

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:
Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen
KOM(2011) 455 endg.

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 909/05 = AE-Nr. 052360,
Drucksache 616/09 = AE-Nr. 090467,
Drucksache 85/11(neu) = AE-Nr. 110024 und AE-Nr. 090461



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2011
KOM(2011) 455 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen

{SEK(2011) 957 endgültig}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	INTEGRATION ALS MITTEL ZUR NUTZUNG DES POTENZIALS VON MIGRATION	2
2.	INTEGRATION – EINE KOLLEKTIVE AUFGABE	4
A.	INTEGRATION DURCH PARTIZIPATION	4
B.	VERSTÄRKTES HANDELN AUF LOKALER EBENE	9
C.	EINBEZIEHUNG DER HERKUNFTSLÄNDER	11
3.	DAS WEITERE VORGEHEN	12

1. INTEGRATION ALS MITTEL ZUR NUTZUNG DES POTENZIALS VON MIGRATION

In den letzten Jahrzehnten hat die Migration in den meisten EU-Mitgliedstaaten zugenommen. So machen Zuwanderer aus Drittländern rund vier Prozent der gesamten EU-Bevölkerung aus.¹ Dadurch verändert sich die Bevölkerungszusammensetzung der EU, und die Vielfalt der europäischen Gesellschaft nimmt zu. Dies wiederum führt zu neuen Bedingungen für sozialen Zusammenhalt sowie Antworten von Regierungen auf Bedenken der Öffentlichkeit.

Außerdem erfährt Europa mit der Bevölkerungsalterung, der längeren Lebenserwartung und der schrumpfenden Erwerbsbevölkerung einen tiefgreifenden demographischen Wandel.² Die legale Zuwanderung kann hier - neben der maximalen Ausnutzung der vorhandenen Erwerbsbevölkerung der EU und deren Fähigkeiten sowie einer Produktivitätssteigerung der EU-Wirtschaft - Abhilfe schaffen. Da die Bevölkerungsentwicklung von Region zu Region unterschiedlich ist, sind allerdings Lösungen erforderlich, die auf die jeweilige Situation zugeschnitten sind. Wenn Europa die Vorteile der Migration ausnutzen möchte, muss es durch eine wirksamere Integration von Migranten bessere Lösungen für ihre von Vielfalt geprägte, multikulturelle Gesellschaft finden.

In der Strategie Europa 2020³ und im Stockholmer Programm⁴ wird das Potenzial, das die Migration für den Aufbau einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Wirtschaft bedeutet, voll anerkannt; sie geben als klares politisches Ziel die wirksame, durch die Achtung und Förderung der Menschenrechte abzustützte Integration von legalen Migranten vor.⁵

Die Mitgliedstaaten haben ihre Entschlossenheit bekräftigt, die Integration als Triebfeder für wirtschaftliche Entwicklung und sozialen Zusammenhalt zu fördern, damit Migranten einen größeren Beitrag zu Wirtschaftswachstum und kulturellem Reichtum leisten können.⁶ Mit den gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in die Europäische Union, die der Rat 2004 angenommen hat, ist bereits eine Grundlage für die Zusammenarbeit der EU im Bereich der Integration vorhanden.⁷ Diese Grundprinzipien definieren Integration als dynamischen Prozess der Anpassung von Zuwanderern und der

¹ Aus der Bevölkerungsstatistik für 2010 ergibt sich folgendes Bild der Bevölkerungszusammensetzung: 6,5 % der Gesamtbevölkerung der 27 EU-Mitgliedstaaten sind Ausländer (32,4 Millionen), davon sind 12,3 Millionen Bürger eines der 27 Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnhaft sind, und 20,1 Millionen sind Staatesangehörige eines Drittlands (4 % der Gesamtbevölkerung). <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>.

² Das Bevölkerungswachstum in der EU war in den letzten Jahren insgesamt vorwiegend auf die Nettozuwanderung zurückzuführen. Gleichzeitig entwickelte sich die Zuwanderung rückläufig. Siehe Eurostat, Statistics in focus, 1/2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-001/EN/KS-SF-11-001-EN.PDF.

³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25./26. März 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

⁴ Das Stockholmer Programm - Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1.

⁵ Der Jahreswachstumsbericht 2011 beschreibt verschiedene Maßnahmen, die die EU ergreifen muss, wenn sie ihren Europa-2020-Zielen näher kommen will. Er hat deutlich gemacht, wie dringend Maßnahmen zur Förderung von fachlichen Qualifikationen und zur Schaffung von Arbeitsanreizen sowohl für die einheimische Bevölkerung als auch für die Migranten sind. KOM(2011) 11 endg., Anhang 2, Makroökonomischer Bericht.

⁶ Schlussfolgerungen des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Integration als Triebfeder für Entwicklung und sozialen Zusammenhalt, Ratsdokument 9248/10.

⁷ Ratsdokument 14615/04 vom 19.11.2004.

Aufnahmegesellschaft aneinander. Die Maßnahmen der EU, die die Kommission in ihrer Gemeinsamen Agenda für Integration von 2005 vorgestellt hat, sind allesamt abgeschlossen.⁸ Seitdem hat sich jedoch das soziale, wirtschaftliche und politische Umfeld verändert, und nicht alle Integrationsmaßnahmen haben die Erwartungen erfüllt. Auch können Integrationsstrategien nur dann greifen, wenn die Zuwanderer gewillt sind und danach streben, zu einem Teil der Gesellschaft zu werden, die sie aufgenommen hat.

Die neue Bestimmung des AEU-Vertrags über die Unterstützung der Integration der sich rechtmäßig in den Mitgliedstaaten aufhaltenden Drittstaatsangehörigen⁹ (Artikel 79 Absatz 4) erlaubt ein weitergehendes konzertiertes Vorgehen, schließt allerdings eine Harmonisierung aus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich das demographische, soziale, wirtschaftliche und politische Umfeld verändert hat.

Wie die Statistiken¹⁰ bestätigen, sind die dringlichsten Herausforderungen Folgende:

- die anhaltend niedrige Beschäftigungsquote der Migranten, besonders der Frauen unter ihnen
- die steigende Arbeitslosigkeit und die hohen Überqualifizierungsraten
- das zunehmende Risiko der sozialen Ausgrenzung
- der Bildungsrückstand
- Bedenken der Öffentlichkeit wegen der mangelnden Integration von Migranten.

Die neue Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen ist ein Beitrag zur Debatte darüber, als was die Integration zu verstehen ist und wie sie unterstützt werden sollte. Was wir brauchen, ist eine breite Palette von verschiedenen Ansätzen, die auf die besonderen Integrationsherausforderungen der jeweiligen Migrantengruppen zugeschnitten sind, unter denen gering und hoch qualifizierte Migranten und Menschen mit internationalem Schutzstatus sein können. Europa muss Vielfalt als etwas Positives begreifen und braucht verlässliche Garantien für Grundrechte und Gleichbehandlung, die auf der gegenseitigen Achtung verschiedener Kulturen und Traditionen aufbauen. Zudem sind Maßnahmen zugunsten von besonders schutzbedürftigen Migrantengruppen erforderlich.

Ausgehend von den EU-weit gewonnenen Erfahrungen werden in dieser Mitteilung die Integrationsherausforderungen für Europa aufgezeigt. Es werden Empfehlungen und Aktionsschwerpunkte für die Bewältigung dieser Herausforderungen vorgeschlagen. Zusammen mit dem dazugehörigen Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen gibt die Mitteilung einen Überblick über EU-Initiativen zur Unterstützung der Integration von Drittstaatsangehörigen. Der EU stehen verschiedene Mittel zur Verfügung, um auf die Maßnahmen der Mitgliedstaaten Einfluss zu nehmen und Orientierungshilfe zu geben. Allerdings kann die Europäische Agenda für Integration nicht ausschließlich mit europäischen Instrumenten umgesetzt werden. Integration ist ein dynamischer, langfristiger Prozess, der

⁸ KOM(2005) 389 endg.; SEK (2010) 357 endg.

⁹ Drittstaatsangehörige, die aus Ländern außerhalb der EU zuwandern und nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Landes haben, werden als Migranten bezeichnet. Dazu zählen nicht nur Personen, die außerhalb der EU geboren sind, sondern auch in der EU geborene Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats haben.

¹⁰ Siehe beigefügtes Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen.

Anstrengungen der verschiedensten Akteure in unterschiedlichen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erfordert. Aus diesem Grund sind die Empfehlungen in dieser Mitteilung an alle Akteure gerichtet, die am Integrationsprozess beteiligt sind.

2. INTEGRATION – EINE KOLLEKTIVE AUFGABE

Integrationsstrategien sollten also darauf abzielen, durch die Schaffung günstiger Voraussetzungen für eine wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und politische Teilhabe der Zuwanderer die Vorteile von Migration zu nutzen. Für jede Situation muss je nach nationalen und örtlichen Gegebenheiten eine wirksame Lösung für die Integrationsherausforderungen gefunden werden. Doch haben viele Mitgliedstaaten die gleichen Probleme, so dass sie ihre Erfahrungen austauschen könnten. Die EU ist nicht befugt, Integrationsstrategien vorzugeben, doch kann sie einen Rahmen für Monitoring, Vergleich und Austausch bewährter Praktiken bieten und durch europäische Finanzierungsinstrumente Anreize schaffen. Beispiele für bewährte Praktiken und den Erfahrungsaustausch sind dem beigefügten Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

Die Integrationsbemühungen fügen sich in einen auf EU-Ebene definierten und koordinierten Rechts- und Strategierahmen ein.¹¹ So umfassen die EU-Maßnahmen zur Förderung der Integration u. a. die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Gleichbehandlung und die Garantie von angemessenen Rechten für Migranten. Die vorrangigen Integrationsbelange sollten in allen relevanten Bereichen Berücksichtigung finden, damit die Bewältigung der Integrationsherausforderungen mit anderen wichtigen politischen Zielen in Einklang gebracht werden kann.

Integration ist ein dynamischer Prozess, der ein genaues Monitoring, stete Anstrengungen, innovative Konzepte und mutige Ideen erfordert. Es ist nicht einfach, Lösungen zu finden. Gelingt die Integration der Zuwanderer in der EU, wird dies ihr helfen, die Ziele, die sie sich in der Strategie Europa 2020 gesetzt hat, – Erhöhung der Beschäftigungsquote auf 75 % bis 2020, Verringerung der Schulabbrecherquoten auf weniger als 10 %, Erhöhung des Anteils der Bevölkerung mit Hochschulabschluss und Verringerung der Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffenen Menschen um 20 Millionen – zu erreichen.¹²

Die vorgeschlagenen Maßnahmen konzentrieren sich auf folgende Schwerpunktbereiche:

A. Integration durch Partizipation

B. Verstärktes Handeln auf lokaler Ebene

C. Einbeziehung der Herkunftsländer

A. INTEGRATION DURCH PARTIZIPATION

Integration beginnt im lokalen Umfeld der Migranten. Daher sollte die Integrationspolitik wirklich an der Basis, möglichst auf lokaler Ebene, ansetzen. Das beinhaltet Hilfe bei der

¹¹ Das beiliegende Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen enthält einen Überblick über die jüngsten EU-Initiativen zur Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen.

¹² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25./26. März 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

Spracherlernung, Einführungsmaßnahmen, Zugang zur Beschäftigung sowie zur allgemeinen und beruflichen Bildung und Maßnahmen gegen Diskriminierung, also Maßnahmen, die die Teilhabe der Zuwanderer an der Gesellschaft fördern.

Integration erfordert auch die Aufnahmebereitschaft der Aufnahmegesellschaft, die die Rechte und die Kultur der Zuwanderer achten und sie über ihre Pflichten aufklären muss. Zugleich müssen Migranten ihre Bereitschaft unter Beweis stellen, sich zu integrieren und die Gesetze und Werte der Gesellschaft, in der sie leben, zu achten.

1. Der sozioökonomische Beitrag der Migranten

1.1. Erlernung der Landessprache

Es besteht allgemein Einvernehmen darüber, dass die Erlernung der Landessprache eine wesentliche Voraussetzung für die Integration ist. Gute Sprachkenntnisse verbessern die Arbeitsmarktaussichten, machen die Zuwanderer unabhängiger und fördern die Berufstätigkeit von Migrantinnen.

Sprachunterricht und Einführungsprogramme müssen erschwinglich und auch in geographischer Hinsicht zugänglich sein. Je nach Vorkenntnissen der Teilnehmer und den Lernbedingungen müssen Sprachkurse auf unterschiedlichem Niveau angeboten werden. Die Sprachkompetenzen könnten auf der Grundlage des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen bewertet werden, den der Europarat für die Einstufung der Sprachkenntnisse im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung aufgestellt hat¹³.

1.2. Berufstätigkeit

Die Kluft zwischen der Beschäftigungsquote von Drittstaatsangehörigen und derjenigen von Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten ist in manchen Mitgliedstaaten sehr groß. 2010 lag die Beschäftigungsquote von Drittstaatsangehörigen der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen zehn Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der gleichen Altersgruppe der gesamten Bevölkerung der EU.¹⁴ Vor allem die Beschäftigungsquote von Migrantinnen liegt weit unter dem Durchschnitt und auch unter der Beschäftigungsquote männlicher Migranten.¹⁵ Da die Berufstätigkeit eine der besten und greifbarsten Möglichkeiten zur Integration in die Gesellschaft ist, müssen Maßnahmen zur Schließung dieser Kluft sowohl für Arbeitsmigranten als auch für Migranten, die zwecks Familienzusammenführung in die EU kommen oder internationalen Schutz genießen, ergriffen werden.

¹³ Siehe CEFR, http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_en.asp.

¹⁴ 2010 betrug die durchschnittliche Beschäftigungsquote der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen für die Gesamtbevölkerung 68,6 % (gegenüber 69,1 % 2009) und die der Drittstaatsangehörigen gleichen Alters 58,5 % (gegenüber 59,1 % 2009).

¹⁵ In der Altersgruppe der 25- bis 54-Jährigen, für die die Erwerbsquote in der Regel am höchsten ist, lag die Beschäftigungsquote der Frauen aus Drittländern 2010 fast 20 Prozentpunkte unter der durchschnittlichen Beschäftigungsquote aller Frauen dieser Altersgruppe. Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung, vierteljährliche Erhebungsergebnisse zur Erwerbstätigenquote nach Geschlecht, Altersgruppen und Staatsangehörigkeit – Vergleich der Erwerbstätigenquoten der EU-Bürger und von Staatsangehörigen von Ländern, die nicht der EU-27 angehören:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database.

In allen Mitgliedstaaten, zu denen Daten vorliegen, ist eine Überqualifikation der Drittstaatsangehörigen, besonders bei Frauen¹⁶, für die Tätigkeit, der sie nachgehen, festzustellen. Arbeitslose Migranten oder Migranten, die für ihre Arbeitsstelle überqualifiziert sind, sind schlecht eingesetzte Ressourcen und eine Arbeitskraftverschwendung. Außerdem empfinden die betroffenen Migranten ihre Situation manchmal als Erniedrigung. Es sollten Dienste eingerichtet werden, die helfen, die im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen anzuerkennen, und so den Zuwanderern die Möglichkeit geben, eine ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit zu finden.

Ein erster Schritt wäre, die Methoden zu verbessern, mit denen der Bildungsweg und die Berufserfahrung erfasst sowie die Vergleichbarkeit von Diplomen und Abschlüssen und gegebenenfalls der Ausbildungsbedarf festgestellt werden.

Zweitens sind auch transparente Informationen über das Arbeitsplatzangebot und die Unterstützung durch die öffentlichen Arbeitsämter wichtig. Arbeitgebern und Sozialpartnern fällt die maßgebende Aufgabe zu, sich für Vielfalt einzusetzen und gegen Diskriminierung vorzugehen. Zudem sollte den Migranten, die als Unternehmer sowie als Triebfeder der Kreativität und Innovation eine wichtige Rolle spielen können, eine entsprechende Tätigkeit erleichtert werden¹⁷, indem die Behörden ihnen Informationen zur Unternehmensgründung zur Verfügung stellen.

Drittens sollten zur Unterstützung des Eintritts von Neuzuwanderern in ein Beschäftigungsverhältnis und ihrer Einführung in andere wichtige Bereiche der Aufnahmegesellschaft Einführungsprogramme angeboten werden. Es können vertragliche Vereinbarungen über Einführungsmaßnahmen geschlossen werden, in denen für beide Seiten Rechte und Pflichten festgelegt werden, um die beiderseitige Verantwortung deutlich zu machen.

1.3. *Bildungsanstrengungen*

In den meisten EU-Ländern haben immer mehr Schüler und Studenten einen Migrationshintergrund.¹⁸ Bildungssysteme müssen so verändert werden, dass sie der zunehmenden Vielfalt der Schüler und Studenten gerecht werden, hohen Bildungsansprüchen genügen und das Potenzial der Vielfalt nutzen. Um eine erfolgreiche Spracherlernung zu fördern, sind frühkindliche Maßnahmen im Vorschulalter zu empfehlen.

Das Bildungsniveau von Drittstaatsangehörigen liegt im Durchschnitt unter dem von EU-Staatsangehörigen.¹⁹ Auch ist das Risiko größer, dass junge Leute mit Migrationshintergrund Schulen und Ausbildungseinrichtungen ohne einen höheren Sekundarschulabschluss

¹⁶ „Ethnic minority and Roma women in Europe: A case for gender equality?“ Zusammenfassender Bericht 2009 für die Europäische Kommission.

¹⁷ Aus jüngsten Statistiken der Handelskammer der Region Lombardei geht hervor, dass 60 % der neuen Unternehmen der Region von Migranten gegründet wurden, www.lom.camcom.it.

¹⁸ Fortschrittsbericht, SEK(2011) 526. Der Ausländeranteil in der Altersgruppe der 6- bis 17- Jährigen beträgt 5,7 %, in der Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen 7,9 %. In Deutschland und Österreich sind mehr als 9 % der 6- bis 17-Jährigen Ausländer, in Spanien und Irland mehr als 11 %, in Luxemburg mehr als 45 %.

¹⁹ Der EU-Arbeitskräfteerhebung ist zu entnehmen, dass Migranten auf der mittleren Bildungsebene deutlich unterrepräsentiert und auf der niedrigsten Bildungsebene sehr stark überrepräsentiert sind. Gleichzeitig lag die Überqualifizierungsquote der Drittstaatsangehörigen 2009 bei 45 % gegenüber 29 % für EU-Bürger, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database.

verlassen. Um zu verhindern, dass jugendliche Migranten ihre Schulausbildung abbrechen, sind zusätzliche Anstrengungen nötig.²⁰

Lehrkräfte und anderes schulisches Personal sollten gezielt im Umgang mit Vielfalt geschult werden. Die Einstellung von Lehr- oder Kinderbetreuungskräften mit Migrationshintergrund könnte sich positiv auf die Lernsituation in Klassen mit einem hohen Migrantenanteil auswirken und die nationalen Bildungssysteme stärker für andere europäische und nichteuropäische Kulturen öffnen. Sprachunterricht für Eltern in Verbindung mit einer Schulberatung und Betreuung ihrer Kinder durch Mentoren oder Tutoren sind Beispiele nützlicher Maßnahmen. Für Schulen in besonders benachteiligten Gebieten mit einem hohen Anteil von jugendlichen Migranten könnten spezielle Programme, Mentorsysteme und Ausbildungsmaßnahmen entwickelt werden, um Wettbewerbsvorteile zu schaffen.

1.4. Bessere Lebensbedingungen

Maßnahmen zur Eingliederung von Migranten in die Gesellschaft sollten auf die Beseitigung etwaiger Barrieren, die den Zugang zur Sozial- und Gesundheitsfürsorge erschweren, und auf die Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung der besonders Schutzbedürftigen angelegt sein.²¹ Die Integration von Menschen mit internationalem Schutzstatus verdient besondere Berücksichtigung. Sie haben oft traumatische Erlebnisse durchgemacht und brauchen daher eine besondere soziale und psychologische Betreuung. Daher ist bei der Konzipierung der Maßnahmen darauf zu achten, dass die Isolierung dieser Menschen und die Beschränkung ihrer Rechte minimiert und eine wirksame Spracherlernung gefördert wird, des Weiteren dass für die Unterbringung und den Zugang zu einem Gesundheitssystem gesorgt wird, das die Integration und an deren Kultur angepasste Gesundheitsförderungsprogramme begünstigt. Auch sollten gezielte Maßnahmen für die Berufsausbildung und die Hilfe bei der Arbeitsuche ergriffen werden.

Besondere Aufmerksamkeit verdient auch die Situation der legal in der EU lebenden Roma.

1.5. Bessere Nutzung der Finanzierungsinstrumente der EU

Die EU-Finanzierungsinstrumente sollten daher verstärkt dazu verwendet werden, die Partizipation der Migranten und an der Basis ansetzende Integrationsmaßnahmen zu unterstützen. Mit Mitteln des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen und des Europäischen Flüchtlingsfonds werden Maßnahmen unterstützt wie Aufnahme- und Einführungspläne und die Förderung der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und an der Bürgergesellschaft sowie des gleichberechtigten Zugangs zu Diensten. Ergänzend dazu werden aus dem Europäischen Sozialfonds Maßnahmen zur Förderung des Zugangs zum und der Integration in den Arbeitsmarkt finanziert. Mit Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung können im Rahmen der regionalen Entwicklung zudem die verschiedensten Integrationsmaßnahmen unterstützt werden.

²⁰ KOM(2010) 296; KOM(2011) 18.

²¹ KOM(2010) 758.

Empfehlungen

Aufgaben der Mitgliedstaaten:

- *Angebot von Sprachkursen für Zuwanderer, die ihnen helfen, sich bedarfsgerecht in verschiedenen Situationen und in verschiedenen Phasen ihres Integrationsprozesses zurechtzufinden;*
- *Organisation von Einführungsprogrammen für Neuzuwanderer, die beispielsweise Sprach- und Staatsbürgerkurse umfassen; diese Programme sind auf die besonderen Bedürfnisse von Migrantinnen auszurichten, damit deren Berufstätigkeit und ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit gefördert werden;*
- *Maßnahmen zur Ermittlung und Beurteilung des individuellen Bedarfs und zur Validierung der Qualifikationen und Berufserfahrung;*
- *stärkere Integration der Migranten in den Arbeitsmarkt durch aktive Arbeitsmarktmaßnahmen;*
- *Anstrengungen im Bildungsbereich, beispielsweise Schulung von Lehrkräften und Schulleitern im Umgang mit der Vielfalt, Einstellung von Lehrkräften mit Migrationshintergrund und Einbindung der Migrantenkinder in die frühkindliche Erziehung, wobei*
- *die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Migrantengruppen speziell Berücksichtigung finden sollten.*

Aufgaben der Kommission:

- *Unterstützung des Austausches bewährter Verfahren und Koordinierung der Strategien in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Soziales;*
- *bessere Verwendung der EU-Finanzierungsinstrumente zur Förderung der Partizipation von Migranten.*

2. Rechte und Pflichten– Gleichbehandlung und Zugehörigkeitsgefühl

Die Achtung universeller Werte und grundlegender Menschenrechte ist im EU-Vertrag verankert. Es sollten verstärkt Maßnahmen ergriffen werden, die auf die Bekämpfung von Diskriminierung angelegt sind und den Migranten die Mittel geben, um sich mit den Grundwerten der EU und ihrer Mitgliedstaaten vertraut zu machen.

Die Beteiligung von Migranten am demokratischen Prozess ist wichtig für ihre Integration. Es gilt, legislative und strukturelle Hindernisse für die politische Partizipation weitestgehend zu beseitigen. Vertreter von Migranten, darunter auch Frauen, sollten stärker in die Konzipierung und Umsetzung von Integrationsstrategien und -programmen einbezogen werden.

Sensibilisierungsprogramme und Praktika können dazu beitragen, Kapazitäten in Migrantenorganisationen aufzubauen und die Partizipation dieser Organisationen auf lokaler Ebene, wie in Elternvertretungen, Hausverwaltungen usw., anzuregen und zu unterstützen.

Beispiele für Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung am demokratischen Prozess sind: Schulungen und Betreuung, Stimmrecht für Migranten bei Lokalwahlen, Schaffung von lokalen, regionalen und nationalen Konsultativgremien, Förderung von beruflicher Selbstständigkeit, Kreativität und Innovation.²²

Empfehlungen

Aufgaben der Mitgliedstaaten:

- *Maßnahmen zur praktischen Umsetzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung und zur Prävention der institutionellen Diskriminierung sowie der alltäglichen Diskriminierung;*
- *Anstrengungen zur Beseitigung der Hindernisse für die Beteiligung am politischen Prozess; Vertreter der Migranten sollten noch stärker in die Konzipierung und Umsetzung von Integrationsstrategien und -programmen einbezogen werden.*

Aufgabe der Kommission:

- *Gewährleistung der vollständigen und ordnungsgemäßen Umsetzung der vorhandenen Richtlinien zum Diskriminierungsverbot und zur legalen Zuwanderung.*

B. VERSTÄRKTES HANDELN AUF LOKALER EBENE

Örtliche Behörden sollten in die Formulierung und Umsetzung von Integrationsstrategien einbezogen werden. Ihnen untersteht eine breite Palette von Diensten und Aktivitäten und sie prägen die Interaktion zwischen den Migranten und der Aufnahmegesellschaft maßgeblich.

1. Maßnahmen für besonders benachteiligte Stadtviertel

Viele Migranten lassen sich in Städten nieder und sind dort mit besonderen Integrationsschwierigkeiten konfrontiert. Integrationsstrategien müssen die Herausforderungen benachteiligter Stadtviertel angehen, um dort wirtschaftliche und kulturelle Aktivitäten zu fördern und zum sozialen Zusammenhalt beizutragen. In mehreren Mitgliedstaaten ist es gelungen, Verträge oder andere Arten von Vereinbarungen zwischen nationalen, regionalen und örtlichen Behörden im Bereich der Stadtentwicklung zu schließen. Es ist sehr wichtig, Vertreter lokaler Organisationen und Einwohner in solche Vereinbarungen einzubeziehen. Außerdem setzt eine gelungene Integration voraus, dass im Rahmen eines integrierten, der Segregation vorbeugenden Ansatzes auch unterstützende Maßnahmen zur Bereitstellung einer sozialen Infrastruktur und zur Stadterneuerung ergriffen werden.

2. Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen

Zwar sind vor allem die örtlichen Behörden für Integrationsmaßnahmen zuständig, doch ist für die Koordinierung des Angebots, der Finanzierung und der Bewertung von Diensten eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen wichtig. Integration kann nur gelingen, wenn sie auf der Partnerschaft zwischen allen beteiligten Akteuren, wie den europäischen Organen, den Mitgliedstaaten und den nationalen, regionalen und lokalen Akteuren, aufbaut. Die EU kann einen Rahmen für Monitoring, Vergleich und Austausch

²² Zusammenfassender Bericht der vierten Tagung des Europäischen Integrationsforums, 6./7. Dezember 2010, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_812142537.pdf.

bewährter Praktiken zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen aufstellen und Anreize für die Förderung bewährter lokaler und regionaler Modelle bieten.

„Territoriale Pakte“ zwischen den Beteiligten auf verschiedenen Ebenen sollten allen Betroffenen den nötigen Spielraum bei der Wahl der Mittel zur Erreichung bestimmter strategischer Ziele lassen, ihnen jedoch die Möglichkeit geben, die Instrumente, Finanzierungskanäle und –verfahren zu bündeln. Dabei könnte dem Ausschuss der Regionen eine Rolle zukommen.

Beispiele:

Mit dem Projekt *INTI-Cities* sollten die lokalen Integrationsstrategien, -praktiken und -regelungen bewertet werden. Das Projekt wurde in den Städten Helsinki, Rotterdam, Malmö, Düsseldorf, Genua und Lyon erfolgreich getestet. Zudem wurde das *DIVE-Projekt* entwickelt. Ziel war es zu bewerten, inwieweit Städte als Arbeitgeber, Abnehmer von Gütern und Dienstleistungen, Entscheidungsträger und Dienstleister die Grundsätze der Vielfalt und der Gleichbehandlung beherzigen. In den DIVE-Vergleich wurden Amsterdam, Leeds, Berlin und Rom einbezogen. Die Städte, die an DIVE teilgenommen haben, unterzeichneten die Integrationscharta „Charter on Integrating Cities“²³.

Die Region Valencia hat sich einen Rechtsrahmen gegeben, der die aktive Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren vorsieht, die an der Integration von Neuzuwanderern beteiligt sind. Darüber hinaus unterzeichneten die regionale Regierung, die Gewerkschaften und der Arbeitgeberverband einen „Zuwanderungspakt“, der den Umgang mit der Vielfalt am Arbeitsplatz erleichtern und die aktive Beteiligung von zugewanderten Arbeitnehmern fördern soll. Ein „Lokalpakt für Integration“ zwischen den Behörden auf örtlicher, provinzieller und regionaler Ebene soll die Zusammenarbeit intensivieren und die Maßnahmen der verschiedenen Ebenen zugunsten der Integration koordinieren.

3. EU-Mittel für örtliche Maßnahmen

Mit dem Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen konnten Mitgliedstaaten sinnvoll unterstützt werden, Drittstaatsangehörigen zu helfen, die Aufenthaltsbedingungen zu erfüllen, und ihre Integration fördern.²⁴ Für den neuen mehrjährigen Finanzrahmen schlägt die Kommission vor, die Struktur der Ausgabeninstrumente zu vereinfachen, indem sämtliche Programme zu einer doppelsäuligen Struktur zusammengefasst werden, zu der ein Migrations- und Asylfonds gehört.²⁵ Eine Komponente werden Maßnahmen zur Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen sein. Die Finanzierungsmaßnahmen werden auch eine externe Dimension haben. So ist eine Unterstützung von Maßnahmen sowohl in EU-Staaten als auch in Drittländern vorgesehen.

Beim Einsatz von EU-Mitteln für Integrationsmaßnahmen sollte in Zukunft auf einen gezielteren, lokalen Ansatz geachtet werden. Es sollten kohärente Strategien unterstützt werden, die die Integration auf örtlicher Ebene fördern. Diese Strategien sollten unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation hauptsächlich von örtlichen oder regionalen Behörden und nichtstaatlichen Akteuren umgesetzt werden. Ihr Beitrag zum Gesamtziel der verstärkten Partizipation wäre anhand folgender Kriterien zu bewerten: 1. höhere

²³ Siehe Integrating Cities Website, <http://www.integratingcities.eu>.

²⁴ Entscheidung des Rates vom 25. Juni 2007 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms Solidarität und Steuerung der Migrationsströme (2007/435/EG). Für den gesamten Zeitraum stehen 825 Mio. EUR zur Verfügung.

²⁵ KOM(2011) 500 endg.

Beschäftigungsquote, 2. höherer Bildungsstand, 3. bessere soziale Integration und 4. aktive Beteiligung als Bürger.

Empfehlungen

Aufgabe der Mitgliedstaaten:

- *Entwicklung und Umsetzung umfassender Integrationsstrategien unter wirksamer Einbeziehung aller örtlichen und regionalen Akteure nach dem Bottom-up-Konzept.*

Aufgabe der Akteure auf allen Verwaltungsebenen:

- *Unterstützung „territorialer Pakte“, die als Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten auf verschiedenen Ebenen bei der Konzipierung und Umsetzung von Integrationsstrategien dienen.*

Aufgaben der Kommission:

- *Einbeziehung örtlicher und regionaler Akteure in die Festlegung der Integrationsstrategien im Rahmen der EU-Programme durch eine strategische Partnerschaft mit dem Ausschuss der Regionen und europäischen Netzwerken der Städte und Regionen;*
- *bessere Koordinierung der Programmplanung für die bestehenden EU-Finanzierungsinstrumente – Europäischer Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen, Europäischer Flüchtlingsfonds, Europäischer Sozialfonds und Europäischer Fonds für regionale Entwicklung – im Hinblick auf deren Ausrichtung auf örtliche Maßnahmen.*

C. EINBEZIEHUNG DER HERKUNFTSLÄNDER

Die Herkunftsländer können den Integrationsprozess in dreierlei Hinsicht unterstützen: 1. durch die Vorbereitung von Migranten auf die Integration vor ihrer Abwanderung, 2. durch die Unterstützung der Migranten, die sich bereits in der EU aufhalten, beispielsweise über ihre Botschaften, 3. durch die Vorbereitung der vorübergehenden oder endgültigen Rückkehr der Migranten, die im Ausland Erfahrung gesammelt und sich Kenntnisse angeeignet haben.

1. Vorbereitende Maßnahmen zur Unterstützung der Integration

Herkunftsländer könnten Migranten vor ihrer Abreise Informationen etwa über die Visum- und Arbeitserlaubnisbestimmungen an die Hand geben, ihnen aber auch Sprachkurse oder berufliche Schulungen anbieten, um ihnen zusätzliche Qualifikationen mitzugeben. Im Hinblick darauf sollten die Drittländer, die Maßnahmen zur Vorbereitung der Migration durchführen und die Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen und Fähigkeiten verbessern, Unterstützung erhalten.

Die Kommission wird noch in diesem Jahr das EU-Zuwanderungsportal freischalten. Darüber können sich Personen, die sich in der EU niederlassen möchten, über die Antragsverfahren informieren.

2. Nützliche Kontakte zwischen Diaspora-Gruppen und ihren Herkunftsländern

Indem Migranten Geld in ihre Herkunftsländer überweisen oder Kompetenzen, Innovationen und Wissen dorthin tragen, können sie einen Beitrag zu nachhaltigen Investitionen und zur Entwicklung ihrer Heimatländer leisten.

Die Unterstützung transnationaler Unternehmen durch eine dynamischere Strategie wird sowohl in EU-Staaten als auch in Partnerländern tätigen Unternehmern zugute kommen. Solche Unternehmen können Arbeitsplätze in ihren Heimatländern schaffen und sowohl die Integration der Migranten als auch den Handel zwischen den Ländern stimulieren.

3. Zirkuläre Migration und Entwicklung in Herkunftsländern

Migranten auf Zeit und zirkuläre Migranten sollten sich auf einen auf Rechten basierenden Rahmen stützen können, der ihnen einen klaren Rechtsstatus gibt und Mobilität erleichtert. Mobilitätspartnerschaften mit Partnerländern könnten einen geeigneten Rahmen für Integrationsinitiativen in den EU-Mitgliedstaaten bieten, die auch den Herkunftsländern zugute kommen. Positive politische Botschaften von beiden Seiten könnten günstigere Bedingungen für Integration schaffen, aber auch Migration auf Zeit und zirkuläre Migration fördern.

Empfehlungen

Aufgabe der Mitgliedstaaten und der Herkunftsländer:

- *Einbeziehung vor der Abwanderung ansetzender Maßnahmen, die Migranten die Integration erleichtern sollen, in den Dialog und die Strukturen der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Partnerländern; sehr wichtig sind hierbei bessere Verfahren für die Anerkennung der Qualifikationen und Fähigkeiten von Migranten.*

3. DAS WEITERE VORGEHEN

Eine wirksame Integrationspolitik ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass das Potenzial der Migration zugunsten der Migranten wie auch der EU voll ausgeschöpft werden kann. Wirksame Integrationsstrategien sind wichtig, um Wirtschaftswachstum mit sozialem Zusammenhalt zu verbinden und die zunehmende Vielfalt der europäischen Gesellschaft meistern zu können. Dazu muss eine strukturierte, sachliche Debatte geführt werden. Wir brauchen kohärente Strategien, um Zuwanderer verstärkt an der Gesellschaft, in der sie leben, zu beteiligen.

3.1. Mehr Zusammenarbeit, Konsultation und Abstimmung

Zur Lösung der Herausforderungen der Integration müssen sich die nationalen Regierungen, regionalen und örtlichen Behörden zu Partnerschaften zusammenschließen. Gleichzeitig muss auf allen Verwaltungsebenen ein Dialog mit den jeweiligen Interessengruppen geführt werden. Zudem muss die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern vertieft werden. Der Ansatz eines die drei Stränge Migranten, Aufnahmegesellschaft und Herkunftsländer umfassenden Prozesses könnte ausgebaut werden. Die EU sollte diesen Prozess unterstützen.

Der Kommission kommt die wichtige Aufgabe zu, die verschiedenen Akteure zu einem Dialog über die wichtigsten Integrationsherausforderungen zusammenzubringen. Im Netz der

nationalen Kontaktstellen für Integration, das durch Fachtagungen und Benchmarkingmaßnahmen weiter ausgebaut werden könnte, tauschen die Mitgliedstaaten Kenntnisse und bewährte Praktiken aus. Durch die Koordinierung und Überwachung der politischen Konzeptarbeit im Rahmen der bereits bestehenden politischen Programme der EU-Organe können die Integrationsmaßnahmen in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wirksamer und effizienter gestaltet werden.

Im Europäischen Integrationsforum, das die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss eingerichtet hat, kommen Vertreter der Bürgergesellschaft aus den Mitgliedstaaten und Vertreter der EU zusammen. Durch strategische Treffen, beispielsweise mit dem Ausschuss der Regionen und Städteverbänden, sollte die Konsultation verbessert werden. Das Forum könnte durch nationale, regionale oder örtliche Fora unterstützt werden. Auf der europäischen Website für Integration werden wichtige Informationen von verschiedenen Interessengruppen zusammengetragen. Sie bietet ein interaktives Instrument für den Austausch von Informationen, das durch Online-Profile weiterentwickelt werden sollte.

3.2. Entwicklung eines flexiblen europäischen „Werkzeugkastens“

Zur Verbesserung der Koordinierung und des Wissensaustausches wird ein flexibler europäischer „Werkzeugkasten“ entwickelt, aus dem die Behörden der Mitgliedstaaten die Maßnahmen auswählen können, die in der jeweiligen Situation am meisten Erfolg versprechen. Zur Unterstützung von Strategien und Praktiken werden sogenannte „europäische Module“ entwickelt. In diese Module sind die Erfahrungen der Mitgliedstaaten und anderer Akteure eingeflossen. Sie lassen sich an die Gegebenheiten der Mitgliedstaaten, Regionen und Städte anpassen²⁶ und werden einen europäischen Bezugsrahmen für die Konzipierung und Umsetzung von Integrationspraktiken in den Mitgliedstaaten bilden. Module sind für folgende drei Themenbereiche vorgesehen: 1. Einführungs- und Sprachkurse, 2. festes Engagement der Aufnahmegesellschaft und 3. aktive Teilhabe der Zuwanderer an allen Bereichen des Zusammenlebens.

3.3. Monitoring der Ergebnisse

Migrations- und Integrationsstrategien müssen mit soliden Statistiken untermauert werden, auf die sich die Strategieentwicklung und das Monitoring von Ergebnissen stützen können. Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten sollten gemeinsam an einem Konzept für die Zusammenlegung von Migrationstatistiken arbeiten und die Kapazitäten zur Erfassung und Veröffentlichung von Daten über Migranten und ihre sozioökonomische Lage ausbauen.

In vier integrationsrelevanten Bereichen wurden gemeinsame europäische „Indikatoren“ entwickelt: Beschäftigung, Bildung, soziale Integration und aktive Teilhabe der Bürger.²⁷ Um Vergleichbarkeit zu gewährleisten und verstärkt aus Erfahrungen lernen zu können, werden diese Indikatoren zum Monitoring der Ergebnisse von Integrationsstrategien verwendet. Dank gemeinsamer Indikatoren werden die Anstrengungen zur Integrationsförderung im Hinblick

²⁶ Die Module ergaben sich aus dem „Integrationshandbuch für politische Entscheidungsträger und Praktiker“, (die 3. Ausgabe des Handbuchs wurde auf der europäischen Website für Integration veröffentlicht: http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=12892).

²⁷ Schlussfolgerungen des Rates „Justiz und Inneres“ vom 3./4. Juni 2010, Ratsdokument 9248/10, „Eurostat Methodologies and Working Papers, Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study“, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-030.

auf europäische Zielvorgaben in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, soziale Integration bewertet werden können, was zu einer besseren Abstimmung der Strategien der Mitgliedstaaten und der EU führen sollte. Die Kommission wird die Entwicklungen verfolgen und im Dialog mit den Mitgliedstaaten Empfehlungen formulieren.

Empfehlungen

Aufgaben der Kommission:

- *Förderung der Nutzung und Koordinierung der europäischen Plattformen für Konsultation und Wissensaustausch (darunter die nationalen Kontaktstellen für Integration, das Europäische Integrationsforum und die europäische Website für Integration), so dass die Ergebnisse bei der Politikgestaltung, dem Monitoring und der Koordinierung von Maßnahmen verstärkt Berücksichtigung finden;*
- *Förderung der Weiterentwicklung eines flexiblen „Werkzeugkastens“ von Maßnahmen zur Unterstützung der nationalen und lokalen Strategien und Praktiken, darunter „europäische Module“; dieser „Werkzeugkasten“ findet in einer strategischen Allianz mit dem Ausschuss der Regionen durch die nationalen, regionalen und örtlichen Behörden und die Bürgergesellschaft seine Anwendung;*
- *Förderung der Verwendung gemeinsamer europäischer Indikatoren zum Monitoring der Ergebnisse der Integrationsstrategien in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, soziale Integration und aktive Teilhabe der Bürger und als Grundlage für ein systematisches Follow-up.*