dieser Art der gerichtlichen Kontrolle und können im Fall von Rechtsverletzungen angefochten werden. Die in EG-Rechtsakten vorgesehenen Integrationsbedingungen und –maßnahmen werden überwacht und evaluiert, um sicherzustellen, dass sie den Integrationsprozess wirklich unterstützen.¹⁵

2.2 An die Aufnahmegesellschaft gerichtete Maßnahmen

Die Bedeutung der Einbeziehung der Gesellschaft als Ganzes ergibt sich daraus, dass auf EU-Ebene Integration als ein in beide Richtungen gehender Prozess des gegenseitigen

⁹ ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc_immigration_integration_de.htm.

¹⁰ ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm.

¹¹ KOM(2008)85.

¹² ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/inti/funding_inti_de.htm.

¹³ www.integrationindex.eu.

¹⁴ Dies trifft für einige Mitgliedstaaten zu - KOM(2007)512.

¹⁵ Vgl. den Bericht zur Anwendung der Richtlinie 2003/86 über das Recht auf Familienzusammenführung, der in Kürze veröffentlicht wird.

Entgegenkommens von Zuwanderern und Bürgern der Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit verstanden wird.¹⁶ Da Europa beständig an Vielfalt zunimmt, müssen zum Wohl der Gesellschaft Maßnahmen getroffen werden, die das Zusammenleben von Gruppen mit verschiedenen kulturellen Identitäten und ihr Verständnis füreinander ermöglichen. Zu erreichen ist dies nur durch das volle Engagement aller Mitglieder der Gesellschaft, wie in den Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2007 und in der Mitteilung vom Juni 2008 betont wurde.

Auf EU-Ebene sind dem Thema migrationsbezogene Vielfalt und der Art des Umgangs mit dieser Vielfalt zahlreiche Initiativen gewidmet. Die INTI-Fachseminare "Mass Media and Integration" (6./7. November 2007 in Wien), 'Awareness-raising and migrant empowerment' (31. März/1. April 2008 in Athen) und 'Dialogue Platforms' (15./16. Mai 2008 in Dublin) boten Fachleuten Gelegenheit, positive Erfahrungen auszutauschen und bewährte Praktiken kennenzulernen, die in der in Kürze erscheinenden dritten Ausgabe des Integrationshandbuchs vorgestellt werden. Auf örtlicher Ebene wurde durch die Konferenzen "Integrating Cities" vom Oktober 2006 in Rotterdam und November 2007 in Mailand eine grenzübergreifende Zusammenarbeit kommunaler Akteure auf dem Gebiet der Integration¹⁷ begründet; das europäische Netzwerk Städte für lokale Integrationspolitik (CLIP) wurde eingerichtet, um den Austausch erfolgreicher Praktiken in einer Vielzahl von Fragen, unter anderem die Rolle der Kommunalbehörden, zu ermöglichen.¹⁸ Das Europäische Jahr des interkulturellen Dialogs 2008 war Ausgangspunkt zahlreicher wichtiger Initiativen auf EU- und einzelstaatlicher Ebene, die sich schwerpunktmäßig mit Migration befassten und das Gefühl der Gemeinsamkeit in Vielfalt fördern sollten. Dazu gehörten u. a. eine öffentliche Debatte zu den Auswirkungen von Migration auf den interkulturellen Dialog (5. März 2008 in Brüssel), drei grenzübergreifende Projekte zur Integration auf örtlicher Ebene, an denen einschlägige Akteure beteiligt waren, sowie auf einzelstaatlicher Ebene zahlreiche Projekte zu integrationsbezogenen Themen und zum interkulturellen Dialog.¹⁹ Mit der finanziellen Unterstützung des Integrationsfonds – Maßnahmen 2007 - wurden außerdem Kampagnen durchgeführt, die das Bewusstsein für das Thema Einwanderung schärfen und staatliche Stellen und die Medien in die Lage versetzen sollten, die migrationsbedingte Vielfalt in der Gesellschaft angemessen darzustellen und zu steuern. Zudem sind mehrere Instrumente in Vorbereitung, die die Zuwanderer und die Bevölkerung des Aufnahmelandes in Integrationsinitiativen zusammenbringen sollen, z. B. der in der gemeinsamen Agenda von 2005 vorgesehene Start einer Integrationswebsite als zentrale Anlaufstelle für alle einschlägigen Akteure in Europa sowie, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, die Einrichtung des europäischen Integrationsforums, das die organisierte Zivilgesellschaft auf EU-Ebene in die Integrationsdebatte einbinden soll.

Erhalten Zuwanderer nicht wirklich Gelegenheit, eine positive Rolle zu spielen, können sie nicht aktiv am alltäglichen Leben der europäischen Gesellschaften teilnehmen. Der Beitrag der Zuwanderer zu unserer Gesellschaft muss anerkannt und sie müssen ermutigt werden, in dieser Gesellschaft eine wichtige Rolle zu übernehmen, denn nur dann werden wir eine Gemeinschaft entwickeln können, in der jeder seinen Platz findet und die auf gegenseitiger Achtung und Toleranz in den klaren Grenzen gründet, die das Recht und gemeinsame Werte

¹⁶ GGP 1.

¹⁷ www.integratingcities.nl/ und www.integratingcities.it/.

¹⁸ www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm.

¹⁹ www.dialogue2008.eu.

der EU setzen. Zur Bewältigung dieser langfristigen Herausforderung bedarf es jedoch weiterer Anstrengungen.

Öffentliche Einrichtungen müssen unbedingt stärker befähigt werden, sich der migrationsbedingten Vielfalt anzupassen, damit **strukturelle Barrieren, die Zuwanderer daran hindern, ihre Stellung zu verbessern, abgebaut werden**. Zu erreichen wäre dies vor allem durch eine Stärkung der interkulturellen Kompetenzen im Sinne wesentlicher Kompetenzen für lebenslanges Lernen²⁰ sowie einen einfacheren Zugang zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen, beispielsweise durch Einrichtung von zentralen Anlaufstellen, Bereitstellung von Informationen in verschiedenen Sprachen und Unterweisung in der Nutzung digitaler Dienste.

Zur **Förderung des Verständnisses von Einwanderung** müssen wir gleichzeitig **Maßnahmen ergreifen, die sich an die Aufnahmegesellschaft richten und auch die Medien einbeziehen**. Die Interaktion zwischen Einwanderern und der Bevölkerung der Aufnahmeländer, unter anderem in Form von ehrenamtlichen Tätigkeiten, Mentoring-Programmen und Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Ausländerfeindlichkeit und Diskriminierung²¹, kann den Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens wesentlich erleichtern. Sensibilisierungsmaßnahmen wie Feiertage, Festivals, Veranstaltungen zum Thema Migration und Vielfalt, Informationskampagnen sowie Fernseh- und Radioprogramme zu Migrationsfragen und Medienberichterstattung über wichtige Veranstaltungen, auf denen die verschiedenen Gruppen zusammenkommen, tragen ebenfalls zu diesem Prozess bei.

2.3 Prävention der sozialen Entfremdung

Soziale Entfremdung, Diskriminierung und Isolation treten selbstverständlich nicht nur im Zusammenhang mit Einwanderung auf. Dennoch könnten speziell auf Drittstaatsangehörige zugeschnittene Integrationsmaßnahmen wesentlich dazu beitragen, dass Zuwanderer selbst die Initiative ergreifen, aktiv an der Aufnahmegesellschaft mitwirken und so gegen ihre Marginalisierung angehen. Vor allem muss sich die Zivilgesellschaft darum bemühen, auf lokale Gemeinschaften und insbesondere junge Menschen zuzugehen, um zu vermeiden, dass sie in die Isolation geraten.

Als Reaktion auf die Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2007 hat Deutschland eine Initiative für einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch interessierter Mitgliedstaaten über den interkulturellen Dialog gestartet, die auf Integrationsförderung zielt und in Absprache mit den nationalen Kontaktstellen durchgeführt wird. Untergruppen werden in Workshops über

²⁰ Diese sollten bei der Ausbildung und Einstellung von Beamten berücksichtigt werden (siehe Schlussfolgerungen des Rates zum Thema interkulturelle Kompetenzen vom 21. Mai 2008 und Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006).

²¹ Auf EU-Ebene laufen zahlreiche Initiativen, u. a.: „Für Vielfalt – gegen Diskriminierung“, nationale Sensibilisierungsaktivitäten im Rahmen des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms zur Bekämpfung von Diskriminierungen, eine dienststellenübergreifende Gruppe gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit der Kommission, die Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, die Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, der Vorschlag für eine Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung KOM(2008)426 und die Mitteilung "Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit: Erneuerter Engagement" - KOM(2008)420. Vgl. auch ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/legis/legln_en.htm und ec.europa.eu/justice_home/fsj/rights/discrimination/fsj_rights_discrim_de.htm.

Fragen von allgemeinem Interesse diskutieren, und jedes Jahr wird mindestens ein Treffen der nationalen Kontaktstellen diesem besonderen Thema gewidmet sein. Im Rahmen des Europäischen Jahres des interkulturellen Dialogs 2008 wurde bereits eine umfassende Studie unter dem Titel "Vielfalt teilen – nationale Ansätze für den interkulturellen Dialog in Europa"²² durchgeführt, die ausführlich über den unterschiedlichen Stand des interkulturellen Dialogs informiert. All diese Initiativen sind ein Beitrag zu den spezifischeren Arbeiten im Rahmen der EU-Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus.²³

Wie der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom Juni 2007 betonte, gilt es weiter zu erforschen, wie Integrationsmaßnahmen mithelfen können, sozialer Entfremdung vorzubeugen, indem die Autonomie der Zuwanderer gefördert und stärker auf die Vorteile abgestellt wird, die eine erfolgreiche Integration für die Aufnahmegesellschaft und für die Zuwanderern mit sich bringt. Das Fehlen eines Zugehörigkeitsgefühls insbesondere bei jungen Menschen kann Ausdruck einer Identitätskrise sein und mit anderen Risikofaktoren²⁴ zusammentreffen, wodurch es im Extremfall zur Ablehnung der Aufnahmegesellschaft oder zu Gewaltbereitschaft kommen kann.

Der kulturübergreifende Dialog sowie der intra- und der interreligiöse Dialog sind wirksame Instrumente im Kampf gegen Rassismus, Ausländerfeindlichkeit, Diskriminierung²⁵ und Isolierung von Zuwanderern. Analyse und Erfahrungsaustausch auf interkulturellen sowie inter- und intrareligiösen Plattformen sowie Strategien zur strukturierten Unterstützung von Initiativen für den kulturübergreifenden Dialog sind für die Integrationsförderung von entscheidender Bedeutung; dabei spielen auch gemeinsame Räume und Aktivitäten auf lokaler Ebene eine Rolle. Zur Förderung interkultureller Kompetenzen muss ein nachhaltiger, bereichsübergreifender Ansatz zum interkulturellen Dialog entwickelt werden, der Initiativen in verschiedenen Politikbereichen, wie Bildung, Kultur, Jugend und audiovisuelle Medien unterstützt und das Konzept des interkulturellen Dialogs in alle anderen relevanten Politikbereiche hineinträgt. So muss vor allem jungen Menschen zeitig besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, wofür die neuen online verfügbaren Medien intensiv genutzt werden könnten.²⁶

2.4 Gemeinsame europäische Module für Integration

Mit Blick auf die Förderung erfolgreicher Integrationsstrategien sind verschiedene Aspekte des Integrationsprozesses untersucht und unterschiedliche Integrationsmaßnahmen auf EU- und einzelstaatlicher Ebene in die Praxis umgesetzt worden.²⁷ Nunmehr müssen die erfolgreichen und weniger erfolgreichen Teile dieser Initiativen herausgearbeitet und diese Erfahrungen dann, wie in den Schlussfolgerungen vom Juni 2007 gefordert, für die

²² ec.europa.eu/culture/key-documents/doc537_en.htm.

²³ Dazu zählen u. a. die Finanzierung von vier vergleichenden Studien, ein Bericht der Sachverständigengruppe der Kommission "Radikalisierung und Gewaltbereitschaft" (Mai 2008), der Überblick über die Politik der Mitgliedstaaten und eine Konferenz (Oktober 2007) zur Rolle von Bildung bei der Prävention der Radikalisierung.

²⁴ Beispielsweise Ausschluss vom Arbeitsmarkt, Armut, soziale Ausgrenzung und Diskriminierung. Vgl. Mitteilung zur erneuerten Sozialagenda – KOM(2008)412.

²⁵ Vgl. Fußnote 21.

²⁶ ICT, Social Capital and Cultural Diversity: www.jrc.es/publications/pub.cfm?id=1534.

²⁷ KOM(2007)512.

Entwicklung gemeinsamer europäischer Module für die Integration von Migranten genutzt werden.

Kennzeichnend für den Integrationsprozess sind verschiedene Schlüsselemente, die in den elf gemeinsamen Grundprinzipien zum Ausdruck kommen. Die gemeinsame Agenda enthält Vorschläge zu ihrer Anwendung in der Praxis und stellt eine Reihe von Instrumenten, einschließlich Finanzprogrammen, zur Verfügung, um den Prozess zu erleichtern. Das Wissen und die Erfahrungen, die im Zuge der Ausarbeitung des Integrationshandbuchs von den nationalen Kontaktstellen, Sachverständigen, Praktikern und nichtstaatlichen Akteuren zusammengetragen wurden, bilden die Hauptgrundlage für die gemeinsamen Module. Die Module sind somit eine natürliche Weiterentwicklung des Handbuchs in Bezug auf nachahmenswerte Verfahren. Indem gemeinsam herausgearbeitet wird, welche Bestandteile von Integrationsmaßnahmen sich als erfolgreich erwiesen haben und sich somit für spezifische Integrationsmodule eignen, erfolgt eine Systematisierung verschiedener nationaler Erfahrungen in Integrationsfragen, aus der sich ein zusätzlicher Nutzen ergibt. Die Schaffung gemeinsamer europäischer Module wird einen festen, aber dennoch flexiblen Bezugspunkt darstellen, der an verschiedene Gegebenheiten angepasst werden und zur erfolgreichen Konzeption von Integrationsprogrammen in ganz Europa beitragen kann.

Gemeinsame europäische Module werden als Bausteine für globale Integrationsstrategien dienen, die die verschiedenen Aspekte des Integrationsprozesses abdecken. Die verschiedenen Module werden sich an den von den gemeinsamen Grundprinzipien vorgegebenen unterschiedlichen Aspekten des Integrationsprozesses orientieren und, wie in der Mitteilung vom Juni 2008 erwähnt, Entscheidungsträgern sowie Praktikern bei der Planung spezifischer Integrationsprogramme, z. B. solcher für neue Zuwanderer, als flexibles Instrument zur Verfügung stehen. Soll beispielsweise ein Sprachkurs für Zuwanderer eingerichtet werden, gibt das betreffende Modul nützliche praktische Hinweise zur erfolgreichen Durchführung der Kurse, beispielsweise zur Organisation des Unterrichts in einem flexiblen zeitlichen Rahmen oder zu Möglichkeiten der Kinderbetreuung während des Unterrichts.

Die ersten Modulen werden den in der Mitteilung vom Juni 2008 aufgeführten Schlüsselthemen, die auch Gegenstand der bevorstehenden Ministerkonferenz zur Integration und des europäischen Einwanderungspakts sind, gewidmet sein, nämlich Organisation von Sprachkursen für Neuankömmlinge, Durchführung von Staatsbürgerkunde-Kursen über die Geschichte und die Institutionen der Aufnahmegesellschaft sowie die gemeinsamen Werte der EU, Förderung der Mitwirkung von Zuwanderern und anderen Bürgern am kommunalen Leben und Einrichtung wirksamer Schulprogramme zur Integration von zugewanderten Kindern und Jugendlichen. Form und Inhalt dieser Veranstaltungen, die durch die nationalen Kontaktstellen koordiniert werden, sollen in Absprache mit Experten noch genauer festgelegt werden, um weitere technische Einzelheiten zu klären.

2.5 Evaluierung der Integrationspolitiken

Zur wirkungsvollen Gestaltung der Maßnahmen und Orientierung an den höchsten Standards sind Kriterien für die verschiedenen Integrationsaspekte unabdingbar. Die Kommission beabsichtigt daher, spezifische Indikatoren für **Integrationsstrategien** zu erarbeiten, die nicht nur Zahlen liefern sollen, mittels deren die konkreten Ergebnisse und Auswirkungen beobachtet und evaluiert werden können, und, in Übereinstimmung mit den

Schlussfolgerungen vom Juni 2007 und der Mitteilung vom Juni 2008, eine vergleichende Analyse anzustellen.

Es gibt bereits verschiedene Instrumente für die Entwicklung gemeinsamer Indizes. Die erste Ausgabe des Handbuchs enthielt ein Kapitel zu Indikatoren, in dem erläutert wurde, wie wichtig deren Nutzung in Strategien und Integrationsprogrammen ist; in der zweiten Ausgabe wurden die Aspekte Planung und Evaluierung von Politiken als Schlüsselement der Governance im Integrationsbereich bearbeitet. INTI-Projekte wie "Migrant Integration Policy Index" des British Council, "Benchmarking Integration Governance in European Cities" von Eurocities und "Migrants' Integration Territorial Index" von Idos bedienten sich Methoden, die vergleichbare Informationen und einen Rahmen für die Klassifizierung von Integrationspolitiken lieferten. Darüber hinaus boten die Anhänge der drei Jahresberichte über Migration und Integration²⁸ einen Überblick über die Entwicklungen der einschlägigen Politik und trugen zur Evaluierung und weiteren Etablierung von Integrationsmaßnahmen bei. Die Entwicklung von Indikatoren und Evaluierungsmethoden zur Messung der Fortschritte, Anpassung der Politik und Erleichterung eines koordinierten vergleichenden Lernens zählt auch zu den Prioritäten des Europäischen Integrationsfonds, den die Mitgliedstaaten umzusetzen haben. Deshalb sollten auch die nationalen Programme Indikatoren zur Bewertung von Integrationsstrategien enthalten. Schließlich ist die Ausarbeitung und Anwendung gemeinsamer Statistikinstrumente und gemeinsamer Methoden und Indikatoren zur Messung der einschlägigen politischen Entwicklungen auch Teil der Gemeinschaftsmaßnahmen 2008 im Rahmen des Integrationsfonds.

In den Mitgliedstaaten sind verschiedene integrationspolitische Lösungen, die durch Evaluierungsinstrumente ergänzt wurden, umgesetzt worden. **Nunmehr wäre es wichtig, die Fähigkeit zur Erhebung, Analyse und Verbreitung integrationsbezogener Informationen systematischer zu fördern.** Deshalb sollen gemeinsame spezifische Indikatoren für Integrationspolitiken gemäß den gemeinsamen Grundprinzipien in Zusammenarbeit mit den nationalen Kontaktstellen und anderen Experten konzipiert werden, um die Kohärenz mit anderen Maßnahmen auf EU-Ebene zu gewährleisten.²⁹ Dem europäischen Integrationsforum böte sich hiermit eine Gelegenheit, über die auf EU-Ebene durchgeführten Integrationsmaßnahmen nachzudenken und auf etwaige Mängel hinzuweisen. Die Ergebnisse, die diese gemeinsamen Integrationsindikatoren liefern, sollen über die geplante Integrationswebsite abrufbar sein, die länderspezifische Seiten bieten wird; so sind stets aktuelle Informationen verfügbar, die schnell und problemlos den neuesten politischen Entwicklungen angepasst werden können.

3. BESCHÄFTIGUNG, SOZIALE EINGLIEDERUNG UND BILDUNG - HAUPTFAKTOREN FÜR DIE TEILHABE VON ZUWANDERERN AN DER EUROPÄISCHEN GESELLSCHAFT

In der Mitteilung vom Juni 2008 wird betont, dass Zuwanderern Gelegenheit zur Mitwirkung und zur vollen Entfaltung ihres Potenzials gegeben werden muss. Eine Voraussetzung dafür ist, dass den Maßnahmen zur Eingliederung von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt, in die

²⁸ KOM(2004)508 und SEK(2006)892.

²⁹ Z. B. die offene Methode der Koordinierung in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung und in den Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung.

Aufnahmegesellschaft und in die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung mehr Gewicht beigemessen wird.

Es besteht allgemein Einigkeit darüber, dass **Beschäftigung eine wesentliche Komponente des Eingliederungsprozesses** ist, ohne die Zuwanderer an der Aufnahmegesellschaft weder teilnehmen noch zu ihr beitragen können und ohne die dieser Beitrag nicht sichtbar wird.³⁰ Damit Zuwanderer, insbesondere Frauen und junge Menschen, sich stärker einbringen können, muss der Zugang zum Arbeitsmarkt unbedingt erleichtert werden. In ihrer kürzlich vorgelegten Mitteilung "Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts"³¹ weist die Kommission darauf hin, dass Chancen schaffen bedeutet, allen Menschen Gelegenheit zu geben, ihr Potenzial zu entfalten; dabei müsse die Vielfalt Europas geachtet und gleichermaßen gegen offene und versteckte Diskriminierung sowie gegen Rassismus und Ausländerfeindlichkeit vorgegangen werden. Die wirksame Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt stellt zudem einen wichtigen Beitrag zu den Zielen der Lissabon-Strategie für Beschäftigung und Wachstum dar. Die europäische Beschäftigungsstrategie³² sieht Initiativen vor, die dazu beitragen sollen, die Fertigkeiten und Qualifikationen von Migranten aufzuwerten und anzupassen. In diesem Kontext bietet der Europäische Sozialfonds³³ eine gezielte Unterstützung für die Eingliederung von Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt³⁴.

Wie in der Mitteilung vom Juni 2008 allerdings betont wurde, bleibt die Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt weiterhin problematisch. So wäre es hilfreich, Unternehmensgründungen durch Angehörige ethnischer Minderheiten und Migranten, vornehmlich Frauen, in dem Bewusstsein zu fördern, dass sie innerhalb der bestehenden Strukturen besondere Unterstützung benötigen.³⁵ Die Anerkennung von Bildungsabschlüssen³⁶ sollte erleichtert und es sollten mehr Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung³⁷ ergriffen werden. Der Europäische Rat forderte auf seiner Frühjahrstagung 2008 eine umfassende Schätzung des Qualifikationsbedarfs bis 2020; als Reaktion hierauf wird die Initiative "Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen" Informationen über Ausbildungsmöglichkeiten und Standorte liefern. Darüber hinaus enthielt die Mitteilung vom Juni 2008 konkrete Vorschläge, wie die wissensbasierte Wirtschaft in Europa gestärkt, das

³⁰ GGP 3.

³¹ KOM(2008)412.

³² ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_de.htm.

³³ ec.europa.eu/employment_social/esf/.

³⁴ Dazu zählen eine Hochrangige beratende Expertengruppe für Fragen der sozialen Integration ethnischer Minderheiten und ihrer uneingeschränkten Beteiligung am Arbeitsmarkt, die auf dem Arbeitsmarkt bestehende Hindernisse analysiert und bewährte Verfahren austauscht; die integrierten Leitlinien, in denen die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die Eingliederung von Einwanderern in die EU-Arbeitsmärkte zu berücksichtigen - KOM(2006)815; die jährlichen gemeinsamen Beschäftigungsberichte, in denen die Auswirkungen der einzelstaatlichen Reformprogramme untersucht werden - Ratsdokument 6706/07; ein Netzwerk von Unternehmern ethnischer Minderheiten; eine Studie über bewährte Verfahren, in der untersucht wird, wie sich Schwierigkeiten bei der Gründung von Unternehmen überwinden lassen (ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/migrant/index.htm) und ein Kapitel der zweiten Ausgabe des Handbuchs zur Integration zum Thema wirtschaftliche Integration. ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/migrant/index.htm.

³⁵ Zum Thema Anerkennung von Bildungsabschlüssen in der EU vgl. ec.europa.eu/education/policies/rec_qual/rec_qual_de.html.

³⁷ Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

Wirtschaftswachstum gefördert und den Erfordernissen des Arbeitsmarkts Rechnung getragen werden kann. Des Weiteren gehört dazu die Entwicklung von Einwanderungsprofilen auf der Grundlage einer Analyse des künftigen Qualifikationsbedarfs in Europa, die eine integrierte Sicht des Stands der Einwanderung in jedem Mitgliedstaat zu jedem Zeitpunkt ermöglichen, sowie die Prävention von Arbeitslosigkeit durch Erwerb einer allgemeinen oder beruflichen Bildung.

Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sind Migranten dem Armutsrisiko stärker ausgesetzt und begegnen bei der Wohnungssuche, der Gesundheitsversorgung und Finanzdienstleistungen besonderen Schwierigkeiten. Diese Bedingungen, die durch Diskriminierung noch verschärft werden, verhindern ihre umfassende Teilhabe an der Gesellschaft. **Soziale Eingliederung und der wirkungsvolle Zugang zum sozialen Schutz sind für die erfolgreiche Integration von Migranten von wesentlicher Bedeutung.** In der Mitteilung vom Juni 2008 wurde herausgestellt, dass der Mainstreaming-Ansatz bei der Integration in allen relevanten Bereichen, so auch bei der Europäischen Strategie für soziale Eingliederung³⁸, stärker zum Tragen kommen muss. Hervorgehoben wurde ferner, dass legalen Zuwanderern ein diskriminierungsfreier und effektiver Zugang zu Gesundheits- und Sozialleistungen³⁹ ermöglicht und die wirkungsvolle Anwendung der EU-Rechtsvorschriften über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der EU gewährleistet werden muss, denen zufolge Drittstaatsangehörigen dieselbe Behandlung wie Unionsbürgern zuteil wird.⁴⁰ Die soziale Einbeziehung von Migranten spielt unbestritten eine Schlüsselrolle in der EU-Strategie zur sozialen Eingliederung. Deshalb schlug die Kommission vor, die sozialen Aspekte der Migration im Themenjahr 2010, das der sozialen Eingliederung gewidmet sein wird, zum Schwerpunkt zu machen.

Wie in der Mitteilung vom Juni 2008 weiter festgestellt wird, sind **allgemeine und berufliche Bildung Instrumente, die die Erfolgsbilanz verbessern und kulturelle Brücken zur Festigung des sozialen Zusammenhalts bauen können.** In einer umfassenden Integrationspolitik spielt die allgemeine und berufliche Bildung eine wesentliche Rolle, weil sie die Zuwanderer zur aktiven Teilhabe an der Gesellschaft befähigt.⁴¹ Der Europäische Rat vom 13./14. März 2008⁴² forderte die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen zur Verbesserung des Qualifikationsniveaus von Zuwanderern zu ergreifen, und der gemeinsame Bericht 2008 über die Umsetzung des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“⁴³ kommt zu dem Schluss, dass die Bildungsbenachteiligung von Schülern mit Migrationshintergrund entschlossener angegangen werden muss⁴⁴. Kürzlich hat die Kommission das Grünbuch

³⁸ Offene Methode der Koordinierung in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_de.htm.

³⁹ Gleichberechtigter und fairer Zugang zur Gesundheitsversorgung und zum sozialen Schutz für alle ist eins der großen Ziele der OMK im Bereich soziale Eingliederung und Sozialschutz.

⁴⁰ Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 859/2003 wird die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 auf Drittstaatsangehörige ausgedehnt, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten und deren Situation einen grenzüberschreitenden Bezug hat. Im Juli 2007 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag zur Ausdehnung der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 (welche die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ersetzen wird) auf Drittstaatsangehörige, die ihren rechtmäßigen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben und deren Situation einen grenzüberschreitenden Bezug aufweist - KOM(2007)439. GGP 5.

⁴¹ Ratsdokument 7652/1/08.

⁴² ec.europa.eu/education/policies/2010/et_2010_de.html.

⁴³ Andere Initiativen auf EU-Ebene zur Förderung von Bildungsmaßnahmen auch für Zuwanderer umfassen das Programm Lebenslanges Lernen (Comenius, Leonardo da Vinci und Grundtvig) sowie

"Migration und Mobilität: Chancen und Herausforderungen für die EU-Bildungssysteme"⁴⁵ veröffentlicht, in dem sie gemeinsam mit den einschlägigen Beteiligten den Ursachen dieser bildungspolitischen Herausforderungen nachgeht und Abhilfemaßnahmen aufzeigt. Auch aus dem Europäischen Integrationsfonds werden Integrationsmaßnahmen für zugewanderte Schüler unterstützt.

Kinder und junge Menschen aus Migrantenfamilien haben mit spezifischen Problemen zu kämpfen, die aufmerksam beobachtet werden müssen. Vor allem schneiden sie in der Schule im Vergleich zu anderen Schülern oft schlechter ab⁴⁶, wie im Grünbuch festgestellt wird. Gezielter Sprach- und Förderunterricht, Initiativen zur Achtung der Vielfalt im Bildungswesen sowie Unterstützung für Lehrer und Eltern sind einige der Maßnahmen, durch die schulische Integration verbessert werden soll. Das geplante INTI-Fachseminar zum Thema jugendliche Zuwanderer, Bildung und Arbeitsmarkt (November 2008 in Lissabon) wird zu der vom Grünbuch angestoßenen öffentlichen Debatte beitragen; es bringt Experten an einen Tisch, deren Aufgabe es ist, nachahmenswerte Maßnahmen zu ermitteln, die sodann in der in Kürze erscheinenden dritten Ausgabe des Integrationshandbuchs vorgestellt werden sollen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Migrationsbezogene Vielfalt ist zunehmend ein Kennzeichen der europäischen Gesellschaften, und alle Zuwanderer und EU-Bürger sollten **von dem Reichtum, den eine gut gesteuerte Einwanderung bedeutet, profitieren.** In dem Maße, wie bestimmte Aspekte des Integrationsprozesses an Bedeutung gewinnen, ergeben sich neue Herausforderungen, die eine wirkungsvolle Reaktion verlangen. Gemäß der Mitteilung vom Juni 2008 bedarf es im Zusammenhang mit der neuen gemeinsamen Methodik einer verantwortungsvollen und entschlossen betriebenen Einwanderungspolitik. Die Zusammenarbeit auf EU-Ebene sollte ab jetzt über den Austausch von Informationen und Verfahren hinausgehen. Der neue europäische Einwanderungspakt und die bevorstehende Ministerkonferenz über Integration in Vichy werden ebenfalls einen wertvollen Beitrag zur Ausrichtung der Agenda für die künftige EU-Einwanderungspolitik, die den Integrationsaspekt mit umfasst, leisten.

Wie vorab geschildert, muss den Themen Mitwirkung und Bürgerrechte, Steuerung der migrationspezifischen Vielfalt sowie Evaluierung und Überwachung der Integrationsmaßnahmen unmittelbare Beachtung geschenkt werden. Die künftigen ambitionierten Strategien werden sich auf die **neuen Integrationsprioritäten** konzentrieren, die sich aus der Mitteilung vom Juni 2008, dem europäischen Einwanderungspakt und der anstehenden Ministerkonferenz ergeben. Im Mittelpunkt künftiger Initiativen zur Weiterentwicklung des Mainstreaming-Ansatzes, der alle integrationsbezogenen Politikbereiche auf EU-Ebene umfasst, werden vor allem die Integration in den Arbeitsmarkt, soziale Eingliederung und Bildung sowie Sprachkurse und Unterweisung in Staatsbürgerkunde, Bekämpfung von Diskriminierung, Chancengleichheit und Diversity Management stehen.

Projekte zur interkulturellen Bildung, schulische Integration von Migrantenschülern und der sozialen Eingliederung benachteiligter Jugendlicher im Rahmen des Programms Jugend. Vgl. KOM/2008/423.

⁴⁵

KOM(2008)423.

⁴⁶

PISA 2006, OECD.

Wie in der gemeinsamen Agenda vorgesehen, wird das **Europäische Integrationsforum** schon bald Akteure aus der Zivilgesellschaft zusammenbringen, um ihre Überlegungen in den politischen Entscheidungsprozess einzubeziehen und einen Raum zu schaffen, wo Zuwanderer Gehör finden und Forscher Analyseergebnisse austauschen können. Außerdem wird die **Integrationswebsite** eine EU-weite Plattform für die Netzwerkarbeit im Bereich Integration bieten und in diesem Zusammenhang eine Dokumentationseinrichtung, einen Treffpunkt für den Austausch bewährter Verfahren und ein Instrument für den direkten Informationsaustausch zwischen Beteiligten vorsehen.

Entsprechend der Zielsetzung des künftigen europäischen Einwanderungspakts wird die Kommission zudem im Rahmen der Weiterentwicklung der gemeinsamen Einwanderungspolitik die Strukturierung, Überwachung und Evaluierung von Integrationspolitiken vorschlagen, um die Umsetzung der gemeinsamen Grundprinzipien zu erleichtern und die Integrationsstrategien EU-weit zu verbessern und so zu dem großen Ziel einer Gesellschaft, in der alle Einwohner einen Platz haben und ein Zusammenhalt besteht, beitragen.