



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.6.2003  
KOM (2003) 336 endgültig

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

**über Einwanderung, Integration und Beschäftigung**

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Einleitung</b> .....	3
1. <b>Der aktuelle Gesetzesrahmen für die Einwanderung in die EU</b> .....	4
1.1. Tampere und der Legislativrahmen auf EU-Ebene .....	5
1.2. Gemeinschaftliche Instrumente zur Förderung von Integration, Beschäftigung und sozialem Zusammenhalt.....	7
1.3. Einzelstaatliche Bemühungen im Bereich Integration.....	8
2. <b>Die wirtschaftliche und demografische Herausforderung: Die neue Dimension</b> .....	9
2.1. Migrationsströme in der EU.....	9
2.2. Die wirtschaftliche Bedeutung der Einwanderung und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung.....	10
2.3. Die Auswirkungen demografischer Veränderungen auf Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum.....	12
2.4. Beschäftigungsausblick und das Zuwanderungspotenzial.....	15
2.5. Zuwanderung als Lösung für demografischen Wandel? .....	17
3. <b>Die Herausforderung der Integration: Ein ganzheitlicher Ansatz</b> .....	18
3.1. Definition und Anwendungsbereich .....	18
3.2. Die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes .....	19
3.3. Kernelemente einer ganzheitlichen Integrationspolitik .....	20
3.4. Die wichtigsten Akteure im Rahmen einer ganzheitlichen Integrationspolitik.....	24
3.5. Den Bedürfnissen der einzelnen Einwanderergruppen bei der Integrationspolitik Rechnung tragen .....	25
3.6. Der Umgang mit illegalen Einwanderern .....	27
4. <b>Der Blick nach vorn: Politische Orientierung und Prioritäten</b> .....	28
4.1. Festigung des Legislativrahmens.....	28
4.2. Bessere Koordinierung der Maßnahmen .....	29
4.3. Zivilbürgerschaft und Staatsangehörigkeit: Instrumente zur besseren Integration... 31	
4.4. Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS).....	32
4.5. Der Prozess der sozialen Eingliederung .....	33
4.6. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt .....	33
4.7. Kampf gegen Diskriminierung .....	34
4.8. Zusammenarbeit im Bildungsbereich .....	35
4.9. Engerer Dialog mit Drittländern .....	35
4.10. Stärkere finanzielle Unterstützung der EU für die Einwanderung .....	36
4.11. Bessere Informationen zum Phänomen Migration .....	36
5. <b>Schlussfolgerungen</b> .....	37
<b>Anhang 1:</b> Zusammenfassender Bericht über die Integrationsmaßnahmen der Mitgliedstaaten	39
<b>Anhang 2:</b> Statistische Anhänge.....	50

## EINLEITUNG

Der im Mai 1999 in Kraft getretene Amsterdamer Vertrag und die Tagung des Europäischen Rates in Tampere fünf Monate später stellen einen Wendepunkt in der Verpflichtung der Europäischen Union zur Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und innere Angelegenheiten sowie insbesondere im Hinblick auf die Themen Integration und Asyl dar. In seiner am 16. Oktober 1999<sup>1</sup> in Tampere verabschiedeten Schlussfolgerung bekräftigte der Europäische Rat seine Entschlossenheit, alle durch den neuen Vertrag zur Verfügung stehenden Möglichkeiten in diesen Bereichen voll auszuschöpfen. Darüber hinaus arbeitete er Richtlinien zu Maßnahmen aus, die zu den vier klar umrissenen Bereichen einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik der Europäischen Union entwickelt werden sollen. Diese sind Partnerschaft mit den Herkunftsländern, eine gemeinsame europäische Asylpolitik, gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen und eine effiziente Steuerung der Migrationsströme.

In einer umfassenden Mitteilung zur Einwanderungspolitik<sup>2</sup> vom November 2000 an das Parlament und den Rat konkretisierte die Kommission ihre Vorstellung, wie diese Richtlinien in konkrete Maßnahmen umgemünzt werden sollen. In der Zwischenzeit sind die Bemühungen zu allen vier vom Europäischen Rat genannten Schwerpunktbereichen vorangekommen. Inzwischen hat die Kommission die erforderlichen Vorschläge und Orientierungsdokumente zu allen Bereichen vorgelegt, ausgenommen die in den Tampere-Abschnitten über die gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen genannten Integrationsaspekte. Mit der vorliegenden Mitteilung soll, wie vom Rat (Justiz und Inneres) im Oktober 2002 ausdrücklich gefordert, die oben genannte Lücke geschlossen und die bislang durchgeführten Integrationsmaßnahmen sowie Vorschläge für weitere erforderliche Maßnahmen skizziert werden<sup>3</sup>.

Zudem trägt die vorliegende Mitteilung wichtigen Entwicklungen seit Tampere Rechnung. Besondere Beachtung findet in diesem Zusammenhang die im März 2000 auf den Weg gebrachte Lissabonner Strategie, in deren Rahmen sich die Gemeinschaft für das kommende Jahrzehnt das neue Ziel setzte *die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen*. In der Mitteilung der Kommission vom November 2000 wurde bereits der wichtige Beitrag hervorgehoben, den rechtmäßig aufgenommene Einwanderer zur Erreichung der in Lissabon formulierten Ziele leisten können. Dieser Aspekt ihrer Integration ist heute, angesichts der immer stärker in den Vordergrund tretenden wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der demografischen Alterung, wichtiger denn je. Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg des Integrationsprozesses und damit auch für den Erfolg der Lissabonner Strategie ist der Zugang von Einwanderern und Flüchtlingen zum EU-Arbeitsmarkt. Dies wurde in den Kommissionsberichten 2002 und 2003 zur Frühjahrstagung des Europäischen Rates<sup>4</sup> hervorgehoben und anlässlich der Frühjahrstagung 2003 noch einmal besonders

---

<sup>1</sup> Schlussfolgerungen der Präsidentschaft des Europäischen Rates von Tampere 15. und 16. Oktober 1999 (SN 200/99).

<sup>2</sup> Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft (KOM(2000) 757 vom 22. November 2000).

<sup>3</sup> Am 14. und 15. Oktober vom Rat für Justiz und innere Angelegenheiten verabschiedete Schlussfolgerungen..

<sup>4</sup> Im Bericht zur Frühjahrstagung 2002 erklärte die Kommission ihre Absicht, die Interaktion zwischen Einwanderung, Beschäftigung und Sozialpolitik zu untersuchen und hierzu 2003 einen Bericht vorzulegen. In ihrem Bericht zur Frühjahrstagung 2003 wies die Kommission auf die Notwendigkeit hin, dass „Bei der Zuwanderung [...]eine neue Sichtweise nötig [ist]: sie muss als Mittel gesehen werden, ein hohes

herausgestrichen. Hierbei gilt es, die den Migrationsströmen zugrunde liegenden Ursachen zu berücksichtigen und Kontakte zwischen der EU und den Herkunftsländern zu knüpfen. Dies war bereits Gegenstand einer Mitteilung der Kommission zu Einwanderung und Entwicklung<sup>5</sup>. Vor diesem Hintergrund will die vorliegende Mitteilung:

- auf die Schlussfolgerungen von Tampere reagieren und die gängige Praxis sowie die Erfahrungen mit der Integrationspolitik in den einzelnen Ländern und auf EU-Ebene untersuchen;
- die Rolle der Einwanderung im Hinblick auf die Lissabonner Ziele unter Berücksichtigung der demografischen Überalterung untersuchen und
- darauf aufbauend politische Orientierungen, Schwerpunkte und Maßnahmen auf EU-Ebene formulieren, um die Integration der Einwanderer voranzutreiben.

## 1. DER AKTUELLE GESETZESRAHMEN FÜR DIE EINWANDERUNG IN DIE EU

Die jüngsten Änderungen der Einwanderungsgesetze in verschiedenen Mitgliedstaaten sowie weit verbreitete Befürchtungen in puncto Sicherheit und der Ruf nach mehr sozialem Zusammenhalt haben eine neue Debatte über die Strategien angestoßen, mit denen eine bessere Integration der Einwanderer sichergestellt werden kann. Im Verlauf der dänischen Ratspräsidentschaft war die Eingliederung in den Arbeitsmarkt Thema einer Konferenz in Kopenhagen im Juli 2002.<sup>6</sup> Hieran schloss sich im September eine vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss in Zusammenarbeit mit der Kommission organisierte Tagung in Brüssel an zum Thema „*Die Rolle der organisierten Zivilgesellschaft bei der Förderung der Einwanderung*“, bei der die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu diesem Thema Diskussionsgrundlage war<sup>7</sup>. Anlässlich einer unter griechischer Ratspräsidentschaft organisierten Konferenz zum Thema *Managing Migration for the Benefit of Europe* in Athen am 15. und 16. Mai 2003, die im Rahmen der Athener Initiative für eine Migrationspolitik stattfand, wurden diese Themen erneut aufgegriffen.

In den einzelnen Mitgliedstaaten setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass eine gemeinsame Ausgangsbasis bei der Lösung von Problemen wie Einwanderung, Integration und Beschäftigung notwendig ist, um die Wirkung der in diesem Bereich ergriffenen Maßnahmen zu verbessern. Inzwischen verfügt die EU über eine Vielzahl an Instrumenten, die einen angemessenen Unterstützungsrahmen für die einzelstaatlichen Bemühungen darstellen.

---

*Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau auch in künftigen Jahrzehnten zu wahren. Im Mittelpunkt eines jeden Konzepts muss die bessere Integration der Zuwanderer in die Gesellschaft stehen – zu der sie oft wesentliche unternehmerische Beiträge erbringen – , wobei auch die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Herkunftsländer der Zuwanderer zu berücksichtigen sind.“* „Entscheidung für Wachstum: Wissen, Innovation und Arbeit in einer auf Zusammenhalt gegründeten Gesellschaft. Bericht für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates am 21. März 2003 über die Lissabonner Strategie zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung“ (KOM(2003) 5 vom 14. Januar 2003).

<sup>5</sup> Mitteilung zur Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern (KOM(2002) 703 vom 3.12.2002).

<sup>6</sup> Bericht über eine Europa-Konferenz zur erfolgreichen Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Kopenhagen, 4. und 5. Juli 2002.

<sup>7</sup> Wirtschafts- und Sozialausschuss: Stellungnahme zum Thema: Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft. [CES-Dokument] CES 365/2002.

## 1.1. Tampere und der Legislativrahmen auf EU-Ebene

Der Rat von Tampere sprach sich ausdrücklich für „eine schlagkräftigere Integrationspolitik“ aus, „die darauf abzielt, rechtmäßig ansässigen Drittstaatsangehörigen Rechte und Pflichten vergleichbar denen von EU-Bürgern einzuräumen“. Dieser Grundsatz liegt den bisherigen Vorschlägen der Kommission für einen gemeinsamen Rechtsrahmen zum Status Drittstaatsangehöriger zugrunde, wie er im Amsterdamer Vertrag (Artikel 63) gefordert wird. Die Grundrechtscharta der Europäischen Union ist in diesem Zusammenhang der wichtigste Bezugspunkt, da die meisten Bestimmungen aus dieser Charta für alle Menschen gelten, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Die Verkündung der Charta im Dezember 2001 war daher ein Meilenstein in der Definition eines Legislativrahmens und in dieser Hinsicht dürften die Ergebnisse des Europäischen Konvents zum Status der Charta im Rahmen des neuen Europäischen Vertrags von entscheidender Bedeutung sein.

Unverzichtbar für eine erfolgreiche Integration ist beispielsweise das **Recht auf Familienzusammenführung**<sup>8</sup>. Am 27. Februar 2003 wurde eine entsprechende Richtlinie im Rat verabschiedet. Mit dieser Richtlinie wird das Recht auf Familienzusammenführung für Drittstaatsangehörige mit einer Aufenthaltsgenehmigung von mindestens einem Jahr anerkannt, die gute Aussichten auf Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung haben. Im Rahmen der Ausübung dieses Rechts wird den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt, Drittstaatsangehörige entsprechend ihren jeweiligen Gesetzen zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen zu verpflichten. Als wesentliche Voraussetzung für die Integration der Familienmitglieder ist ihnen, wie dem Antragsteller auch, das Recht auf Zugang zu Beschäftigung sowie zu allgemeiner und beruflicher Bildung einzuräumen.

Dem Vorschlag für eine Richtlinie zum **Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen**<sup>9</sup> liegt die lange Tradition innerhalb der Mitgliedstaaten zugrunde, dass die Aufenthaltsdauer Einfluss auf die der jeweiligen Person eingeräumten Rechte hat. Hierbei handelt es sich um ein wichtiges Instrumentarium zur Eingliederung von Menschen, die sich langfristig in der Europäischen Union niederlassen wollen. In diesem Vorschlag werden unter anderem auch die Bedingungen für diesen Status festgelegt, wobei als Mindestvoraussetzung ein ununterbrochener rechtmäßiger Aufenthalt von fünf Jahren gilt. Als eine weitere Voraussetzung wird derzeit im Rat auch über die Bereitschaft zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen diskutiert. Langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen wird in vielerlei Hinsicht die gleiche Behandlung wie EU-Bürgern garantiert; dies gilt für den Großteil der sozialen und wirtschaftlichen Belange. Langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen wird unter den im Richtlinienentwurf festgelegten Bedingungen außerdem das Recht eingeräumt, ihren Wohnsitz in einen anderen Mitgliedstaat zu verlegen, um dort einer Beschäftigung nachzugehen oder eine Ausbildung zu absolvieren.

Der Vorschlag für eine Richtlinie zu den **Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer selbständigen oder abhängigen Erwerbstätigkeit**<sup>10</sup> zielt darauf ab, Arbeitnehmern aus Drittstaaten eine Einstiegsmöglichkeit zu geben, die in einen dauerhafteren Aufenthaltsstatus für jene mündet, die weiterhin einer Beschäftigung nachgehen, während jenen, die nach Auslaufen ihrer Aufenthaltsgenehmigung in ihr Herkunftsland zurückkehren, für die Dauer des Aufenthalts in der EU ein sicherer

---

<sup>8</sup> KOM(2002) 225.

<sup>9</sup> KOM(2001) 127.

<sup>10</sup> KOM(2001) 386.

Rechtsstatus garantiert wird. Dieser Vorschlag trägt zudem dem Grundsatz Rechnung, dass diese Rechte abhängig von der Aufenthaltsdauer sind. Er erleichtert damit die Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung für Drittstaatsangehörige, die sich seit mehr als drei Jahren in der EU aufhalten und gleicht die Rechte dieser Arbeitnehmer, die allerdings weniger umfassend sind, den Rechten jener an, die seit vielen Jahren in der EU ansässig sind. Auf die Zahl der Einwanderer hat der Vorschlag keinen Einfluss, da er die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Zulassung von Wirtschaftsmigranten unter Berücksichtigung der Erfordernisse ihres Arbeitsmarktes und ihrer Integrationskapazitäten nicht berührt.

Die Kommission hat zudem Vorschläge für eine Richtlinie betreffend die **Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu Studien- und Berufsbildungszwecken** ausgearbeitet. Des Weiteren arbeitet sie an einem neuen Richtlinienvorschlag für die **Zulassung von Forschern**. Dieser neue Vorschlag ist von entscheidender Bedeutung für die Erreichung der Wettbewerbsfähigkeitsziele von Lissabon und des Ziels von Barcelona, die Forschungsinvestitionen bis 2010 auf 3 % des BIP zu steigern, wobei 2/3 der Investitionen aus dem privaten Sektor stammen sollen<sup>11</sup>.

Auch in verschiedenen rechtlichen Instrumenten im Bereich der Asylpolitik finden Bestimmungen zur Integration Berücksichtigung. So zum Beispiel in der Richtlinie des Rates<sup>12</sup> über **Mindestnormen für die Aufnahme von Asylsuchenden**<sup>13</sup>. Der Vorschlag für eine Richtlinie über **Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge**<sup>14</sup> enthält ein Kapitel, in dem festgelegt wird, was unter internationalem Schutz zu verstehen ist. Zudem werden hierin die Rechte eines Flüchtlings oder einer Person spezifiziert, der Subsidiärschutz genießt. Sie verpflichten die Mitgliedstaaten zur Ausarbeitung von Programmen für eine bessere Integration von Flüchtlingen in die Gesellschaft.

Darüber hinaus hat die EU einen **Rechtsrahmen zum Kampf gegen Diskriminierung** (die den Integrationsprozess ernsthaft behindern kann) geschaffen und vor allem gemeinsame Mindestnormen definiert, mit denen die Gleichbehandlung und der Kampf gegen die Diskriminierung aufgrund von Rasse oder Herkunft, Religion oder Überzeugung, Alter, Behinderung oder sexuellen Orientierung gefördert werden sollen. Mit den im Jahr 2000<sup>15</sup> auf EU-Ebene verabschiedeten Richtlinien werden neu ankommenden Einwanderern und seit Jahren in der EU ansässigen ethnischen Minderheiten neue zentrale Rechte garantiert. Der Anwendungsbereich der Gemeinschaftsgesetze zum Schutz vor Rassendiskriminierung ist weit gefasst und deckt die Bereiche Beschäftigung, Bildung, Sozialversicherung, Gesundheitswesen, Zugang zu Waren und Dienstleistungen und das Recht auf Wohnraum ab. Zwar sind diese Richtlinien nicht auf die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit anwendbar und berühren nicht die Bestimmungen über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen sowie über deren Behandlung aufgrund ihres Rechtsstatus, sie gelten gleichwohl für alle in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen, einschließlich der Drittstaatsangehörigen. Im Rahmen begleitender Programme zum Kampf gegen Diskriminierung zielen verschiedene Aktivitäten zudem auf den Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen

---

<sup>11</sup> KOM(2003) 226 und SEK(2003) 489.

<sup>12</sup> 2003/9/EG vom 27. Januar 2003, ABl. L 31 vom 6.2.2003, S. 18.

<sup>13</sup> Ähnliches gilt im Zusammenhang mit der Richtlinie des Rates 2001/55/EG zu Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahmen verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12).

<sup>14</sup> KOM(2001) 510.

<sup>15</sup> Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG.

Verfahren ab. Des Weiteren unterstützt die Kommission die Arbeit der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

Auch im **Sozialversicherungsbereich** kann die EU Fortschritte im Hinblick auf die Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen und EU-Arbeitnehmern bei einem Wohnortwechsel in der EU vorweisen. Mit Umsetzung der neuen Verordnung 1408/71 sollen rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ansässigen Drittstaatsangehörigen Rechte vergleichbar denen von EU-Bürgern eingeräumt werden, die innerhalb der EU ihren Wohnsitz wechseln. Die Verabschiedung dieser Verordnung ist eine wichtige Grundlage für die anschließende Annahme der Richtlinien über den Status langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger und über deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

## **1.2. Gemeinschaftliche Instrumente zur Förderung von Integration, Beschäftigung und sozialem Zusammenhalt**

Basierend auf dem in Lissabon erteilten Mandat hat die EU offene Koordinierungsmechanismen im Bereich Beschäftigung und soziale Eingliederung entwickelt, die sich unmittelbar auf die Integration von Einwanderern in die EU auswirken. Sie verbinden konkrete und auf EU-Ebene vereinbarte Maßnahmenziele, die in einzelstaatliche Aktionspläne umformuliert werden, und messen den Fortschritt anhand von Bezugspunkten und Indikatoren. Zudem gewährleisten sie den Erfahrungsaustausch und die Beurteilung durch eine Peer-Group, um von vorbildlichen Verfahren zu profitieren.

Seit Beginn der **Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)** im Jahr 1997 sind die Integration benachteiligter Gruppen, zu denen auch Arbeitsmigranten und ethnische Minderheiten gehören, und der Kampf gegen die Diskriminierung zentrale Bestandteile der Beschäftigungsrichtlinien. In ihrer Mitteilung vom 17. Juli 2002<sup>16</sup> hat die Kommission die Erfahrungen aus fünf Jahren Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) analysiert und darauf aufbauend zentrale Diskussionsthemen für die Zukunft abgeleitet. So sollen unter anderem die Beschäftigungslücke zwischen EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen verringert, die umfassende Teilnahme und Beschäftigung der zweiten Einwanderergeneration gefördert, die besonderen Probleme von Migrantinnen berücksichtigt, die illegale Einwanderung bekämpft und Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung überführt werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Einrichtung und Weiterentwicklung des EURES-Netzwerkes<sup>17</sup> als zentrales Instrument zur Vermittlung offener Stellen in der EU zu nennen. Weitere zielgerichtete Initiativen wurden bereits umgesetzt, beispielsweise das Portal für Lernangebote PLOTEUS, das Mobilitätsportal für Forscher und das Netz der Mobilitätszentren, die interessierte Forscher beraten.

Im Hinblick auf den Themenbereich **soziale Eingliederung** hat sich der Europäische Rat in Nizza (Dezember 2000) auf gemeinsame Ziele zum Kampf gegen soziale Ausgrenzung und Armut<sup>18</sup> verständigt. In den ersten Nationalen Aktionsplänen (NAP (Eingliederung)) zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, die im Juni 2001 vorgelegt wurden, werden unter den Gruppen, die besonders von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung betroffen sind, ausdrücklich Angehörige ethnischer Minderheiten und Einwanderer genannt. Aber obwohl dies allgemein bekannt ist, fehlt es in den ersten NAP an zuverlässigen Zahlen zu diesen Gruppen.

---

<sup>16</sup> KOM(2002) 416 endg. vom 17.7.2002: „Fünf Jahre EBS – eine Bestandsaufnahme“

<sup>17</sup> 2003/8/EG: Entscheidung der Kommission vom 23. Dezember 2002 – ABl. L 5 vom 10.1.2003.

<sup>18</sup> Zur besseren Teilnahme an Beschäftigung und Zugang aller zu Ressourcen, Rechten, Waren und Dienstleistungen; zum Schutz gegen Ausgrenzung; zur Unterstützung der am stärksten Benachteiligten und zur Mobilisierung aller zuständigen Stellen im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung.

Im Juli 2001 schlug die Kommission daher einen offenen Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft vor und der Europäische Rat forderte im Dezember 2001 in Laeken einen **verstärkten Informationsaustausch zum Thema Migration**. Entsprechend haben die Kommissionsdienststellen mit Beratungen begonnen, um ein Diskussionsforum zu migrationsrelevanten Themen in der EU zu schaffen. Auch zur Frage der länderübergreifenden Mobilität bestimmter Personengruppen (beispielsweise Forscher) finden Zusammenkünfte für den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren statt. Als Reaktion auf die Schlussfolgerungen des Rates (Justiz und Inneres) wurde zudem ein Netzwerk einzelstaatlicher Kontaktstellen zum Thema Integration eingerichtet.

Flankiert werden die Bemühungen der EU im Bereich Integration, Beschäftigung und sozialer Zusammenhalt durch eine Reihe von **finanziellen Instrumenten und anderen Initiativen der EU**, die mittelbar oder unmittelbar auf eine bessere Integration von Einwanderern abzielen. In diesem Zusammenhang sind die Strukturfonds und insbesondere der Europäische Sozialfonds hervorzuheben. Auch über die Entwicklung innovativer Maßnahmen, die Einrichtung von Netzwerken und den Erfahrungsaustausch im Rahmen der EQUAL-Programme, der URBAN II-Initiative zur Wiederbelebung krisenbetroffener Städte und über die Programme zur Förderung der Chancengleichheit und Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung leistet die EU einen Beitrag zur Integration von Einwanderern. Im Rahmen des Mehrjahresprogramms für Unternehmen und unternehmerische Initiativen 2001-2005 des Europäischen Investitionsfonds werden außerdem Gemeinschaftsgelder für Mikrokredite an von Zuwanderern gegründete Unternehmen zur Verfügung gestellt. Außerdem sind Unternehmer, die ethnischen Minderheiten angehören, eine der Zielgruppen der allgemeinen Aktivitäten des Programms (einschließlich der Umsetzung des BEST-Verfahrens). In den Bereichen Bildung und Kultur wurden im Rahmen der Programme SOKRATES, LEONARDO DA VINCI und KULTUR 2000 verschiedene Initiativen zur besseren Integration von Einwanderern durchgeführt.

Im Zusammenhang mit der Ausarbeitung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik hat der Rat einen Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF)<sup>19</sup> aufgelegt mit dem Ziel, *die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Integration der Flüchtlinge insofern zu unterstützen, als sie zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt beitragen*. Im Zeitraum 2000-2002 wurden 28,3 % der verfügbaren Mittel (19 Mio. EUR) entsprechenden Maßnahmen zugeteilt. Des Weiteren richtete die Kommission 2002 ein Europäisches Migrationsnetz zur besseren Analyse und Forschung zu den Themen Migration und Asyl in der EU ein.

### **1.3. Einzelstaatliche Bemühungen im Bereich Integration**

In den letzten Jahren haben die meisten Mitgliedstaaten mittels einzelstaatlicher Maßnahmen erhebliche Fortschritte erzielt bei der Integration von Einwanderern und Personen, die internationalen Schutz genießen. Auf Ersuchen des informellen Rats für Justiz und Inneres in Veria am 28. und 29. März 2003 hat die Kommission einen zusammenfassenden Bericht zu den nationalen Integrationsmaßnahmen und -verfahren ausgearbeitet, der dieser Mitteilung als Anhang 1 beigefügt ist. Der Bericht dient der Informationsbeschaffung und enthält ausführlichere Informationen über die nationalen Integrationsstrategien.

---

<sup>19</sup> Der Europäische Flüchtlingsfonds wurde basierend auf Artikel 63(2)(b) des EG-Vertrages per Ratsbeschluss vom 28. September 2000 eingerichtet und deckt den Zeitraum 2000-2004 ab. Für den Fonds werden über einen Zeitraum von fünf Jahren Haushaltsmittel (Haushaltlinie B5-810) in Höhe von 216 Mio. € bereitgestellt.

In zahlreichen Mitgliedstaaten werden die bislang durchgeführten Maßnahmen jedoch als unzureichend angesehen. Dies wird anhand der zunehmenden Sorge im Hinblick auf die nach wie vor bestehenden Hindernisse für eine erfolgreiche Integration deutlich und betrifft insbesondere die unzureichende Kenntnis der Sprache des Gastlandes. Aber auch Arbeitslosigkeit und mangelnde allgemeine und berufliche Bildung werden als große Hürden auf dem Weg zur Integration genannt.

Die aktuellen Diskussionen auf EU-Ebene zu den Voraussetzungen für eine Integration sind Ausdruck der Bedeutung, die die Mitgliedstaaten einer erfolgreichen Eingliederung von Drittstaatsangehörigen beimessen. Insbesondere über die Art der angebotenen Integrationsprogramme und –maßnahmen entzündeten sich aber zahlreiche Debatten. Ebenfalls diskutiert wird die Frage, ob die Teilnahme an diesen Maßnahmen verpflichtend sein und ob die Nichtteilnahme rechtliche oder finanzielle Konsequenzen haben sollte. Ob die Nichteinhaltung obligatorischer Maßnahmen letztlich zum Entzug der Aufenthaltsgenehmigung führen sollte, spielt eine zunehmend wichtige Rolle im Rahmen der Verhandlungen zu den verschiedenen Gesetzesentwürfen, mit denen sich der Rat zur Zeit befasst. Die Diskussionen zeigen auch, dass es viele Gemeinsamkeiten bei den Problemen, denen sich die Mitgliedstaaten gegenüber sehen, und den Lösungsansätzen gibt. Deshalb wurde der Ruf nach gemeinsamem Handeln laut, das zum einen die Entwicklung eines zusätzlichen EU-weiten Instrumentariums und zum anderen die Aktualisierung bestehender Instrumente an die neuen Herausforderungen beinhalten sollte.

## **2. DIE WIRTSCHAFTLICHE UND DEMOGRAFISCHE HERAUSFORDERUNG: DIE NEUE DIMENSION**

Wie bereits in der Mitteilung der Kommission vom November 2000<sup>20</sup> hervorgehoben, bekommt das Thema Einwanderung eine neue Dimension angesichts der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Lage, die von Engpässen bei Facharbeitern und auf dem Arbeitsmarkt sowie von Wettbewerb um die am besten qualifizierten Arbeitskräfte in einer globalisierten Welt und der zunehmenden Überalterung der Bevölkerung gekennzeichnet ist. Einer Einwanderung liegen „Schub“- und „Sog“-Faktoren zugrunde. Sie darf daher nicht losgelöst vom Beschäftigungsausblick und den künftigen Anforderungsprofilen am Arbeitsmarkt gesehen werden. Eine Zunahme der Zuwanderungsströme ist wahrscheinlich und notwendig und die Verantwortlichen sollten sich bereits im Vorfeld auf diese Veränderungen einstellen.

### **2.1. Migrationsströme in der EU**

In den EU-Mitgliedstaaten hat die Einwanderung eine lange Tradition. Sie hat einen wesentlichen Beitrag zum Wirtschaftswachstum und zu den notwendigen Anpassungen am Arbeitsmarkt geleistet. In ihrer Ausgestaltung und Dynamik gibt es jedoch zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Im Jahr 2000 machten Männer und Frauen aus Nicht-EU-Ländern rund 4 % der in der EU lebenden Menschen aus<sup>21</sup>. In den neunziger Jahren leistete die Nettozuwanderung in den meisten Mitgliedstaaten den wichtigsten Beitrag zum Bevölkerungswachstum und schwankte für die EU zum Ende des Jahrzehnts um einen Wert von 850 000 (einschließlich rückkehrender EU-Bürger) pro Jahr. Die entsprechende Zahl für 2001 wird auf etwas über eine Million geschätzt.

---

<sup>20</sup> KOM(2000) 757.

<sup>21</sup> Ausführlichere Informationen siehe insbesondere Eurostat: *Europäische Union: Zuwanderung von Männern und Frauen*, Statistik kurz gefasst, Thema 3 – 2/2003; Eurostat, *Erste Bevölkerungsschätzung für 2002*, Statistik kurz gefasst, Thema 3 – 2/2003. Die im Absatz genannten Zahlen sind diesen Veröffentlichungen entnommen. Vgl. auch Abbildungen 1 und 2 in Anhang 2.

Im genannten Zeitraum hat sich zudem die Typologie der Einwanderer, das Muster der Migrationsströme und der Mix aus Herkunfts- und Aufnahmeländern deutlich verändert. Änderungen bei der Asylsuche ließen 1992 und 1997 die Asylanträge auf ein Rekordniveau ansteigen, was vor allem auf den Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien und die bewaffneten Konflikte in anderen Teilen der Welt zurückzuführen war. Darüber hinaus wurden aus ehemaligen Emigrationsländern wie den südlichen Mitgliedstaaten und Irland Immigrationsländer und der stärker werdende Migrationstrom im Inneren setzte sich sowohl aus rückkehrenden Staatsangehörigen als auch aus Ausländern zusammen, von denen der Großteil von außerhalb der EU stammte. Angesichts der starken Zunahme der Zahl der jungen Erwachsenen in vielen Drittländern, des wirtschaftlichen und sozialen Gefälles sowie der politisch instabilen Lage in vielen dieser Länder dürfte der Migrationsdruck in nächster Zeit kaum nachlassen.

Da 2004 zehn neue Mitgliedstaaten der EU beitreten werden, wird ein Teil der bisherigen Einwanderung dann der EU-weiten Freizügigkeit zugerechnet werden. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit sowie jüngste Schätzungen<sup>22</sup> lassen vermuten, dass sich die Zuwanderung von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten in Grenzen halten wird, wobei die Grenzregionen eine Sonderstellung einnehmen. Gleichzeitig dürfte der Beitrag der Zuwanderer zum Bevölkerungswandel in den 25 EU-Staaten zunehmen, da die bestehenden und die neuen Mitgliedstaaten ähnliche demografische Trends aufweisen.

## **2.2. Die wirtschaftliche Bedeutung der Einwanderung und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung<sup>23</sup>**

Für die Kultur und Gesellschaft des Gastlandes ist die Einwanderung eine Bereicherung und leistet einen wichtigen Beitrag zu Unternehmertum, Vielfalt und Innovation. Ihre wirtschaftlichen Auswirkungen auf Beschäftigung und Wachstum sind ebenfalls erheblich, da sie eine Steigerung des Arbeitskräfteangebots bewirkt und zur Überwindung von Engpässen beiträgt. Darüber hinaus wirkt sich die Einwanderung im Ganzen positiv auf die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen und damit auch auf die Nachfrage nach Arbeitskräften aus.

Studien aus der ganzen Welt (z. B. von IAO, IWF und OECD) belegen die zahlreichen positiven Auswirkungen der Einwanderung auf die Wirtschaft<sup>24</sup>. So steht inzwischen außer Frage, dass die Einwanderung in die USA einer der Gründe für den lang anhaltenden Boom in den neunziger Jahren ist, in dem das jährliche Beschäftigungswachstum bei 1,5 % und das Wirtschaftswachstum im Durchschnitt bei mehr als 3 % lag. Auch scheinen die großen Wellen

---

<sup>22</sup> European Integration Consortium (2001) "The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour markets in the EU member States". Aus Schätzungen geht hervor, dass sich der Zustrom aus den neuen Mitgliedstaaten in die heutigen 15 Mitgliedstaaten auf lediglich 350.000 Menschen belaufen wird. Mit den Jahren wird der Nettozustrom weiter abnehmen und in 2030 dürfte sich der Anteil der Nichtstaatsangehörigen aus den neuen Mitgliedstaaten in den EU-15 auf einem Niveau von 3,5 Millionen Menschen eingependelt haben. Durch die Einführung von Übergangszeiträumen dürfte sich der Zustrom zudem auf einen längeren Zeitraum verteilen.

<sup>23</sup> Die Auswirkungen auf die Herkunftsländer wurden hierbei nicht berücksichtigt, da die Mitteilung der Kommission (KOM(2002) 703 vom 3.12.2002 auf diesen Punkt detailliert eingeht.

<sup>24</sup> Trotz der erwiesenermaßen positiven makroökonomischen Auswirkungen haben viele Menschen ein ungutes Gefühl im Hinblick auf die Auswirkungen der Einwanderung. Dies kann unter anderem damit zusammenhängen, dass die Einwanderung zwar aus gesamtwirtschaftlicher Sicht positive Auswirkungen hat, Kosten und Nutzen aber nicht immer gleichmäßig verteilt sind. Außerdem lassen sich einige langfristige Vorteile der Einwanderung nur schwer belegen, wie der positive Einfluss auf die Gesamtnachfrage als treibende Kraft für Wirtschaftswachstum.

der legalen und illegalen Einwanderung<sup>25</sup> in die USA seit Ende der achtziger Jahre der Hauptgrund dafür zu sein, dass sich der Alterungsprozess der Bevölkerung in den USA deutlich verlangsamt hat und inzwischen erhebliche Unterschiede im Vergleich zu Europa aufweist (siehe Abbildung 3 im Anhang). Auf der anderen Seite wird die wirtschaftliche Stagnation in Japan in den letzten zehn Jahren zum Teil auf den Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter seit Mitte der neunziger Jahre und die strengen Einwanderungsbeschränkungen zurückgeführt, so dass der Zustrom von Einwanderern nicht ausreichte, die Auswirkungen der rasch alternden Bevölkerung auf das Arbeitskräfteangebot, auf Beschäftigung und Wachstum auszugleichen (siehe Abbildung 4 im Anhang).

Ohne Einwanderung wäre die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in einigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bereits geschrumpft (siehe Abbildung 5 im Anhang). Auch der jüngste Migrationsstrom nach Irland als Folge neuer Bestimmungen zur Erteilung von Arbeitserlaubnissen mit dem Ziel, dem Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken, scheint zum nachhaltigen Wachstum des Landes beigetragen zu haben<sup>26</sup>.

Was die Beschäftigungsmöglichkeiten anbelangt, so gibt es kaum Hinweise darauf, dass die Einwanderung zu mehr Arbeitslosigkeit geführt hat<sup>27</sup>. Kurzfristig kann sich die Zuwanderung sogar positiv auf die Beschäftigungssituation im Inland auswirken, indem sie die Flexibilität des Arbeitsmarktes erhöht. Dies trifft vor allem auf die zeitlich begrenzte Zuwanderung zu. Und da Einwanderer in der Regel Inländer nicht von ihren Arbeitsplätzen verdrängen, sind ihre Fertigkeiten und Qualifikationen häufig als Ergänzung zu denen der EU-Bürger zu sehen. Dies schließt allerdings negative Auswirkungen auf einzelne Gruppen oder Branchen nicht aus. So zeigen empirische Untersuchungen, dass es vor allem im verarbeitenden Gewerbe und bei den ungelerten Arbeitskräften im Dienstleistungssektor unerwünschte Nebeneffekte gibt<sup>28</sup>.

Drittstaatsangehörige finden sich vor allem in bestimmten Branchen und Berufen wieder, was sich aber mit den Jahren in der Regel abschwächt. Sie machen beispielsweise mehr als 10 % der Beschäftigten in Privathaushalten und fast 8 % der Beschäftigten im Hotel- und Gaststättengewerbe aus (gegenüber 3 % an der Gesamtbeschäftigung). Ihr Anteil an manuellen Tätigkeiten ist bei allen Arten von Qualifikationen weitaus größer als der von EU-Bürgern (und rund doppelt so hoch bei ungelerten Arbeitskräften, die einer manuellen Tätigkeit nachgehen – eine Gruppe, in der mehr als ein Drittel Arbeitsplätze von recht geringer Qualität innehaben<sup>29</sup>). Auch bei der räumlichen Verteilung der Zuwanderung gibt es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen mit vergleichsweise starker Konzentration in Ballungsräumen und industrialisierten Gebieten.

Bezogen auf einzelne Branchen ist dort die Zahl der Einwanderer am höchsten, wo die Eintrittsbarrieren am niedrigsten und die geforderten Qualifikationen am geringsten sind. Dies bietet Drittstaatsangehörigen die Möglichkeiten für einen Einstieg in den Arbeitsmarkt und den

---

<sup>25</sup> Zwischen 1990 und 2000 wuchs die US-Bevölkerung um rund 33 Millionen Menschen. In den achtziger Jahren machte die Einwanderung rund ein Drittel des Bevölkerungswachstums in den USA aus, dieser Anteil ist in den neunziger Jahren weiter gestiegen. In den Jahren 1995 bis 2000 war rund 40 % des Bevölkerungswachstums auf die Einwanderung zurückzuführen (UN Weltbevölkerung, mittlere Variante, Überarbeitung 2000). Dieser umfangreiche Beitrag der demografischen Entwicklung zum US-Wachstum ist eine Erklärung dafür, warum das Wachstumsgefälle zwischen den USA und der EU bezogen auf das BIP größer ist als bezogen auf das Pro-Kopf-BIP.

<sup>26</sup> Internationale Migrationstrends, 2002, OECD.

<sup>27</sup> J. Coppel et. al., "Trends in Immigration and Economic Consequences", ECO/WKP(2001)10

<sup>28</sup> European Integration Consortium (2001), *ibid.*

<sup>29</sup> Europäische Kommission, Beschäftigung in Europa 2001

Erwerb von Fertigkeiten wie dem Erlernen der Sprache. Gleichzeitig sind zahlreiche Drittstaatsangehörige aufgrund ihrer eingeschränkten Rechte und beschränkten Mobilität auf dem Arbeitsmarkt in keiner starken Position, was Löhne und Arbeitsplatzqualität anbelangt. Verstärkt wird dies unter Umständen noch durch die unzureichende Vertretung dieser Arbeitnehmer im Rahmen des sozialen Dialogs. Dies führt unweigerlich dazu, dass EU-Bürger immer weniger bereit sind, solche Beschäftigungen aufzunehmen, was letztlich die Segmentierung des Arbeitsmarktes beschleunigt.

Auf die Löhne im Inland wirkt sich die Einwanderung in einer Größenordnung von -0,3 bis +0,3 Prozent aus<sup>30</sup>. Für einige inländische, insbesondere gering qualifizierte Arbeitnehmer, können die Auswirkungen auf Löhne und Beschäftigung aufgrund von Substitutionseffekten gravierender sein, während sie für hochqualifizierte Arbeitnehmer durchaus positiv sein können, etwa durch eine höhere Produktivität aufgrund von Komplementarität zwischen diesen Arbeitnehmern und den Einwanderern. Bislang scheint sich die Einwanderung unter dem Strich kaum auf die öffentlichen Finanzen der Gastländer<sup>31</sup> auszuwirken, d. h. auf deren Ausgaben und Einnahmen, und einiges deutet darauf hin, dass die Auswirkungen insgesamt eher positiv sind. Aus zahlreichen Studien geht vielmehr hervor, dass Einwanderer nicht mehr von der Sozialfürsorge abhängen als Einheimische in der gleichen sozialen Lage und Beschäftigungssituation.

### **2.3. Die Auswirkungen demografischer Veränderungen auf Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum**

Die Auswirkungen des demografischen Wandels wurden bereits vielfach diskutiert<sup>32</sup> und können durch verschiedene Szenarios verdeutlicht werden. Legt man die Eurostat-Annahme einer moderaten Einwanderung<sup>33</sup> zugrunde, so wird der demografische Alterungsprozess dazu führen, dass sich die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den EU-25-Ländern von 303 Millionen auf 297 Millionen in 2020 und auf 280 Millionen in 2030 verringert. Dieser Rückgang ist auf die Langzeitwirkung der seit Mitte der siebziger Jahre rückläufigen Geburtenrate zurückzuführen und fällt mit einer Zunahme der Altersgruppe über 65 Jahre zusammen. Basierend auf eben diesen Eurostat-Annahmen<sup>34</sup> wird die Zahl der Menschen in dieser Altersgruppe von 72 Millionen im Jahr 2000 auf 93 Millionen im Jahr 2020 und bis zu 110 Millionen im Jahr 2030 für die EU-25 ansteigen und damit den Prozentsatz der Rentner von bisher 23 % auf 40 % erhöhen (siehe Abbildung 6 und 7)<sup>35</sup>. Prognosen zufolge soll zudem die Zahl der Menschen im Alter von 80 Jahren und darüber in den EU-25 von 16 Millionen im Jahr 2000 auf rund 30 Millionen im Jahr 2030 ansteigen.

---

<sup>30</sup> H. Brückner, "Can international Migration Solve the Problems of European Labour Markets?", Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, April 2002, Seite 34.

<sup>31</sup> J. Coppel et. al. (2002), *ibid.*

<sup>32</sup> Wir verweisen hierzu auf den Gemeinsamen Bericht zu Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alterns; Bericht zur sozialen Lage 2002 und 2003.

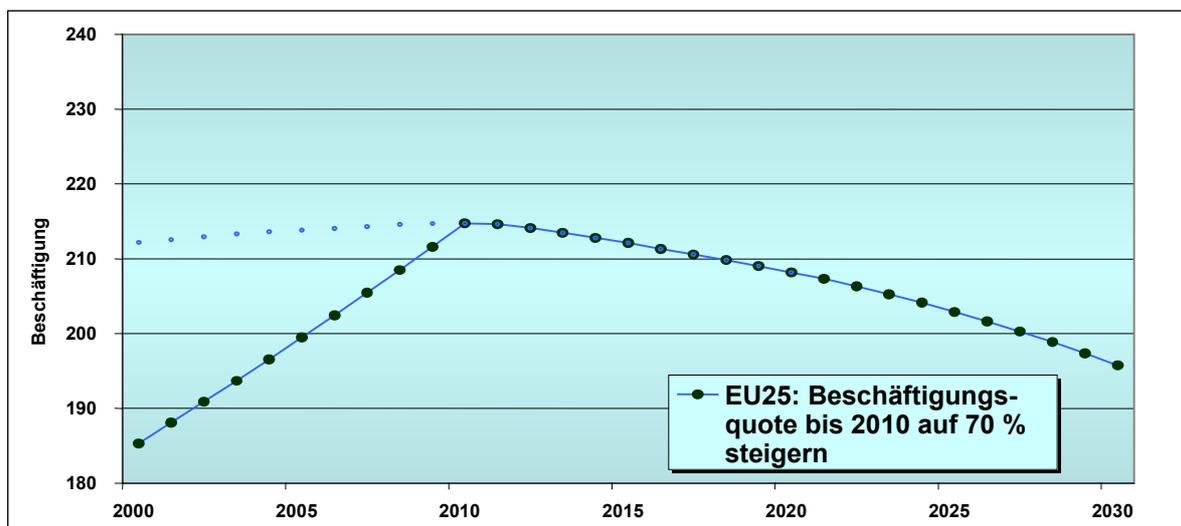
<sup>33</sup> In ihrem Basisszenario geht Eurostat von einem vergleichsweise geringen jährlichen Zustrom von Einwanderern in die EU-15 von rund 630.000 aus, was einem Nettoanstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter um 450.000 Personen entspricht.

<sup>34</sup> Diese langfristig ausgerichteten Projektionen für die Union tragen einigen langfristigen Entwicklungen wie beispielsweise einem möglichen EU-Beitritt der Türkei nicht Rechnung.

<sup>35</sup> Angesichts einer Beschäftigungsquote von 70 % wird die Zahl der Beschäftigten in der Altersgruppe 65 Jahre und darüber von 2,7 im Jahr 2010 auf 2,2 im Jahr 2020 und 1,8 im Jahr 2030 auf 1,5 im Jahr 2040 schrumpfen. Sollte die Beschäftigungsquote gemäß dem Lissabonner Ziel auf 75 % in den Jahren 2010 bis 2020 angehoben werden, so würde sich der Rückgang abschwächen und bis 2020 einen Wert von 2,4 erreichen.

Welche Bedeutung diese demografischen Entwicklungen für das Beschäftigungswachstum haben, wird in dieser Mitteilung anhand eines demografischen Szenarios erläutert, bei dem die Erreichung des in Lissabon formulierten Ziels einer Beschäftigungsquote von 70 % bis 2010 mit konstanter Quote in den Jahren danach<sup>36</sup> zugrunde gelegt wird. In diesem Szenario wird mit einer rückläufigen Beschäftigung nach 2010 gerechnet (siehe nachfolgende Graphik), wobei von einem Rückgang der Beschäftigten in den Jahren 2010 bis 2030 in einer Größenordnung von 20 Millionen für EU-25 ausgegangen wird<sup>37</sup>. Aber auch in einem Alternativszenario, das einen Anstieg der Beschäftigungsquote nach 2010 über die geplanten 70 % hinaus bis 75 % nach 2010 vorsieht, würde es Rückgang der Beschäftigung geben, der sich allerdings zu einem späteren Zeitpunkt und in etwas abgeschwächter Form vollziehen würde. Der in diesen Szenarien erwartete Rückgang der Beschäftigung bei konstanter Beschäftigungsquote ab 2010 oder 2020 ist auch durch eine (unerwartet) höhere Geburtenrate nicht auszugleichen, denn es würde mehr als zwei Jahrzehnte dauern, bis die Kinder des neuen „Baby Booms“ das erwerbsfähige Alter erreichen und einen Beitrag zum gesamten Beschäftigungswachstum leisten können.

**Szenario zur künftigen Beschäftigungsentwicklung (EU-25, Zeitraum 2000-2030):**  
 Gesamtbeschäftigung (in Mio.) unter der Annahme einer Beschäftigungsquote von 70 % im Jahr 2010 sowie für den nachfolgenden Zeitraum bis 2030



Der Rückgang der Gesamtbeschäftigung hat aber auch negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, da letzteres das Ergebnis von Beschäftigungs- und Produktivitätswachstum ist. Durch Zuwächse bei der Produktivität ließe sich der negative Beitrag der Beschäftigung auf das Wirtschaftswachstum ausgleichen. Geht man jedoch von den im oben stehenden demografischen Szenario zugrunde gelegten Annahmen aus, dann würde eine BIP-Wachstumsrate von 2,5 % (EU-Durchschnitt seit 1990) bedeuten, dass in den Jahren 2010 bis 2020 ein Produktivitätszuwachs von 2,8 % und zwischen 2020 und 2030 von über 3,0 % erreicht werden müsste, um den Rückgang der Beschäftigung zu kompensieren. Soll sogar eine Wachstumsrate von 3 % erreicht werden, wie die Extrapolierung der in Lissabon anvisierten Produktionsleistung nahe legt, müsste der Produktivitätszuwachs noch stärker ausfallen (siehe Abbildung 8 im Anhang). Unter der Annahme, dass die übrigen, Produktivität und Wachstum

<sup>36</sup> Um die Auswirkungen des demografischen Wandels an sich hervorzuheben, werden die gleichen Annahmen wie bei den Migrationsströmen zugrunde gelegt.  
<sup>37</sup> 13 Millionen Arbeitnehmer für die EU-15.

beeinflussenden Faktoren unverändert bleiben, geben diese Zahlen eine Vorstellung davon, welche Auswirkungen das Erreichen und Halten einer Beschäftigungsquote von 70 % im Jahr 2010 hat, wie es als Ziel in Lissabon festgeschrieben wurde.

Zwar sollte das Produktivitätspotenzial arbeitserleichternder Technologien nicht unterschätzt werden, betrachtet man jedoch die jüngsten Trends, so darf doch bezweifelt werden, dass Produktivitätszuwächse in der genannten Höhe möglich sind. So stieg die Arbeitsproduktivität in den EU-15 in den sechziger Jahren um durchschnittlich 4,5 %, in den siebziger Jahren um 2,5 % und in den achtziger Jahren um 2 %. In den Jahren danach hat sie sich schrittweise auf 1,2 % verringert. Auch haben die rückläufige Beschäftigung sowie die Überalterung der Arbeitskräfte nicht zwangsläufig positive Auswirkungen auf die Produktivität. Diese Auswirkungen ergeben sich aus zahlreichen Faktoren wie dem Einsatz arbeitserleichternder Technologien als Folge von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt, den Schwierigkeiten in der Anpassung älterer Arbeitnehmer an neue Bedingungen des Arbeitsmarktes, Änderungen in der Sparquote, die das Tempo bei Investitionen sowie deren Umsetzung bei neuen Investitionsgütern verlangsamt<sup>38</sup>. Weitere Faktoren sind die Gefahr, dass die Verzinsung auf das in Humanressourcen investierte Kapital als Folge der Überalterung der Bevölkerung sinkt, Veränderungen bei den Investitionen in die Forschung<sup>39</sup> und bei der Geschwindigkeit, mit der sich der technologische Wandel vollzieht, sowie neue Entwicklungen in der Mobilität bezogen auf Branchen, aber auch Regionen im Zuge des rückläufigen Anteils jünger Menschen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

In welcher Weise die Faktoren zusammenwirken, die sich auf die Produktivität auswirken, lässt sich nur schwer vorhersagen. Zweifel sind jedoch angebracht, ob ein Produktivitätszuwachs in der Höhe erzielt werden kann, wie er nötig wäre, um den Beschäftigungsrückgang zu kompensieren. Ohne Beschäftigungsanstieg als Folge einer höheren Einwanderung und ohne Produktivitätszuwachs jenseits der aktuellen Zahlen (0,5 %-1,5 %) wird sich das BIP-Wachstum in der EU berechnet auf der Basis des oben dargestellten Szenarios in den Jahren 2010-2020 auf 1 % und in den Jahren 2020-2030 nochmals auf 0,6 % abschwächen.

Nicht berücksichtigt wurden bei diesem Szenario die vielfältigen Anpassungsprozesse, denen die Volkswirtschaft ausgesetzt sein wird. So ist mit Anpassungen beim Wechselkurs oder Zinssatz, bei der Höhe und Zusammensetzung der Ersparnisse, bei Verbrauch und Investitionen, aber auch bei den internationalen Kapital-, Waren- und Dienstleistungsströmen in den Bereichen zu rechnen, die besonders stark von der Überalterung der Bevölkerung betroffen sind. In ihrem *Jahreswirtschaftsbericht 2002* trägt die Kommission diesen Faktoren in ihrem Gleichgewichtsmodell Rechnung. Den Schätzungen zufolge wird sich die Überalterung der Bevölkerung im Zeitraum 2000-2050 – im Verhältnis zum grundlegenden Szenario – in einer Größenordnung von 0,4 % negativ beim jährlichen Wachstum des Pro-Kopf-BIP bemerkbar machen. Nicht berücksichtigt wurden bei diesen Schätzungen allerdings mögliche politische Veränderungen als Reaktion auf die Überalterung und deren positive Auswirkungen auf das Gesamtwachstum<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Das Modell des Lebenszyklus weist auf eine rückläufige Sparquote als Folge der Überalterung der Bevölkerung hin. Die möglichen negativen Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit dürften jedoch zum Teil durch neue Möglichkeiten als Folge einer höheren Verzinsung auf ausländische Direktinvestitionen abgedeckt werden (siehe Annual Economic Review, Kapitel 4).

<sup>39</sup> Siehe insbesondere Ziel von Barcelona zur Steigerung der Investitionen in die Forschung (KOM(2003) 226 und SEK(2003) 489).

<sup>40</sup> Die im *Jahreswirtschaftsbericht 2002* genannten Zahlen sind nicht direkt mit denen aus den demografischen Szenarien vergleichbar, da sich letztere auf ein BIP-Wachstum und nicht auf das Pro-Kopf-BIP beziehen.

Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die sozialen Sicherungssysteme sind bereits heute spürbar<sup>41</sup>. Eine Ausweitung der Beschäftigung würde sich zweifellos entlastend auf andere Sozialleistungen wie die Arbeitslosenhilfe auswirken. Aber selbst wenn das Ziel einer Beschäftigungsquote von 70 % erreicht und in den kommenden Jahrzehnten gehalten wird, dürfte der Anteil der Rentner weiter steigen (siehe Abbildung X im Anhang). Daher kann die Einwanderung einen Beitrag dazu leisten, die Renten stabil zu halten, indem sie den Beschäftigungsrückgang nach 2010 bremst. Langfristig gesehen lassen sich die negativen Auswirkungen der Überalterung auf die sozialen Sicherungssysteme aber nur durch eine deutliche höhere Geburtenrate abwenden.

#### **2.4. Beschäftigungsausblick und das Zuwanderungspotenzial**

Auch wenn die wirtschaftlichen Implikationen des sozio-demografischen Wandels erst mit den Jahren voll zutage treten werden, zeichnen sich bereits heute Auswirkungen des demografischen Wandels und der geänderten Qualifikationsstruktur auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ab<sup>42</sup>. Vor allem im laufenden Konjunkturzyklus wurde immer wieder über Arbeitskräftemangel (der nur schwer zu erfassen und zu überwachen ist) berichtet und daran dürfte sich auch in der aktuellen Abschwungphase nichts ändern. Mit Blick auf diese Herausforderungen und um die in Lissabon festgeschriebenen Ziele zu erreichen, muss die EU zuerst und insbesondere ihre eigenen Humanressourcen mobilisieren und dazu gehören auch die in der EU ansässigen zugewanderten Arbeitskräfte. Da das Problem von Engpässen am Arbeitsmarkt aber zunehmen dürfte, wirft dies natürlich auch die Frage auf, ob die Arbeitsmärkte in der EU in der Lage sind, die Nachfrage nach Arbeitskräften in ausreichendem Maße zu decken.

Kurzfristig kann die Migration dazu beitragen, dem Mangel an Arbeitskräften in Bereichen wie Informatik, Kommunikationstechnologie, Spitzentechnologie oder Gesundheitswesen, aber auch in einigen Beschäftigungsbereichen mit geringen Qualifikationen entgegenzuwirken. Anhand der jüngsten Erfahrungen in einigen Branchen, die wiederholt über fehlende und gut ausgebildete Arbeitskräfte klagten, wird aber deutlich, dass es nicht so einfach ist, diese Lücken durch einen Rückgriff auf die im Land befindlichen Arbeitskräfte zu schließen. Eine Lösungsmöglichkeit wäre die bessere Nutzung der Möglichkeiten, die der im Rahmen der WTO geschlossene GATS-Vertrag (Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen) für die Aushandlung von Verpflichtungen bietet, die einen zeitlich befristeten Aufenthalt von Dienstleistungserbringern ermöglichen (so genannter „Modus 4“)<sup>43</sup>. Dies kann insbesondere im IT Bereich Bedeutung haben, wenn mit Drittstaatsfirmen Verträge abgeschlossen werden, beispielsweise zur Erbringung von Software-Dienstleistungen. Diese Dienstleistungen werden in Drittstaaten erbracht, erfordern jedoch im allgemeinen den zeitweiligen Aufenthalt von Angestellten des Dienstleistungserbringers im betroffenen Staat, um

---

Zudem gehen letztere vom Erreichen des in Lissabon postulierten Ziels einer Beschäftigungsquote von 70 % aus.

<sup>41</sup> Ausführlichere Analyse siehe *Jahreswirtschaftsbericht 2002* und Gemeinsamer Bericht des Rates und der Kommission über Renten 2002.

<sup>42</sup> Eine Analyse des strukturellen Wandels auf dem europäischen Arbeitsmarkt findet sich im Bericht *Beschäftigung in Europa 2002*.

<sup>43</sup> Die laufenden Verhandlungen gemäß der Entwicklungsagenda von Doha deuten darauf hin, dass diese Art der zeitlich begrenzten Migration im Dienstleistungssektor voraussichtlich zunehmen wird: Der GATS-Vertrag sieht vor, dass Verpflichtungen ausgehandelt werden können, die einen zeitlich befristeten Aufenthalt von Dienstleistungserbringern ermöglichen (so genannter „Modus 4“). Die EU nutzt diesen Mechanismus bereits, um ihre Bereitschaft zu verdeutlichen, bestimmte hoch qualifizierte Migranten für einen befristeten Zeitraum aufzunehmen (z. B. Personen, die innerhalb von Unternehmen versetzt werden).

sicherzustellen, daß der Vertrag ordnungsgemäß abgewickelt wird. Derzeit sind die Bedingungen für eine solche Einreise von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden. Mittelfristig dürfte sich der Arbeitskräftemangel weiter verschärfen und die Nachfrage in allen Bereichen nach hoch- aber auch geringqualifizierten Arbeitskräften weiter steigen. Die größte Herausforderung wird darin bestehen, für den EU-Arbeitsmarkt geeignete Einwanderer zu rekrutieren, um so auch künftig für nachhaltige Produktivität und Wachstum zu sorgen. Angesichts zunehmender Qualifikationsengpässe, aber auch nicht mehr zeitgemäßer Qualifikationen - ein Problem, für das dringend eine Lösung gefunden werden muss - setzt sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, dass Wirtschaftsmigranten eine wichtige Rolle bei der Beseitigung von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt spielen können, vorausgesetzt, sie verfügen über die richtigen Qualifikationen.

Künftige Migrationsströme und deren Dynamik zum Wohle der EU-Wirtschaft zu steuern, kann sich in der Praxis als sehr schwierig erweisen, denn die Zuwanderung hat vielschichtige Gründe, die sich mitunter dem Einfluss einzelner Regierungen oder staatlicher Stellen entziehen. Gleichwohl setzt sich bei den Regierungen zunehmend die Einsicht durch, dass in puncto Zuwanderung ein vorbeugender und zukunftsorientierter Ansatz vonnöten ist, um die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Zudem könnte der Druck auf die EU durch einen Anstieg der illegalen Einwanderung zunehmen, wenn bei den Verantwortlichen kein Umdenken im Hinblick auf die legale Einwanderung einsetzt. So haben verschiedene OECD- und EU-Länder bereits spezielle Programme auf den Weg gebracht oder Gesetzesänderungen vorgenommen, um qualifizierten Arbeitnehmern aus Drittländern (insbesondere hoch qualifizierten Arbeitnehmern wie Forschern und Software Ingenieure) den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten zu erleichtern. In einigen Ländern denkt man über spezielle beschäftigungsrelevante Zuwanderungsmaßnahmen nach, um dem Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken. Allerdings weisen die Ziele und Maßnahmen je nach Land zum Teil erhebliche Unterschiede auf.

Diese Maßnahmen können nicht von heute auf morgen entwickelt werden und ihre Möglichkeiten, aber auch ihre Grenzen müssen besser untersucht werden. Hierbei können verbesserte statistische Informationen helfen. Aber auch wenn bessere Daten vorliegen, wird es kaum möglich sein, den künftigen Arbeitskräftebedarf nach Branchen und Berufsbildern genau vorherzusagen. Den größten Beitrag zu einem ausgewogenen Verhältnis von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt werden jene Einwanderer leisten, die flexibel genug sind, um sich je nach ihren Qualifikationen, Erfahrungen und ihrer Persönlichkeit an die veränderte Lage anzupassen. Der Auswahlmechanismus muss auf diese potenziellen Zuwanderer zugeschnitten sein und ihnen ausreichend attraktive Rahmenbedingungen bieten. Vermutlich wird es in dieser Hinsicht zu einem verstärkten Wettbewerb zwischen den EU- und OECD-Ländern kommen, der eine bessere Koordinierung erforderlich macht, um gleiche Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang verweisen die Regierungen häufig auf den zeitlich begrenzten und sogar saisonalen Charakter der von ihnen gewünschten Einwanderung, was aber in vielen Fällen nicht realistisch ist. So haben die Erfahrungen der letzten Jahre mit Migration gezeigt, dass es äußerst schwierig ist, eine auf Zeit angelegte Zuwanderung umzusetzen, denn Menschen, die bleiben wollen, finden häufig auch einen Weg. Zudem sollte nicht vergessen werden, dass es gegebenenfalls etwas Zeit braucht, bis sich die Zuwanderer integriert haben und einen Beitrag zum Arbeitsmarkt leisten können, und dass die für die kommenden Jahre erwarteten demografischen Verwerfungen weitgehend nur über eine unbefristete Zuwanderung ausgeglichen werden können.

Der Erfolg der gesamten Migrationspolitik mit Blick auf die Beschäftigungslage wird auch davon abhängen, ob es der EU gelingt, sich das mit der Migration verbundene Potenzial unter Berücksichtigung ihrer weiter gefassten Ziele in der Sozial-, Wirtschafts-, Außen-, Entwicklungs- und Außenhandelspolitik zu erschließen. Der Rückgriff auf Zuwanderer darf den Entwicklungsländern nicht schaden, insbesondere im Hinblick auf den „Brain Drain“<sup>44</sup>. Außerdem darf es hierdurch in der EU nicht zu dauerhaften Unterschieden in der Verteilung von Einwanderern und Staatsangehörigen auf bestimmte Branchen oder Berufe kommen. Solche Ungleichgewichte ziehen eine Teilung der Arbeitsmärkte nach sich, behindern Fortschritte im Hinblick auf eine bessere Qualität der Arbeit, die im Zentrum der europäischen Beschäftigungsstrategie stehen, und können zu einer dauerhaften Abhängigkeit von Migrationsströmen führen, damit auch Arbeitsplätze geringer Qualität besetzt werden. Zu einer wirkungsvollen Steuerung der Migration gehört es auch, Änderungen im Migrantenstatus oder in der Dauer ihres Aufenthalts zu kontrollieren und eine Lösung für das Problem der Schwarzarbeit von Einwanderern im Rahmen des allgemeinen Kampfes gegen die Schwarzarbeit zu finden.

Und schließlich wird auch die Migration aus anderen als wirtschaftlichen Gründen (z.B. Familienzusammenführung und Asylsuche) weiter eine Rolle bei den Migrationsströmen spielen. Daher ist es unverzichtbar, die besonderen Fähigkeiten und Qualifikationen der auf diesem Wege in die EU kommenden Menschen zu kennen und weiterzuentwickeln.

## **2.5. Zuwanderung als Lösung für demografischen Wandel?**

In vielen Studien wurde der Frage nachgegangen, ob die Probleme der Überalterung und des Bevölkerungsrückgangs in der EU mit Hilfe der Migration zu lösen sind<sup>45</sup>. Wie wir bereits oben gezeigt haben, wird ein stagnierender Nettozustrom an Einwanderern zu deutlich niedrigerer Beschäftigung und entsprechendem Wirtschaftswachstum führen. Aber allein über die Migration wirkungsvoll dem Problem der demografischen Überalterung am Arbeitsmarkt begegnen zu wollen, ist ebenfalls unrealistisch. Bei der Diskussion über den Nettozustrom an Migranten sollte nicht vergessen werden, dass es auch eine Auswanderungsbewegung aus der EU gibt, die in ihrem Umfang und in ihrer Dynamik ebenfalls schwer zu prognostizieren ist<sup>46</sup>.

Bleibt es bei der aktuellen Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und der Zahl der Rentner, dann ist eine massive Ausweitung der Migration bis 2030 unerlässlich. Hierbei gilt es aus wirtschaftlicher Sicht aber auch zu berücksichtigen, dass die eingewanderte ebenso wie die einheimische Bevölkerung demografischen Mustern unterworfen ist und altert. Daher würde ein Migrationsboom in den nächsten Jahrzehnten unweigerlich zu den gleichen Problemen führen, wie wir sie heute kennen, nur zu einem späteren Zeitpunkt. Hinzu kommt, dass eine massive Zunahme der Zuwanderung aus Sicht des sozialen Zusammenhalts natürlich größere Herausforderungen im Hinblick auf die Integration mit sich bringen würde.

Aber eine Zunahme nachhaltiger Migrationsströme ist nicht nur wahrscheinlich, sondern auch erforderlich. So dürfte der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Europa zusammen mit diversen „Schub“-Faktoren in den Entwicklungsländern für einen anhaltend hohen Zustrom an Migranten in den kommenden Jahrzehnten sorgen. Zur Deckung des aktuellen und künftigen Arbeitskräftebedarfs auf den Arbeitsmärkten der EU kann die Einwanderung

---

<sup>44</sup> Siehe Erörterung in der Mitteilung über Beziehungen zu Drittländern (KOM(2002) 703).

<sup>45</sup> Siehe beispielsweise: UN (2000), *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Population Division, Department of Economics and Social Affairs, New York.

<sup>46</sup> Wie oben erwähnt geht aus der Nettozuwanderung nicht der Umfang der Ein- und Auswanderungsströme hervor.

einen wichtigen Beitrag leisten. Sie kann zudem helfen, die Auswirkungen des demografischen Wandels zwischen 2010 und 2030 auf einen längeren Zeitraum zu verteilen, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, dass die Auswirkungen der Alterung nicht durch Einwanderung allein ausgeglichen werden können. Es müssen also Wege zur Steuerung des Migrationsdrucks über angemessene Maßnahmen für Zugang und Verbleib in der EU gefunden werden. Von ebenso großer Bedeutung ist es aber, die mit der Migration verbundenen Vorteile zu erkennen und die Integration der Einwanderer über verbesserte Maßnahmen auf lokaler, regionaler und einzelstaatlicher Ebene sowie in der EU zu erleichtern.

### **3. DIE HERAUSFORDERUNG DER INTEGRATION: EIN GANZHEITLICHER ANSATZ**

Eine erfolgreiche Integration der Einwanderer ist im Hinblick auf den sozialen Zusammenhalt wie auch als Voraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg von großer Bedeutung. Bezugnehmend auf die Agenden von Tampere und Lissabon und angesichts der oben herausgestellten Herausforderungen ist eine erfolgreiche Integration der bereits in der EU lebenden und künftiger Migranten von zentraler Bedeutung. Die anhaltenden Probleme im Hinblick auf die bereits in der EU lebenden Einwanderer machen deutlich, dass die Bemühungen in dieser Richtung verstärkt werden müssen<sup>47</sup>. Beispielhaft für diese Schwierigkeiten sind niedrige Beschäftigungsquoten und hohe Arbeitslosigkeit auch unter den Einwanderern der zweiten Generation.

#### **3.1. Definition und Anwendungsbereich**

In dieser Mitteilung wird Integration als ein gegenseitiger Prozess basierend auf gleichen Rechten und Pflichten der rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ansässigen Drittstaatsangehörigen und der Gesellschaft des Gastlandes verstanden, der auf die umfassende Partizipation der Einwanderer abzielt. Dies bedeutet zum einen, dass die Gesellschaft des Gastlandes Einwanderern einen formalen Rechtsrahmen bietet, so dass der Einzelne am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben teilhaben kann. Es bedeutet aber auch, dass die Einwanderer die grundlegenden Normen und Werte des Gastlandes respektieren und sich aktiv am Integrationsprozess beteiligen, ohne ihre eigene Identität aufgeben zu müssen.

In ihrer Mitteilung vom November 2000<sup>48</sup> hat die Kommission auch auf die vielen verschiedenen Einwanderergruppen hingewiesen, die von Integrationsmaßnahmen profitieren sollten. Die wichtigsten hier genannten Gruppen waren Wirtschaftsmigranten, Familienmitglieder, die im Rahmen der Familienzusammenführung aufgenommen werden, Flüchtlinge und Personen, die unter besonderem internationalen Schutz stehen. Bei einer erfolgreichen Integration müssen Rechte und Pflichten gleichmäßig verteilt sein. Je länger sich also ein Drittstaatsangehöriger rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält, umso mehr Rechte und Pflichten sollte diese Person haben. Dieser „stufenweise Ansatz“ setzt voraus, dass allen Drittstaatsangehörigen so früh wie möglich nach ihrer Einreise, aber spätestens dann, wenn ihr Aufenthalt einen dauerhaften Charakter annimmt, Maßnahmen zur Integration angeboten werden. Von speziellen Integrationsmaßnahmen sollten auch Einwanderer der zweiten und dritten Generation profitieren, die in der EU geboren sind oder die Staatsangehörigkeit eines EU-

---

<sup>47</sup> Einen aktuellen Überblick über die im Zuge des Vierten Rahmenprogramms für Forschung und Entwicklung durchgeführten EU-Projekte auf diesem Gebiet finden Sie im Bericht „Migration and integration as challenges to European society: assessment of research reports carried out for the European Commission, Targeted Socio-Economic Research (TSER) Programme“. Der Bericht ist unter folgender Adresse verfügbar: <http://www.cordis.lu/improving/socio-economic/publications.htm>.

<sup>48</sup> KOM(2000) 757.

Landes angenommen haben, sowie Einwanderer aus ehemaligen Kolonien, die über die Staatsangehörigkeit des Gastlandes verfügen.

Flüchtlinge, auch umgesiedelte Flüchtlingen und Personen, die unter Subsidiär- oder vorübergehendem Schutz<sup>49</sup> stehen, sollten ebenfalls Integrationsmaßnahmen in Anspruch nehmen können. Diese können jedoch je nach der Einwanderergruppe und entsprechend ihren spezifischen Bedürfnissen<sup>50</sup> und der Dauer ihres Aufenthalts<sup>51</sup> stark voneinander abweichen. Asylsuchende stellen allerdings eine Sondergruppe von Drittstaatsangehörigen dar, denn sie haben weder den Status einer rechtmäßig ansässigen Person, noch ist ihr Aufenthalt dauerhafter oder stabiler Natur. Unter bestimmten Umständen sind Integrationsmaßnahmen oder besser gesagt Maßnahmen, die auf ihre Einführung im asylgebenden Land abzielen, notwendig, sie fallen aber nicht unter den Anwendungsbereich dieser Mitteilung und werden daher hier nicht ausführlich behandelt<sup>52</sup>.

### **3.2. Die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes**

In ihren Mitteilungen aus den Jahren 2000 und 2001<sup>53</sup> hat die Kommission auf eine Reihe von Grundsätzen hingewiesen, die eine erfolgreiche Integrationspolitik auszeichnen. Diese Grundsätze habe auch heute noch Gültigkeit. Vor allem wies sie hierin auf die Bedeutung eines ganzheitlichen Ansatzes hin, bei dem nicht nur den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Integration, sondern auch der kulturellen und religiösen Vielfalt, staatsbürgerlichen Aspekten, der Teilhabe und politischen Rechten Rechnung getragen wird. Zwar weichen die Prioritäten in den einzelnen Ländern und Regionen voneinander ab. Eine erfolgreiche Integrationspolitik muss jedoch langfristig ausgelegt und in einen Gesamtrahmen eingebettet, gleichzeitig aber flexibel genug sein, um auf die besonderen Bedürfnisse einzelner Gruppen reagieren und der Lage vor Ort angepasst werden zu können. Von zentraler Bedeutung ist eine Partnerschaft zwischen den zahlreichen beteiligten Gruppen und die Ausstattung mit angemessenen Mitteln. An der Konzeption, Entwicklung, Organisation und Auswertung der Programme und der sie betreffenden Maßnahmen sollten Mitglieder der betreffenden Einwanderergemeinden einschließlich Frauen und Menschen, die internationalen Schutz genießen, beteiligt werden.

Zwar sind spezielle Integrationsmaßnahmen insbesondere in der Anfangsphase der Eingliederung wichtig, langfristig sollte das Ziel jedoch sein, Einwanderern den Zugang zu bestehenden Einrichtungen zu ermöglichen, wobei sichergestellt sein muss, dass sie ihren speziellen Anforderungen gerecht werden. In diesem Zusammenhang sollte auch darauf hingewiesen werden, dass viele Integrationsmaßnahmen einem doppelten Zweck dienen können. Sie erleichtern einerseits die Integration im Gastland, sie können aber auch auf eine Rückkehr in das Heimatland vorbereiten.<sup>54</sup> So werden den Einwanderern im Rahmen von Maßnahmen zur allgemeinen und beruflichen Bildung Qualifikationen vermittelt, die nach einer Rückkehr auch für ihr Heimatland von Nutzen sein können.

---

<sup>49</sup> Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001, ABl. L 212 vom 7.8.2001.

<sup>50</sup> Zu den Bedürfnissen besonders gefährdeter Flüchtlinge siehe Kapitel 3.5.1.

<sup>51</sup> Auch wenn für den zeitweiligen Schutz auf EU-Ebene eine Höchstaufenthaltsdauer festgelegt wurde und einige Wirtschaftsmigranten nur für kurze Zeit in die EU kommen, können diese Personen legitime Gründe für einen längeren Aufenthalt in der EU haben.

<sup>52</sup> Mit Integrationsmaßnahmen für Asylsuchende beschäftigt sich der Richtlinienvorschlag des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (KOM(2001) 181 vom 3. April 2001).

<sup>53</sup> KOM(2000) 757 und KOM(2001) 387.

<sup>54</sup> Unter internationalem Schutz stehende Personen wollen in der Regel sobald wie möglich in ihr Herkunftsland zurückkehren, dies gilt aber auch für Zuwanderer, deren Aufenthalt nur von kurzer Dauer ist.

### 3.3. Kernelemente einer ganzheitlichen Integrationspolitik

Daher ist ein ganzheitlicher Ansatz mit umfassenden Integrationsmaßnahmen vonnöten. Im Folgenden sollen einzelne Elemente und zentrale, für eine erfolgreiche Integrationsstrategie relevante Punkte erörtert werden. Die hierbei aufgeworfenen Fragen und Herausforderungen können aber gleichzeitig auch als Ausgangspunkt für weitere Diskussionen sowie für den Austausch von Informationen und vorbildlichen Verfahren in den Mitgliedstaaten dienen.

#### 3.3.1. Eingliederung in den Arbeitsmarkt

Für die Integration der Drittstaatsangehörigen in die Gesellschaft ist der Zugang zum Arbeitsmarkt von elementarer Bedeutung. Der Großteil der Einwanderer und Personen, die internationalen Schutz genießen, verfügt zudem über Qualifikationen und Fertigkeiten, die in der Europäischen Union gebraucht werden. Ihre volle Integration in den EU-Arbeitsmarkt könnte dazu beitragen, dass die europäische Wirtschaft in puncto Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung ihr volles Potenzial entfalten kann. Aus den jüngsten Beschäftigungszahlen von Einwanderern geht jedoch hervor, dass deren Potenzial nicht immer ausgeschöpft wird. Mit 52,7 % ist die Beschäftigungsquote von Nicht-EU-Bürgern in den 15 EU-Ländern deutlicher niedriger als die der EU-Bürger mit 64,4 % (siehe Abbildung 9 im Anhang). Dies gilt vor allem für Frauen. Gleichzeitig sind Einwanderer in risikoreichen Branchen, bei minderwertiger Schwarzarbeit sowie in den Bevölkerungsgruppen überrepräsentiert, die besonders von gesundheitlichen Risiken und sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Gut ausgebildete und qualifizierte Einwanderer finden darüber hinaus häufig keine Arbeit, die ihrem Qualifikationsniveau entspricht, so dass sie geringer qualifizierte und schlecht bezahlte Jobs annehmen müssen.

Um ihr Potenzial optimal auszuschöpfen, gilt es daher, auf ihre bereits im Herkunftsland erworbenen Erfahrungen und Qualifikationen aufzubauen. Voraussetzung hierfür ist allerdings die Anerkennung und angemessene Bewertung formaler und informeller Qualifikationen (einschließlich ihrer Qualifikationsnachweise). Ebenso wichtig ist es jedoch, Hindernisse bei der Übernahme einer dauerhaften Beschäftigung aus dem Weg zu räumen. Hierzu gehören zu starre Anforderungen oder rechtliche Hürden wie z. B. sprachliche Kompetenzen oder die Staatsangehörigkeit<sup>55</sup>, aber auch Diskriminierung am Arbeitsplatz und Rassismus, die es zu überwinden gilt. Besondere Anstrengungen müssen unternommen werden, um die Qualifikationen von Zuwanderern richtig einzuschätzen und auf den benötigten Stand zu bringen, darunter auch die sprachlichen Fähigkeiten, damit sie Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten und wie die Bürger des Gastlandes an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen können<sup>56</sup>. Mit Hilfe dieser aktiven Arbeitsmarktpolitiken muss die Integration der Einwanderer in den Arbeitsmarkt gefördert werden mit dem Ziel, den Abstand bei den Arbeitslosenzahlen zwischen Nicht-EU- und EU-Bürgern bis 2010 um die Hälfte zu verringern.<sup>57</sup> Auch in diesem Bereich kommt den Sozialpartnern eine besondere Bedeutung zu, denn sie sollten sicherstellen, dass Arbeitnehmer aus Drittstaaten in puncto Lohn und Arbeitsbedingungen gleichbehandelt werden und dass Wege gefunden werden, ihren spezifischen Bedürfnissen gerecht zu werden.

---

<sup>55</sup> Europa-Konferenz zur erfolgreichen Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Kopenhagen, 4. und 5. Juli 2002

<sup>56</sup> Siehe auch Wirtschafts- und Sozialausschuss: Stellungnahme zum Thema: Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft, 21. März 2002.

<sup>57</sup> Siehe Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Leitlinien für Beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, KOM(2003) 176 vom 8.4.2003, Seite 13.

Der Vielfalt Rechnung tragen, d. h. Vielfalt in puncto Arbeitskräfte, Lebensart und die hiermit verbundene Rolle der Unternehmen in der Gesellschaft, kann ein wichtiges Instrument zur besseren Eingliederung von Einwanderern in den Arbeitsmarkt sein. Für Unternehmer kann dies aber auch eine effektive und rentable Strategie zum Erreichen unternehmerischer Ziele sein, indem sie die kommerziellen Möglichkeiten nutzen, die sich aus einer solchen Vielfalt in der Gesellschaft ergeben. Hierbei gilt es, die Fertigkeiten der Arbeitnehmer mit unterschiedlichen Hintergrund zu berücksichtigen und sich zunutze zu machen (z. B. Sprachkompetenzen und interkulturelles Verständnis). Aber der richtige Umgang mit der Vielfalt heißt nicht nur, Arbeitskräfte mit unterschiedlichem kulturellen Hintergrund einzustellen, sondern es bedeutet auch, das eigene Unternehmen so umzubauen, dass es den größtmöglichen Nutzen hieraus ziehen kann. Die Erfahrungen aus vielen Ländern zeigen, dass zahlreiche Unternehmen und öffentliche Einrichtungen von der Umsetzung solcher Strategien immens profitieren. Zwar ist die Integration der Einwanderer in den Arbeitsmarkt ein wichtiger Bestandteil des gesamten Integrationsprozesses, doch kann der langfristig nur gelingen, wenn er durch Maßnahmen zur Eingliederung der Einwanderer in das gesellschaftliche, kulturelle und politische Leben des Gastlandes flankiert wird<sup>58</sup>.

### 3.3.2. *Bildung und Sprache*

**Bildung** und Ausbildung sind zentrale Elemente einer erfolgreichen Integrationsstrategie. Die Anerkennung von Abschlüssen und akademischen Qualifikationen stellt die Einwanderer vor erhebliche Probleme, und auch die Wirksamkeit von Beratungsdiensten im Bildungsbereich wird hierdurch beeinträchtigt. Ein unzureichendes Bildungsniveau spiegelt sich nicht zuletzt in den niedrigeren Beschäftigungsquoten von Nicht-EU-Bürgern wider (siehe Abbildung 10 im Anhang). Besondere Aufmerksamkeit widmen die meisten Mitgliedstaaten dem Erlernen der **Sprache** des Gastlandes. Unzureichende Sprachkenntnisse gelten als das größte Hindernis für eine erfolgreiche Integration. Gleichwohl betonen viele Mitgliedstaaten, dass schlechte Sprachkenntnisse nicht den Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. zur Bildung behindern sollten. Sie sind vielmehr der Ansicht, dass die Teilnahme am Arbeitsleben bzw. die Wahrnehmung von Bildungsangeboten zum Erwerb der notwendigen Sprachkenntnisse beiträgt. Unter Berücksichtigung von Kinderbetreuung sowie kulturellen und religiösen Dimensionen ist ein solcher Ansatz besonders für Migrantinnen von Bedeutung, damit auch sie an Sprachkursen teilnehmen können, was sich nicht zuletzt auch auf den Spracherwerb ihrer Kinder auswirkt.

Das Bildungssystem spielt nämlich nicht nur eine wichtige Rolle in der Wissensvermittlung, sondern auch in der Vermittlung formalen und informellen Wissens über Normen und Werten der Gesellschaft und fungiert zudem als Brücke zwischen den Kulturen. Es leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung von Pluralismus und Vielfalt bei der eingewanderten Bevölkerung, aber auch in der Gesellschaft des Gastlandes und damit einen Beitrag im Kampf gegen Diskriminierung.

Bei der schulischen Bildung von Einwandererkindern sind zahlreiche Aspekte zu berücksichtigen. So sollte sich die Vielfalt im Lehrplan widerspiegeln. Zwischen Eltern, Einwanderergemeinden und Schulen sollte eine enge Zusammenarbeit stattfinden und spezielle Probleme offen diskutiert werden, z. B. in jenen Fällen, in denen die Zahl der Migrantenkinder in einer Schule sehr groß ist.

---

<sup>58</sup> Europa-Konferenz zur erfolgreichen Eingliederung, *ibid.*

### 3.3.3. *Wohnen und Leben in den Städten*

Bei der räumlichen Verteilung der Einwanderung gibt es große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen mit vergleichsweise starker Konzentration in Ballungsräumen und industrialisierten Gebieten. Integrationsprobleme treten häufig in sozial schwachen Gebieten mit mehreren Ethnien auf, in denen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit kein Zugehörigkeitsgefühl aufkommen lassen und die aktive Teilnahme der Einwanderer am Leben in der Gesellschaft verhindern. Die Wahl des Wohnortes hängt im Wesentlichen von den dortigen Beschäftigungsmöglichkeiten ab, aber auch bereits ansässige Einwanderer und etablierte Einwanderergemeinden spielen eine wichtige Rolle. Schon heute stellen Einwanderer einen zunehmenden Anteil der Bevölkerung in den Städten und Ballungsräumen, und ihr Anteil wird in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich weiter steigen. Zugang zu angemessenem Wohnraum ist daher eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Integration und ein Mangel an bezahlbarem und gutem Wohnraum in ethnisch gemischten Wohngebieten ist ein Problem, mit dem sich viele Einwanderer und Flüchtlinge konfrontiert sehen.

Verschiedene Faktoren wie die Möglichkeit, eine Wohnung und einen Arbeitsplatz zu bekommen, der Wunsch, in der Nähe von Familienmitgliedern zu wohnen, Familienkontakte zu pflegen und auch Diskriminierung sind für diese Situation verantwortlich, die dazu führt, dass zahlreiche Einwanderer in sozial schwachen Wohngebieten leben<sup>59</sup>. Wohngebiete mit einem hohen Anteil an ethnischen Minderheiten, so genannte Ghettos, führen häufig zur Isolation der Gemeinden und verhindern ihre Partizipation in der Gesellschaft. Zwar können enge Gemeinschaftsnetze vernachlässigten Wohngebieten neues Leben einhauchen, z. B. durch die Gründung kleiner Geschäfte und Unternehmen. Die ethnische und gesellschaftliche Teilung in großen Städten kann aber eine große Hürde für eine erfolgreiche Integrationspolitik sein.

Mit Hilfe einer umfassenden Stadt- und Regionalplanung, bei der neben Infrastruktur und Wohnungsbau auch Freizeit- und Einkaufsmöglichkeiten, Gesundheitseinrichtungen, Transport und Schulen sowie die Bedürfnisse des örtlichen Arbeitsmarktes berücksichtigt werden, können diese Hürden überwunden und die negativen Auswirkungen der städtischen Segregation verringert werden. Hierzu gehören auch die sozialen Spannungen zwischen Einwanderern und der Bevölkerung des Gastlandes. Zu den Folgen der starken Konzentration und räumlichen Segregation können aber auch illegale Einwanderung und Drogenhandel gehören, die wiederum die Fremdenfeindlichkeit der Gesellschaft des Gastlandes begünstigen.

### 3.3.4. *Gesundheits- und Sozialdienste*

Ein weiterer Bereich, in dem die bestehenden Politiken geändert werden müssen, ist der **Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten**. Resultierend aus ihrer besonderen Lage (Trennung von Familienmitgliedern, Unsicherheiten über ihren Status, vor allem wenn der Aufenthalt befristet ist) leiden Zuwanderer möglicherweise unter spezifischen Gesundheitsproblemen. Unsicherheit und schlechte Lebens- und Arbeitsbedingungen können ebenfalls gesundheitliche Probleme nach sich ziehen, die durch vorbeugende Maßnahmen größtenteils vermeidbar wären. Zugleich sehen sich Migrantinnen oft mit Problemen beim Zugang zu qualitativ hochwertiger Gesundheits- und Sozialfürsorge konfrontiert. In diesem Zusammenhang müssen zahlreiche Punkte berücksichtigt werden wie der Zugang zu entsprechenden Informationen für die Einwanderergemeinden oder die zusätzliche Ausbildung der Mitarbeiter in den entsprechenden Sozial- und Gesundheitsdiensten. Die zunehmende Teilhabe von Menschen mit verschiedenem ethnischen

---

<sup>59</sup> Europa-Konferenz zur erfolgreichen Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Kopenhagen, 4. und 5. Juli 2002

Hintergrund an Planung und Bereitstellung von Gesundheitsdiensten dürfte der Diskriminierung entgegenwirken und sicherstellen, dass auch hierbei kulturelle Barrieren berücksichtigt und den einzelnen Gemeinden mit der gebotenen Rücksichtnahme begegnet wird.

### 3.3.5. *Soziales und kulturelles Umfeld*

Von großer Bedeutung ist auch die aktive Einbindung und Teilnahme von Einwanderern und Personen, die unter internationalem Schutz stehen, in das gesellschaftliche Leben. Diese Teilnahme z. B. an Sportvereinen, Schulgremien oder anderen Bereichen des gemeinschaftlichen Lebens muss durch geeignete Maßnahmen gefördert werden, die auch auf eine Teilnahme von Einwanderern an öffentlichen Debatten abzielen müssen. Das Zusammentreffen mit anderen Menschen ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg, sich in einer Gesellschaft heimisch zu fühlen und Teil von ihr zu werden, und die Kontakte zwischen verschiedenen Kulturen und Religionen fördern Toleranz und Respekt voreinander. Auch hier sind angesichts der zunehmenden Tendenz in der Öffentlichkeit, Einwanderer für die mangelnde Sicherheit in unserer Gesellschaft verantwortlich zu machen, und angesichts der weitverbreiteten Feindseligkeit gegenüber Muslimen, die nach den Ereignissen des 11. September 2001 in den USA deutlich zugenommen hat, besondere Anstrengungen erforderlich, dem entgegenzuwirken. Daher sind Informationen über Einwanderer und ihren positiven Beitrag zu unserem gesellschaftlichen Leben aus wirtschaftlicher und kultureller Sicht wichtiger denn je, denn ein Versagen in dieser Hinsicht kann Ressentiments, soziale Ausgrenzung und die Ausweitung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit schüren. Für eine insgesamt positive Haltung in der Öffentlichkeit gegenüber Einwanderern bedarf es einer starken politischen Führung und eines deutlichen Engagements für die pluralistische Gesellschaft, aber auch einer deutlichen Absage an jede Form von Rassismus. Eine besondere Verantwortung kommt hierbei den Politikern und den Massenmedien in der Bildung der öffentlichen Meinung zu. Sie sollten mit gutem Beispiel vorangehen und den positiven Beitrag der Einwanderung hervorheben und sicherstellen, dass Integrationsthemen entsprechend berücksichtigt und der Ton der öffentlichen Debatte ausgewogen bleibt und auf Fakten und nicht Meinungen basiert.

### 3.3.6. *Staatsangehörigkeit, Zivilbürgerschaft und Respekt vor der Vielfalt*

In den Schlussfolgerungen von Tampere wurde das Ziel bekräftigt, langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen die Möglichkeit zur Erlangung der **Staatsangehörigkeit** des Mitgliedstaates einzuräumen, in dem sie ansässig sind. Inzwischen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Übernahme der Staatsangehörigkeit den Prozess der Integration fördert. Sie muss aber nicht das übergeordnete Ziel von Integrationsmaßnahmen sein und bedeutet auch nicht per se, dass hierdurch Probleme im Zusammenhang mit sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung vermieden werden können. Die Erlangung der Staatsangehörigkeit ist jedoch insofern bedeutsam, als sie das Gefühl der Zugehörigkeit zu einem Staat fördert. Die Staatsangehörigkeit garantiert dem Inhaber umfassende bürgerliche Rechte, die ihm die rechtlich verbrieftete Teilnahme am politischen, bürgerlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben des Mitgliedstaates zusichern, in dem er ansässig ist.

Ausgehend von der Prämisse, dass die Annahme der Staatsbürgerschaft durch den Einwanderer wünschenswert ist, macht es Sinn, den Zugang zur Staatsbürgerschaft an die Dauer des Aufenthalts im Gastland zu knüpfen und unterschiedliche Voraussetzungen für Einwanderer der ersten, zweiten oder dritten Generation zu formulieren. Für die beiden zuletzt genannten Gruppen sollte das Staatsbürgerschaftsrecht automatische oder halbautomatische Verfahren vorsehen, wohingegen von Einwanderern der ersten Generation ein formaler Antrag auf

Erteilung der Staatsbürgerschaft verlangt werden sollte. Die Einbürgerung sollte rasch, sicher und nicht vom Ermessen Einzelner abhängig sein. Als Voraussetzung zur Erteilung der Staatsbürgerschaft können die Mitgliedstaaten eine bestimmte Aufenthaltsdauer oder Sprachkenntnisse sowie ein Führungszeugnis verlangen. Die Kriterien für eine Einbürgerung müssen jedoch in jedem Fall klar, unmissverständlich und objektiv sein. Der Ermessensspielraum einzelner Verwaltungen ist zu begrenzen und sollte gesetzlichen Kontrollen unterliegen.

In ihrer Mitteilung<sup>60</sup> vom November 2000 führte die Kommission den Begriff der **Zivilbürgerschaft** ein, definiert als ein System garantierter Rechte und Pflichten, die Einwanderer über einen bestimmten Zeitraum erwerben, an dessen Ende sie wie Staatsangehörige ihres Gastlandes behandelt werden, auch dann, wenn sie nicht eingebürgert sind. Die Grundrechtscharta der Europäischen Union bildet den Rahmen für diese Zivilbürgerschaft, bei der einige Rechte unveräußerbar sind und wieder andere sich von den Rechten ableiten, die den Bürgern der EU<sup>61</sup> zuerkannt werden. So werden im Rahmen der Gemeinschaftsgesetzgebung schon heute zahlreiche dieser Rechte auf alle Personen, die rechtmäßig in der Union ansässig, übertragen<sup>62</sup> oder sollen übertragen<sup>63</sup> werden. Einwanderern die Möglichkeit zu geben, nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer die Zivilbürgerschaft zu erlangen, würde vielen die erfolgreiche Integration in die Gesellschaft erleichtern. Dies wäre zudem ein erster Schritt auf dem Weg zur Staatsangehörigkeit des betreffenden Mitgliedstaates.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil dieses Konzepts ist die Teilnahme an politischen Entscheidungen. In zahlreichen Mitgliedstaaten<sup>64</sup> dürfen Drittstaatsangehörige bereits unter bestimmten Bedingungen an Kommunalwahlen teilnehmen. Aus Integrationsgesichtspunkten macht es Sinn, das Kommunalwahlrecht an den dauerhaften Aufenthalt in einem Land und nicht an die Staatsangehörigkeit<sup>65</sup> zu knüpfen. Die Kommission ist der Auffassung, daß die Gewährung von politischen Rechten an langfristig Aufenthaltige wichtig für den Integrationsprozess ist, und daß der Vertrag die Basis dafür liefern sollte.

### 3.4. Die wichtigsten Akteure im Rahmen einer ganzheitlichen Integrationspolitik

Aufeinander abgestimmte Maßnahmen und die Nutzung von Synergien im Bereich Migration, Integration und Beschäftigung auf allen Ebenen ist eine zentrale Voraussetzung für die Umsetzung eines ganzheitlichen Migrationsansatzes. Dies würde zu einer besseren Verwaltung, Überwachung und stärkeren Zusammenarbeit bei Migrationsthemen zwischen den verschiedenen Akteuren auf regionalen und einzelstaatlicher, aber auch EU-Ebene führen, bei der auch die Herkunftsländer eingebunden werden sollten. Zwar sollten die Regierungen der Mitgliedstaaten den Weg vorgeben, bei konkreten Maßnahmen sind aber neben den

---

<sup>60</sup> KOM(2000) 757.

<sup>61</sup> Zu diesen Rechten gehört das Recht auf Freizügigkeit und freie Wahl des Wohnortes, das Recht auf Arbeit und das Recht sich selbständig zu machen und Dienstleistungen anzubieten, das aktive und passive Wahlrecht zum Europäischen Parlament und zu kommunalen Vertretungsgremien, das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz, ein Petitionsrecht und ein Beschwerderecht sowie das Recht auf Gleichbehandlung ohne Ansehen der Nationalität.

<sup>62</sup> Vergleiche Artikel 194 und 195 des EG-Vertrages: Petitionsrecht zum Europäischen Parlament und Beschwerderecht zu einem Bürgerbeauftragten sowie Artikel 225: Zugang zu Dokumenten.

<sup>63</sup> Vgl. Artikel 12 des Richtlinienvorschlages zum Status langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger, der die Freizügigkeit und das Recht auf einen Wohnort innerhalb der Europäischen Union sowie das Recht auf Arbeit und auf Selbständigkeit sowie das Recht auf die Bereitstellung von Dienstleistungen beinhaltet.

<sup>64</sup> Dänemark, Irland, Niederland, Schweden und Finnland.

<sup>65</sup> Siehe auch Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben, das 1992 vom Europarat verabschiedet wurde und 1997 in Kraft trat.

Sozialpartnern und Forschung auch Anbieter öffentlicher Dienstleistungen, NRO und andere Akteure der bürgerlichen Gesellschaft sowie die Einwanderer selbst zu beteiligen.

Integrationsmaßnahmen werden häufig auf staatlicher Ebene konzipiert, um dann auf lokaler oder regionaler Ebene umgesetzt zu werden. Das erfordert eine hervorragende Zusammenarbeit und Informationsfluss zwischen allen Beteiligten. Sowohl auf staatlicher als auch auf lokaler Ebene spielen NRO eine wichtige Rolle als Interessenvertretung von Einwanderern und Personen, die internationalen Schutz genießen<sup>66</sup>. Dies ist wichtig, um eine gute Zusammenarbeit zwischen den umsetzenden Stellen und den Zielpersonen zu gewährleisten und Verständnis füreinander zu entwickeln. Auch die Sozialpartner spielen eine wichtige Rolle im Integrationsprozess, denn sie fördern die Integration im täglichen Leben und am Arbeitsplatz. Indem sie beispielsweise auf die Bedeutung kultureller Unterschiede hinweisen, können sie die Produktivität der Arbeitskräfte erhöhen und die soziale Verantwortung stärken.

Alle oben genannten Akteure tragen gemeinsam Verantwortung für eine erfolgreiche Integration von Drittstaatsangehörigen in unsere Gesellschaften. Bei der Konzeptionierung und Umsetzung von Integrationsmaßnahmen ist der Dialog mit den wichtigsten Akteuren unverzichtbar, einen positiven Geist der Integration kann aber nur die EU-Gesellschaft als Ganzes schaffen. Zu den wesentlichen Bestandteilen einer vorausschauenden Integrationspolitik gehört es deshalb, den Bürger des Gastlandes die Vorteile und Herausforderungen der Einwanderung nahe zu bringen.

### **3.5. Den Bedürfnissen der einzelnen Einwanderergruppen bei der Integrationspolitik Rechnung tragen**

Auch wenn die Bedürfnisse von Einwanderern in der Union in weiten Teilen gleich sind, gibt es doch spezielle, auf einzelne Gruppen beschränkte Anforderungen und Prioritäten, die es bei den gesamten Integrationsstrategien zu berücksichtigen gilt.

#### *3.5.1. Flüchtlinge und Personen, die internationalen Schutz genießen*

Auch wenn sich die Situation von Flüchtlingen und Personen, die internationalen Schutz genießen, in vielerlei Hinsicht nicht von der anderer Einwanderer unterscheidet, sollten sich die Probleme im Zusammenhang mit erzwungener Migration und dem hieraus resultierenden notwendigen Schutz für diese Gruppe in den einzelstaatlichen Integrationsstrategien niederschlagen. Hierbei sollte nicht vergessen werden, dass diese Menschen ihr Herkunftsland nicht aus wirtschaftlichen Gründen verlassen haben und dass sie möglicherweise zusätzliche Hilfe zur Integration brauchen, vor allem beim frühestmöglichen Zugang zu allgemeinen Integrationsmaßnahmen. Spezielle Programme für Flüchtlinge sollten die üblichen Angebote ergänzen und als Brücke zwischen ihnen fungieren. Sie sollten sich an die am stärksten benachteiligten Gruppen *innerhalb* der Flüchtlingsgruppe richten, beispielsweise an Flüchtlingskinder, Alte, Opfer von sexueller Gewalt oder Folter sowie an jene, die wegen Verfolgung und/oder Flucht traumatisiert sind. Die zu dieser Gruppe gehörenden Menschen sollten befähigt werden, die Verantwortung für ihr Leben zu übernehmen, indem man ihr Selbstbewusstsein und ihre Selbständigkeit stärkt. Das ist auch deshalb besonders wichtig, weil sie im Vergleich zu Wirtschaftsflüchtlingen häufig auf keine Familie, Gemeinschaft oder andere soziale Netze zurückgreifen können.

---

<sup>66</sup> Konferenz zum Thema „Einwanderung: Die Rolle der organisierten Zivilgesellschaft bei der Förderung der Einwanderung“ am 9. und 10. September 2002 in Brüssel.

Im Allgemeinen handelt es sich bei Flüchtlingen um gebildete und hochqualifizierte Menschen, denen häufig die Anerkennung für ihre Erfahrungen und Qualifikationen versagt wird. Daher treffen einige Integrationsanforderungen, -beschränkungen oder –auflagen, die für die große Gruppe der Einwanderer gelten, auf Flüchtlinge möglicherweise nicht zu. Die letztmögliche Sanktion in Form einer Nichtverlängerung der Aufenthaltsgenehmigung für jene, die sich einer erfolgreichen Integration entziehen, ist im Hinblick auf Flüchtlinge oder Personen, die internationalen Schutz genießen, unter Umständen nicht anwendbar.

### 3.5.2. *Chancengleichheit*

**Frauen** sind eine weitere Gruppe, die besonders berücksichtigt werden sollte, denn rund die Hälfte der Einwanderer, die jährlich in die EU kommen, sind inzwischen Frauen. Und immer mehr kommen, um selbst zu arbeiten, sei es als Krankenschwester, in Pflegeberufen oder als Hausangestellte. Migrantinnen werden vielfach doppelt diskriminiert, einmal wegen ihres Geschlechts und zum zweiten wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit. Besonderes Augenmerk sollte sich daher darauf richten, ihnen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zu angemessener allgemeiner und beruflicher Bildung, insbesondere zum lebenslangen Lernen zu eröffnen. Der Erwerb von Sprachkenntnissen, die Sensibilisierung für bürgerliche und soziale Rechte aber auch für Normen und Werte der Gesellschaft des Gastlandes sowie die Vermittlung neuer Kenntnisse und Fertigkeiten sind wichtige Instrumente für die Integration von Frauen und Männern. Dies gilt insbesondere für Frauen in ihrer Funktion als Bewahrerinnen kultureller Traditionen in der Familie und angesichts ihres Einflusses auf künftige Generationen.

Auch wenn die Rolle der **Familie** von Kultur zu Kultur verschieden ist, spielt sie in der Regel doch eine wichtige Rolle beim Integrationsprozess und stellt einen festen Bezugspunkt für die Einwanderer in ihrem neuen Gastland dar. In diesem Zusammenhang kommt auch der Familienzusammenführung eine zentrale Bedeutung zu. Vor allem Frauen profitieren von der Familienzusammenführung, was jedoch auch bedeutet, dass ihr Aufenthaltsstatus häufig an ein Familienmitglied geknüpft ist. Sie finden vielfach nur schwer eine Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt, was nicht selten zur Aufnahme einer nicht gemeldeten Tätigkeit führt. Daher sieht die Richtlinie zur Familienzusammenführung vor, dass Frauen der Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet wird und dass ihnen, sofern sie sich in einer Extremsituation befinden, eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis zu erteilen ist.

### 3.5.3. *Einwanderer der zweiten und dritten Generation*

Zwar sind viele Einwanderer in der Europäischen Union gut integriert, zunehmenden Anlass zur Sorge gibt in einigen Ländern jedoch die Situation der Einwanderer der zweiten und dritten Generation. Dies gilt insbesondere für junge Menschen, bei denen ein Elternteil oder beide Eltern aus Drittstaaten eingewandert sind (in dieser Gruppe ist die Wahrscheinlichkeit einer langfristigen Arbeitslosigkeit höher)<sup>67</sup>. Die gesellschaftliche und ethnische Diskriminierung kann Einwanderern der zweiten und dritten Generation den Zugang zu einer Beschäftigung und einem Platz in der Gesellschaft erschweren, für den sie qualifiziert sind<sup>68</sup>. Ein weiterer Grund für ihre Integrationsprobleme ist das Fehlen einer klaren Identität, denn sie erfahren zum einen Ablehnung im Gastland, auf der anderen Seite haben sich die Bindungen zu ihrem Herkunftsland

---

<sup>67</sup> Gemeinsames Seminar des belgischen Ministeriums für Beschäftigung und Arbeit und der OECD über die Integration junger Migranten in die Arbeitsmärkte, Brüssel, 6./7. Juni 2002.

<sup>68</sup> Vgl. Fußnote 67.

gelockert oder sind möglicherweise schon ganz verloren gegangen. Dieses Dilemma ist nicht zuletzt auf eine gescheiterte Integrationspolitik zurückzuführen. Ähnliche Probleme wird man in Zukunft nur vermeiden können, wenn die Ursachen für den Misserfolg ermittelt und neue Maßnahmen entwickelt werden, in denen die allgemeine und berufliche Bildung – insbesondere lebenslanges Lernen – eine zentrale Rolle spielt.

### **3.6. Der Umgang mit illegalen Einwanderern**

Auch Drittstaatsangehörige, die sich illegal in der EU aufhalten, stellen den Integrationsprozess vor große Herausforderungen. Es liegt in der Natur der Sache, dass die tatsächliche Zahl der illegal in Europa lebenden Einwanderern nur schwer zu schätzen ist. Anhand der Angaben unter anderem aus den in den letzten Jahren<sup>69</sup> angewandten Regularisierungsverfahren geht jedoch hervor, dass ihre Zahl beträchtlich ist. Die Umsetzung der bereits vom Rat verabschiedeten Aktionspläne zu illegaler Einwanderung<sup>70</sup>, Außengrenzkontrolle<sup>71</sup> und Rückkehrpolitik<sup>72</sup> dürften zu einem deutlichen Rückgang des Zustroms illegaler Einwanderer führen. Aber auch mit der Lage derjenigen, die bereits in den Mitgliedstaaten leben, muss sich die Politik befassen.

Der einzige kohärente Ansatz im Umgang mit illegalen Einwanderern im Rahmen einer gemeinsamen Migrationspolitik besteht zur Zeit darin sicherzustellen, dass sie in ihr Herkunftsland zurückkehren. Aus rechtlichen, humanitären, aber auch praktischen Gründen ist die Umsetzung dieser Politik in vielen Fällen nicht möglich. Aber sowohl im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt als auch im Hinblick auf die Ziele der Integration und des sozialen Zusammenhalts gilt es, diese Einwanderergruppe nicht außer Acht zu lassen. Eine große Zahl illegal in der EU lebender Einwanderer hat negative Auswirkungen auf beide Ziele, denn sie stellen einerseits billige Arbeitskräfte dar, die nicht selten ausgebeutet werden, und verhindern andererseits langfristig notwendige Strukturreformen und leisten somit einen Beitrag zu einem ineffizienten Arbeitsmarkt. Da Schwarzarbeit und illegale Einwanderung zwei sich gegenseitig bedingende Problembereiche sind, besteht hier eine enge Verbindung mit den allgemeinen Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Schwarzarbeit, die als Teil eines umfassenden Politik-Mix zur Überführung von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung verstärkt werden müssen. Illegale Einwanderer sind aber auch von der umfassenden Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen, was ihre Ausgrenzung und Vorurteile auf Seiten der Menschen vor Ort begünstigt.

Zwar muss auch weiter hart gegen illegale Einwanderung vorgegangen werden. Eine erfolgreiche Integrationspolitik kann aber nur gelingen, wenn auch die mit dieser Einwanderungsgruppe verbundenen Probleme entsprechend angegangen werden. In einigen Mitgliedstaaten werden bereits Regularisierungsmaßnahmen mit Blick auf illegale Einwanderer durchgeführt. Diese Maßnahmen werden zum einen als integrationsfördernd, aber auch als Faktor angesehen werden, der die illegale Einwanderung begünstigt. Dem müssen jedoch die Probleme entgegengehalten werden, die sich aus dem Aufenthalt einer großen Zahl illegaler Einwanderer in den Mitgliedstaaten ergeben. Hierbei sollte auch daran erinnert werden, dass illegale Einwanderer auch unter dem Schutz der allgemeinen Menschenrechte stehen und ihnen

---

<sup>69</sup> CF-Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft (KOM(2001) 672 vom 15.11.2001.

<sup>70</sup> Umfassender Plan zum Kampf gegen die illegale Einwanderung und den Menschenhandel in der Europäischen Union, 28. Februar 2002, ABl. C 142 vom 14.6.2002, S. 23.

<sup>71</sup> Plan zur Kontrolle an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 13. Juni 2002, Ratsdokument 10019/02, FRONT 58.

<sup>72</sup> Rückkehraktionsprogramm vom 28. November 2002, Ratsdokument 14673/02, MIGR 125.

Grundrechte wie das Recht auf Notfallversorgung oder das Recht auf Grundschulbildung für ihre Kinder nicht verwehrt werden können.

#### **4. DER BLICK NACH VORN: POLITISCHE ORIENTIERUNG UND PRIORITÄTEN**

Im EU-Kontext haben die Integrationsmaßnahmen eines Landes unweigerlich Auswirkungen auf die anderen Länder. Und inzwischen gibt es einen weiteren verbindenden Faktor, nämlich der demografische Wandel in der EU und der hiervon ausgehende Druck. Daher muss die EU heute und für die Zukunft Vorsorge für eine verantwortungsvolle und effektive Einwanderungspolitik treffen. Hierbei muss die EU als Ganzes wirkungsvollere Maßnahmen zur Integration der Einwanderer entwickeln. Die Kommission will ihre Bemühungen in zahlreichen Bereichen verstärken, um einen kohärenteren gemeinschaftlichen Rahmen für die Integration zu schaffen und so sicherzustellen, dass die Einwanderung den bestmöglichen Beitrag zur Bewältigung der demografischen und wirtschaftlichen Herausforderungen leistet, denen sich die EU derzeit gegenüber sieht.

Um Lösungen für das Problem der Überalterung der Bevölkerung zu finden, muss die EU zunächst auf die vorhandenen Humanressourcen zurückgreifen. Eine stärkere Teilnahme am Erwerbsleben und eine Erhöhung der Produktivität sind wesentliche Voraussetzungen zum Erreichen der in Lissabon aufgestellten Ziele wie Beschäftigungszuwachs, sozialer Zusammenhalt und Wirtschaftswachstum. Hierbei können die bereits heute in der EU ansässigen Einwanderer einen wichtigen Beitrag leisten. Angesichts von Überalterung und Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sind anhaltende Einwanderungsströme - ohne daß diese all die Auswirkungen des demographischen Wandels lösen - immer wahrscheinlicher und notwendig die Bedürfnisse des EU-Arbeitsmarkts zu stillen.

Deshalb bedarf es eines zukunftsorientierten Ansatzes, der zum einen auf die bessere Integration neuer und bereits etablierter Einwanderer abzielen, gleichzeitig aber auch den Weg für eine künftige Einwanderung zum Nutzen aller ebnen muss. Dies setzt neue Strukturen und Ideen sowie die Mobilisierung und Koordinierung der betreffenden Politiken und zahlreicher Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen voraus. Zudem muss den besonderen Bedürfnissen der Einwanderer auch bei allen anderen Maßnahmen Rechnung getragen werden, die sich auf ihre Lebenssituation auswirken.

##### **4.1. Festigung des Legislativrahmens**

Die Kommission hat bereits zahlreiche rechtliche Instrumente zur Schaffung eines Legislativrahmens für die Aufnahme und die Bedingungen zum Verbleib von Drittstaatsangehörigen vorgeschlagen. Die Verabschiedung der Richtlinien kommt allerdings nur langsam voran. So begrüßt die Kommission zwar die jüngste Einigung im Rat über die Familienzusammenführung, sie mahnt jedoch gleichzeitig eine Beschleunigung der noch nicht verabschiedeten Initiativen an, insbesondere:

- dass die **Richtlinie zum Status langjährig in der EU Ansässiger** innerhalb der vom Rat in Sevilla (Juni 2003) gesetzten Frist verabschiedet wird und dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung in nationales Recht die Gewährung politischer Rechte insbesondere auf kommunaler Ebene an langjährig in der EU ansässige Einwanderer berücksichtigen;

- dass eine Frist zur Verabschiedung der **Richtlinie über die Aufnahme zu Beschäftigungszwecken** in 2003 festgesetzt wird, da dies die nötige Transparenz und die Voraussetzungen für eine effiziente Aufnahme von Wirtschaftsmigranten in die EU schafft;
- dass im Lichte der Annahme der Richtlinie über den Status von langfristig Aufenthaltigen und in Übereinstimmung mit der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>73</sup> nach der Verabschiedung der von der Kommission vorgelegten **Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen**, die in einem der Mitgliedstaaten erworben wurden, erörtert Könnte, ob der Anwendungsbereich der Richtlinie<sup>74</sup> auf Drittstaatsangehörige ausgedehnt wird. Dies wäre ein wichtiger Schritt hin zur umfassenden Integration von Einwanderern in den Arbeitsmarkt, denn hiermit würde sichergestellt, dass ihre Qualifikationen und Studienzeiten ebenso wie die von EU-Bürgern anerkannt werden;
- dass die Mitgliedstaaten zum besseren **Kampf gegen Diskriminierung** sicherstellen, dass die im Jahr 2000 auf EU-Ebene verabschiedeten Richtlinien innerhalb der 2003 auslaufenden Fristen in nationales Recht umgewandelt werden. In diesem Zusammenhang ermuntert die Kommission die Mitgliedstaaten, in ihren Gesetzesvorlagen über die Mindestanforderungen der Richtlinien hinauszugehen und positive Aktionen, insbesondere mit Blick auf die Verpflichtung der Behörden zur Gleichbehandlung, für Einwanderer und damit für ihre Integration zu fördern.

Die Kommission wird insbesondere die Umsetzung und Durchführung der in Artikel 63 Absatz 3 EG-Vertrag vorgesehenen Instrumente aufmerksam überwachen, die sich maßgeblich auf die Integration von Drittstaatsangehörigen auswirken werden. Gegebenenfalls wird die Kommission weitere Legislativvorschläge vorlegen, um die Integration von Drittstaatsangehörigen, Flüchtlingen und Personen sicherzustellen, die subsidiären Schutz genießen. Analog zu den bisherigen Vorschlägen (vgl. Abschnitt 1.1) sind gegebenenfalls spezifische Maßnahmen für Asylsuchende und Personen erforderlich, denen zeitweiliger Schutz gewährt wird.

## 4.2. Bessere Koordinierung der Maßnahmen

### 4.2.1. Überwachung der Fortschritte einer gemeinsamen Migrationspolitik: ein Jahresbericht

In ihrer Mitteilung vom November 2000<sup>75</sup> wies die Kommission bereits auf die Notwendigkeit einer engen Überwachung und Evaluierung der gemeinsamen Migrationspolitik hin. Um die diesbezüglichen Fortschritte über einen längeren Zeitraum zu überwachen und die Übereinstimmung der EU-Politik und –Instrumente und der einzelstaatlichen Maßnahmen im Bereich der Migrationspolitik sicherzustellen, plant die Kommission einen jährlichen Fortschrittsbericht zur gemeinsamen Migrationspolitik. Diesem Bericht sollen die Daten einer Vielzahl verschiedener EU-Maßnahmen und –Initiativen, insbesondere für die oben genannten Einwanderergruppen, zugrunde liegen. Der Bericht soll sicherstellen, dass den Bedürfnissen der Einwanderer mit diesen Maßnahmen angemessen Rechnung getragen wird. Gleichzeitig soll der Rat über die mit den Maßnahmen und Programmen erzielten Fortschritte auf dem Laufenden gehalten werden. Der Bericht wird auch auf andere laufende Bemühungen zur besseren

---

<sup>73</sup> Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses (SOC/113) vom 18. September 2002 zum Richtlinienvorschlag des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen KOM(2002) 119 endg.

<sup>74</sup> KOM(2002) 119 endg., September 2002.

<sup>75</sup> KOM(2000) 757.

Überwachung und Auswertung der EU-Migrationspolitik zurückgreifen (siehe nachfolgendes Kapitel 4.11). Er ergänzt entsprechend den Jahresfortschrittsbericht zur gemeinsamen europäischen Asylpolitik.

#### 4.2.2. *Bessere Koordinierung der Integrationsmaßnahmen*

In ihrer Mitteilung vom Juli 2002 über einen offenen Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft<sup>76</sup> hat die Kommission einige Bereiche besonders hervorgehoben, in denen eine bessere Koordinierung und ein besserer Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten besonders wünschenswert wäre. Einer dieser Bereiche betrifft die Integration von Drittstaatsangehörigen, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ansässig sind. Integration ist ein komplexer Prozess, bei dem Schwierigkeiten in konzeptioneller, praktischer und politischer Hinsicht zu überwinden sind. Bei den ergriffenen Maßnahmen muss den Eigenheiten der Gesellschaft des Gastlandes und ihrer Organisationsstruktur Rechnung getragen werden, so dass es keine allgemeingültigen Antworten geben kann. Gleichwohl sind die angetroffenen Probleme häufig ähnlich gelagert und bei der Suche nach den besten Lösungsmöglichkeiten können alle von den Erfahrungen der anderen lernen. Im Bereich Integration gilt es zudem, eine größere Übereinstimmung bei den Konzepten und politischen Zielen angesichts eines gemeinsamen Legislativrahmens zu Aufnahme und Status von Drittstaatsangehörigen anzustreben.

Daher schlägt die Kommission die Einrichtung eines Koordinierungsmechanismus und den Austausch von Informationen im Rahmen neu eingerichteter einzelstaatlicher Integrationskontaktstellen<sup>77</sup> vor, insbesondere um die Koordination einschlägiger politischer Maßnahmen auf nationaler Ebene zu stärken. Zunächst soll sich die Arbeit dieser Kontaktstellen entsprechend den Schlussfolgerungen von Thessaloniki auf Bereiche konzentrieren, die von allgemeinem Interesse für die Mitgliedstaaten sind. Der Koordinationsmechanismus soll Synergien mit anderen EU-Politiken nutzen und diese wenn möglich ergänzen, insbesondere die Maßnahmen im Bereich sozialer Zusammenhalt und Eingliederung, Kampf gegen Diskriminierung und europäische Beschäftigungsstrategie. Bestehende Prozesse sollen durch Input aus dem Koordinierungsmechanismus bereichert werden, damit dem Thema Integration auch bei anderen allgemeinen Maßnahmen besser Rechnung getragen wird. Im Bericht der Kommission über die nationalen Integrationsmaßnahmen, den der Rat (Justiz und Inneres) auf seiner informellen Tagung in Veria im März 2003 angefordert hatte, wird deutlich, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Konzepte zur Lösung der Integrationsproblematik wählen und diese mit unterschiedlichen Mitteln umsetzen. Angesichts der ungleichen nationalen, regionalen oder kommunalen Verhältnisse ergreifen die Mitgliedstaaten unterschiedliche Maßnahmen, um ein bestimmtes Problem anzugehen. Der Austausch von Informationen und bewährten Verfahren ist deshalb umso wichtiger. Neben der Problematik der Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt, auf die die europäische Beschäftigungsstrategie eingehen wird (vgl. Abschnitt 4.4), lassen sich die folgenden vier prioritären Bereiche ausmachen:

- **Einführungsprogramme für Neuzuwanderer:** Der Aufnahme von Neuzuwanderern kommt im Rahmen des Integrationsprozesses große Bedeutung zu. Neuzuwanderer müssen

---

<sup>76</sup> KOM(2001) 387.

<sup>77</sup> In den Schlussfolgerungen wird die Erstellung einer aktuellen und leicht zugänglichen Liste nationaler Kontaktstellen vorgeschlagen, die Unterstützung bei der Koordinierung und beim Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten geben sollen. Um die Fortschritte dieser Initiative zu verfolgen, hat die Kommission im Rahmen des Ausschuss für Einwanderung und Asyl (Integrationsgruppe) ein Forum für diese Kontaktstellen eingerichtet.

Gelegenheit erhalten, sich mit dem sozialen und kulturellen Umfeld ihres Gastlandes vertraut zu machen. Um solche Einführungsprogramme möglichst optimal zu gestalten, sollten die Mitgliedstaaten untereinander Informationen austauschen, insbesondere zu folgenden Punkten: landesweite oder kommunale bzw. regionale Programme; Einbindung der Zivilgesellschaft in die Programme; Finanzierung, einschließlich Finanzierungsbeitrag der Neuzuwanderer; Einführung von obligatorischen Elementen und Sanktionen bei Nichteinhaltung; Inhalt der Einführungsprogramme; Programme für bestimmte Zielgruppen.

- **Sprachkurse:** Die meisten Mitgliedstaaten äußern sich besorgt darüber, dass die Zuwanderer nicht die Sprache ihres Gastlandes beherrschen. Deshalb sollten insbesondere Informationen darüber ausgetauscht werden, wie die Sprachkenntnisse der Zuwanderer verbessert werden können. Dabei könnte man sich unter anderem auf die folgenden Eckpunkte konzentrieren: Sprachkurse für bestimmte Zielgruppen; Finanzierung der Sprachkurse, einschließlich Finanzierungsbeitrag der Zuwanderer; Sprachtests auf nationaler Ebene; Sprachkenntnisse und Einbürgerung; parallele Durchführung von „schnellen“ und „langsamen“ Kursen.
- **Einbindung der Einwanderer in das gesellschaftliche und kulturelle Geschehen:** Dies ist wichtig, da dadurch ein Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft und zur Gesellschaft im weiteren Sinne entsteht. Dieses Zugehörigkeitsgefühl ermutigt die Ausländer wiederum, sich aktiv in der Gemeinschaft und im Rahmen anderer gesellschaftlicher, kultureller und politischer Tätigkeiten zu engagieren. In diesem Bereich könnten unter anderem zu folgenden zentralen Punkten Informationen ausgetauscht werden: politische Rechte, Zivilbürgerschaft und Staatsangehörigkeit; Strukturen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene zur Förderung der Partizipation und der Intensität der Partizipation; Konzepte für den Umgang mit religiösen und kulturellen Unterschieden in der Gesellschaft; Benchmarking und Entwicklung von Indikatoren zur Messung des Integrationsniveaus

#### **4.3. Zivilbürgerschaft und Staatsangehörigkeit: Instrumente zur besseren Integration**

Die Zivilbürgerschaft ist ein neues Konzept, das den Vorstellungen der Kommission zufolge einen Beitrag zur besseren Integration leisten kann. Die in den bestehenden Kommissionsinitiativen festgeschriebenen Rechte leisten einen Beitrag zur Umsetzung dieses Konzepts. Gleichwohl unterstreicht die Kommission, dass die Rechte und Pflichten langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger im Rahmen des neuen Vertrags durch die Einbindung der Grundrechtscharta einen rechtlich bindenden Status bekommen müssen<sup>78</sup>. Der Vertrag sollte es ermöglichen, daß Zivilbürgerschaft und insbesondere die Teilnahme am politischen Leben auf lokaler Ebene Realität werden kann<sup>79</sup>. Für diese Ziele wird sich die Kommission im Rahmen des Konvents sowie anlässlich der nächsten Regierungskonferenz einsetzen. Darüber hinaus wird sich die Kommission für die Weiterentwicklung dieses Konzepts im Rahmen der Verbesserung des Koordinierungsmechanismus für eine gemeinsame Integrationspolitik (siehe oben) einsetzen.

Auch die Einbürgerung ist eine Möglichkeit zur besseren Integration, die die Mitgliedstaaten bei der Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen für Einwanderer und Flüchtlinge in Betracht ziehen sollten. In diesem Zusammenhang begrüßt die Kommission die Lockerung der

---

<sup>78</sup> Die Modalitäten einer solchen Einbindung wurden in der Konventsarbeitsgruppe II unter Vorsitz von Antonio Vitorino erörtert. Siehe Abschlussbericht der Arbeitsgruppe II, AG II –16 vom 22.10.2002.

<sup>79</sup> Siehe Zusammenfassung des Referats von Kommissionsmitglied Vitorino, Mitglied der Arbeitsgruppe X des Konvents zu Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit, WG X - WD 14 vom 15.11.2002.

Voraussetzungen zur Einbürgerung, die in den letzten Jahren in zahlreichen Mitgliedstaaten zu beobachten war. Bei ihren Bemühungen zur Verbesserung des Koordinierungsmechanismus' wird die Kommission zudem auf einen besseren Austausch von Informationen und vorbildlichen Verfahren bei der Umsetzung in nationales Recht hinarbeiten. Bedarf sieht die Kommission darüber hinaus für vergleichende Studien zu den Staatsbürgerschaftsgesetzen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Innerhalb des 6. Forschungsrahmenprogramms 2002-2006 wird diesem Punkt daher Priorität eingeräumt.

#### **4.4. Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)**

Im Anschluss an ihre Mitteilung zur Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie vom 14. Januar 2003<sup>80</sup> verabschiedete die Kommission am 8. April 2003 ihre Vorschläge zu den Beschäftigungsleitlinien und –empfehlungen, in denen sie betont, dass künftig dem Thema Einwanderung stärker Rechnung getragen werden muss. Für die künftigen Beschäftigungsleitlinien hat die Kommission drei übergeordnete Ziele formuliert: Vollbeschäftigung und hohe Erwerbsbeteiligung; Steigerung von Produktivität und Qualität der Arbeit; Förderung von Zusammenhalt und integrativen Arbeitsmärkten. Die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner werden aufgefordert, sich diesen Fragen zu widmen und die Kommission bekräftigt die Notwendigkeit für eine stärkere Integration und Bekämpfung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt für benachteiligte Menschen sowie den Kampf gegen die Schwarzarbeit. Insbesondere folgenden Elementen sollte im Rahmen der EBS eine größere Bedeutung zukommen:

- nachhaltige Eingliederung von Drittstaatsangehörigen in den Arbeitsmarkt. Dies beinhaltet den Zugang zu Ausbildungs- und Beschäftigungsdiensten sowie zu anderen Maßnahmen, die die Teilnahme am Arbeitsmarkt fördern. In ihren Leitlinien 2003 schlägt die Kommission vor, dass die Mitgliedstaaten sich selbst das Ziel setzen, den Abstand bei der Arbeitslosenquote zwischen Nicht-Unionsbürger und Unionsbürgern zu verringern;
- Bekämpfung der Schwarzarbeit und Verminderung der Schattenwirtschaft durch ein breitgefächertes Maßnahmenbündel, welches Sanktionen und präventive Maßnahmen beinhaltet, mit dem Ziel Schwarzarbeit in deklarierte Arbeit zu umwandeln;
- stärkere Überwachung der Anforderungen des EU-Arbeitsmarktes und der Rolle, die Einwanderer bei der Beseitigung aktueller und künftiger Engpässe auf dem Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung des zunehmenden Wettbewerbs unter den Gastländern spielen;
- Beitrag zur höheren Arbeitsmobilität von Drittstaatsangehörigen in der EU, insbesondere über die Weiterentwicklung des EURES-Netzwerkes als Teil der Strategie für eine vereinfachte Aufnahme in die EU zu Beschäftigungszwecken;
- Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Verfahren in diesem Bereich unter anderem mittels Beurteilungen durch eine Peer-Group im Rahmen des Programms zur Förderung von Beschäftigungsanreizen. Besondere Aufmerksamkeit sollte folgenden Punkten gewidmet werden: Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen; Unternehmertum; gezielte Initiativen für junge Menschen aus Einwandererfamilien (zweite und dritte Generation); der beruflichen Integration entgegenstehende Faktoren; lokale Beschäftigungsstrategien für Einwanderer; Sprachkurse für berufliche Zwecke (u. a. „Schnellkurse“).

---

<sup>80</sup> KOM(2003)6 vom 14. Januar 2003 „Die Zukunft der europäischen Beschäftigungsstrategie“.

Die Kommission ist der Auffassung, dass auch die Sozialpartner auf EU-Ebene diese Punkte im Rahmen ihres gemeinsamen Arbeitsprogramms aufgreifen sollten.

#### **4.5. Der Prozess der sozialen Eingliederung**

Die erste Runde der Nationalen Aktionspläne für die soziale Eingliederung im Jahr 2001 hat gezeigt, dass Fragen wie die Integration von Einwanderern umfassender, integrativer und strategischer angegangen werden müssen. Im Hinblick auf den Themenbereich soziale Eingliederung hat sich der Europäische Rat in Nizza (Dezember 2000) auf gemeinsame Ziele zum Kampf gegen die soziale Ausgrenzung und Armut verständigt, die ausdrücklich die große Gefahr von Armut und sozialer Ausgrenzung als Folge der Einwanderung für bestimmte Männer und Frauen hervorheben. Bei der Ausarbeitung und Umsetzung der NAP (Eingliederung) wird in den europäischen gemeinsamen Zielen insbesondere auch der Mobilisierung aller beteiligten Stellen eine besondere Bedeutung beigemessen: zwar tragen die staatlichen, regionalen und kommunalen Behörden die Hauptverantwortung im Kampf gegen soziale Ausgrenzung und Armut, es gilt aber, auch alle anderen betroffenen öffentlichen und privaten Stellen einzubinden, insbesondere Sozialpartner, NRO und Anbieter von Sozialdiensten. In diesem Zusammenhang betont die Kommission, dass:

- die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer im Juli 2003 vorzulegenden NAP (Eingliederung) für 2003 Angaben machen sollen zu den Maßnahmen und Initiativen zur „Förderung der sozialen Eingliederung von Frauen und Männer, die der Gefahr dauerhafter Armut ausgesetzt sind, weil sie beispielsweise [...] einer Gruppe angehören, die sich besonderer Integrationsprobleme wie sie Einwanderer erleben, gegenüber sehen“, auf die sich der Europäische Rat in Kopenhagen verständigt hat.
- im Rahmen des Gemeinschaftlichen Aktionsprogramms zum Kampf gegen soziale Ausgrenzung (2002-2006)<sup>81</sup> sollen verschiedene Studien (z.B. zur Wohnsituation von Einwanderern und ethnischen Minderheiten), statistische Arbeiten (z.B. zur Durchführbarkeit der Erhebung von Daten zu den besonderen Einkommens- und Lebensverhältnissen von Einwanderern und ethnischen Minderheiten im Rahmen der neuen EU-Erhebung über die Einkommens- und Lebensverhältnisse) und zahlreiche länderübergreifende Projekte zur Integration von Einwanderern durchgeführt werden, die einen direkten Beitrag für ein besseres Verständnis und zum Austausch von Erfahrungen leisten.

#### **4.6. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt**

Der Ende 2003 anstehende dritte Kommissionsbericht zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU soll den Weg für eine offene Debatte zur Zukunft der Kohäsionspolitik ebnet<sup>82</sup>. Die neue Programmphase des Strukturfonds beginnt 2007. In diesem Zusammenhang sieht es die Kommission als entscheidend an, dass auf Erfahrungen, insbesondere aus dem Europäischen Sozialfonds und der EQUAL-Initiative, aufgebaut wird, um sicherzustellen, dass:

---

<sup>81</sup> Beschluss Nr. 50/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung.

<sup>82</sup> Siehe auch COM (2003) 34, „Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ vom 30.1.2003.

- bei der für 2003 geplanten Zwischenüberprüfung der Programmphase 2000-2006 den Herausforderungen der Einwanderung im Hinblick auf Arbeitsplätze und soziale Eingliederung besser Rechnung getragen wird;
- die Erfahrungen, die man mit der EQUAL-Initiative im Hinblick auf die Eingliederung von Einwanderern und insbesondere Asylsuchenden gemacht hat, weit verbreitet werden<sup>83</sup>;
- bei der Diskussion über die Zukunft der europäischen Kohäsionspolitik ein besonderes Augenmerk auf die Herausforderungen der Integration von Einwanderern gerichtet wird, insbesondere bezüglich der Investitionen in Humankapital, des Zugangs zu Beschäftigung und der Wiederbelegung krisenbetroffener Städte.

#### **4.7. Kampf gegen Diskriminierung**

Einwanderer werden immer noch zu oft Opfer von Diskriminierungen. In dieser Hinsicht unterstützt die Kommission die Mitgliedstaaten durch die Umsetzung der beiden oben genannten Richtlinien gegen Diskriminierung, sie misst aber auch anderen Maßnahmen zum Kampf gegen Diskriminierung besondere Bedeutung bei wie:

- Sensibilisierung der Öffentlichkeit in der EU und Verabschiedung einzelstaatlicher Antidiskriminierungsgesetze: hierzu wird 2003 eine umfangreiche Informationskampagne in der Öffentlichkeit gestartet, die sich vor allem an Unternehmer und Beschäftigte richten soll. Zudem wird die Kommission 2003 einen ersten Bericht zu Chancengleichheit und Diskriminierung in der EU vorlegen;
- Einbindung von Unternehmen im Kampf gegen die Diskriminierung: dem Grünbuch der Kommission zur sozialen Verantwortung der Unternehmen (CSR)<sup>84</sup> folgend, soll im Rahmen des neuen Multi-Stakeholder-Forums der Notwendigkeit Rechnung getragen werden, das Diversity Management und verantwortliche Einstellungsverfahren zu fördern und gegen die Diskriminierung am Arbeitsplatz vorzugehen;
- engere Überwachung: im Anschluss an die Veröffentlichung ihres Berichts im Dezember 2002 zur Beschäftigungssituation wird sich die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Jahr 2003 unter anderem mit der Sammlung von Daten zur Beschäftigungs-, Wohn- und Bildungssituation von Einwanderern und ethnischen Minderheiten sowie mit rassistisch motivierter Gewalt beschäftigen;
- Erfahrungsaustausch: im Rahmen des Gemeinschaftlichen Aktionsprogramms zum Kampf gegen Diskriminierung (2001-2006) sollen verschiedene länderübergreifende Projekte, Austausch von Informationen und vorbildlichen Verfahren sowie Studien durchgeführt werden, um das Ausmaß der Diskriminierung zu ermitteln und Gegenmaßnahmen zu stärken.

---

<sup>83</sup> Seit 2001 wurden bereits 1 500 EQUAL-Partnerschaften eingerichtet. Für den Zeitraum 2001-2006 werden 127 Mio. Euro für Aktionen zum Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Verbindung mit dem Arbeitsmarkt und 153 Mio. Euro in Verbindung mit Asylsuchenden bereitgestellt.

<sup>84</sup> KOM(2001) 366.

#### **4.8. Zusammenarbeit im Bildungsbereich**

Das von der Kommission und vom Rat angenommene „Detaillierte Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa“<sup>85</sup> verdeutlicht, wie die offene Koordinierungsmethode im Bildungsbereich angewandt werden soll: Benchmarks sollen als konkrete Ziele dienen, um die Vorgaben des Europäischen Rates von Lissabon (März 2000) zu erreichen. Dabei deckt das allgemeine Ziel „Förderung von aktivem Bürgersinn, Chancengleichheit und gesellschaftlichem Zusammenhalt“ auch den Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung für Einwanderer und ihre Kinder ab.

Auf Grundlage der Mitteilung der Kommission über Benchmarks<sup>86</sup>, die der Rat am 5. Mai 2003 gebilligt hat, werden europäische Benchmarks (Referenzwerte für die durchschnittliche Leistung in Europa) festgelegt, die bis 2010 zu erreichen sind. Für die Verbesserung der Integration und der Beschäftigungssituation von Einwanderern sind drei der fünf EU-Benchmarks besonders relevant:

- Schulabbrecher (der Anteil der Schulabbrecher soll im EU-Durchschnitt bei höchstens 10 % liegen);
- Bildungsabschluss (mindestens 85 % der 22-Jährigen sollen über einen Abschluss der Sekundarstufe II verfügen);
- Lesekompetenz (der Prozentsatz der 15-Jährigen, die im Bereich der Lesekompetenz schlechte Leistungen erzielen, soll im Vergleich zum Jahr 2000 um 20 % gesenkt werden).

#### **4.9. Engerer Dialog mit Drittländern**

Wie in der Mitteilung der Kommission über die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern<sup>87</sup> hervorgehoben wird, ist ein besserer Dialog mit Drittländern ein wichtiges Element der EU-Migrationspolitik, denn er ermöglicht nicht nur die Steuerung der Migrationsströme, er ist auch ein wirkungsvolles Instrument im Kampf gegen die illegale Einwanderung. Zudem lassen sich im Dialog neue Maßnahmen zur Steuerung der Wirtschaftsmigration sowie eine für beide Seiten erfolgreiche Dynamik im Hinblick auf die zeitlich begrenzte Arbeitsmigration entwickeln. Durch engere Kontakte mit den Herkunftsländern ist unter anderem auch eine bessere Bekämpfung der Ursachen illegaler Einwanderung sowie die Entwicklung einer EU-Migrationspolitik möglich, mit der Entwicklungsziele gefördert und eine gerechte Verteilung von Kosten und Nutzen der Einwanderung erreicht werden können. Diese Politik sollte Kontakte zwischen Einwanderern und deren Familien- und Bekanntenkreis im Herkunftsland – einschließlich des Transfers von Geldern (Rücküberweisungen) – erleichtern. Sie sollte potenzielle Einwanderer aber auch dazu motivieren, die Aufnahme auf legalem und nicht illegalem Wege zu suchen. In diesem Zusammenhang betont die Kommission, dass:

- der Rolle und dem Potenzial der Wirtschaftsmigration umfassend Rechnung getragen wird;

---

<sup>85</sup> ABl. C 142 vom 4.6.2002.

<sup>86</sup> KOM(2002) 629 endg. vom 20.11.2002.

<sup>87</sup> Siehe Mitteilung der Kommission zur Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern (KOM(2002) 703 vom 3.12.2002).

- nach eingehender Überprüfung und Erwägung der Vorteile sollten auf Basis des Grundsatzes der Gegenseitigkeit Fortschritte bei der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen erzielt werden, die die Drittstaatsangehörigen vor ihrer Ankunft in der EU erworben haben<sup>88</sup>;
- die EU sollte die Möglichkeiten des im Rahmen der WTO geschlossene GATS-Vertrags (Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen) besser nutzen, um sichere Mechanismen für eine zeitlich begrenzte Zuwanderung von Menschen bereitzustellen, die in der EU Dienstleistungen erbringen. Dies würde den Erwartungen vieler Entwicklungsländer entgegenkommen.

#### 4.10. Stärkere finanzielle Unterstützung der EU für die Einwanderung

Derzeit läuft eine Zwischenüberprüfung des **Europäischen Flüchtlingsfonds** (EFF), auf die eine mögliche Neuausrichtung für die kommende Phase des EFF aufbauen wird. Erwartet wird jedoch, dass die Unterstützung für die Entwicklung von Integrationsprogrammen und Maßnahmen für Flüchtlinge und Personen, die internationalen Schutz genießen, fortgesetzt wird.

In diesem Jahr wird die Kommission zudem eine Reihe von **Pilotprojekten zur Integration von Einwanderern**<sup>89</sup> auf den Weg bringen. Hiermit sollen Netzwerke sowie der Austausch von Informationen und vorbildlichen Verfahren unter den Mitgliedstaaten, den regionalen und kommunalen Behörden und anderen Beteiligten gefördert werden, um einen offenen Dialog zu ermöglichen und Schwerpunkte für einen konsistenteren Ansatz zur Integration von Einwanderern in Europa zu ermitteln.

#### 4.11. Bessere Informationen zum Phänomen Migration

Wie bereits erwähnt, sind bessere Informationen sowie bessere Überwachungs- und Auswertungsinstrumente der Schlüssel für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen und für die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für den Beitrag, den Zuwanderer zum wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben der EU leisten. Ohne zuverlässige und vergleichbare Daten und Informationen über die Effektivität der ergriffenen Maßnahmen werden weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaft wissen, ob sie mit ihren Bemühungen das gewünschte Ergebnis erzielen. Deshalb führt die Kommission derzeit eine vergleichende Beurteilung durch, mit der nach Möglichkeiten zur Entwicklung von Indikatoren auf EU-Ebene gesucht werden soll. Zudem hat die Kommission unlängst einen „**Aktionsplan zur Sammlung und Analyse von Gemeinschaftsstatistiken im Bereich Migration**“<sup>90</sup> verabschiedet.

Ende 2002 hat die Kommission zudem eine vorbereitende Maßnahme zur Schaffung eines **Europäischen Migrationsnetzes** (EMN) lanciert. Das EMN soll eine systematische Grundlage für die Überwachung und Analyse des vielschichtigen Phänomens von Migration und Asyl erarbeiten, dabei eine Vielzahl politischer, rechtlicher, demografischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aspekte berücksichtigen und die Gründe für Migration aufzeigen. Zehn Mitgliedstaaten haben im Jahr 2002 nationale Kontaktstellen benannt und andere werden sich

---

<sup>88</sup> Siehe auch Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates von Barcelona (2002); darin ist konkret von Personen mit Qualifikationen im Bereich Forschung und Technologie die Rede.

<sup>89</sup> Diese Programme, für die Mittel in Höhe von 12 Mio. EUR für insgesamt drei Jahre bereit gestellt werden, sollen 2003 anlaufen. Sie sollen eine Ergänzung zu den bereits laufenden Initiativen zum Thema Integration von Einwanderern darstellen.

<sup>90</sup> KOM(2003) 179.

voraussichtlich 2003 dem Projekt anschließen. In der Vorbereitungsphase, die möglicherweise auf bis zu drei Jahre ausgedehnt wird, sollen die Möglichkeiten zum Aufbau einer dauerhafteren Struktur untersucht werden.

Den Themen Einwanderung und Asyl wird inzwischen in den Schwerpunkten des **Rahmenprogramms der Kommission für Forschung und Entwicklung** und im **Aktionsplan der Kommission „In die Forschung investieren“**<sup>91</sup> umfassend Rechnung getragen. Im Rahmen des sechsten Programms, das sich über den Zeitraum 2002 bis 2006 erstreckt, wird eine Vielzahl von Einwanderungsthemen Gegenstand von Forschung und eingehender Analyse sein.

Diese Maßnahmen sollen auch die Ausarbeitung des oben erwähnten Berichts unterstützen.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit der vorliegenden Mitteilung ist die Kommission der Vorgabe des Europäischen Rates von Tampere nachgekommen, detaillierte Vorschläge zur Entwicklung erfolgreicher Maßnahmen für die Eingliederung von Drittstaatsangehörigen in die EU auszuarbeiten. Zugleich hat sie ihre Zusage im Bericht zur Frühjahrstagung 2002 umgesetzt, die Rolle von Zuwanderungs-, Integrations- und Beschäftigungsmaßnahmen für die Erreichung der Ziele von Lissabon zu prüfen.

Die Fähigkeit der Gemeinschaft zur Steuerung der Zuwanderung und der Integration der Migranten wird ausschlaggebend dafür sein, ob der wirtschaftliche Umbau kurz-, aber auch langfristig gesehen gelingen und der soziale Zusammenhalt gestärkt werden kann. Zwar werden die wirtschaftlichen Auswirkungen des gesellschaftlich-demografischen Wandels erst mit den Jahren voll zum Tragen kommen. Um für die Herausforderungen von Morgen gerüstet zu sein, ist aber ein zukunftsorientierter Ansatz im Bereich der Zuwanderung erforderlich. Nur wenn eine größere Zahl von Einwanderern erfolgreich integriert wird, kann das wirtschaftliche und gesellschaftliche Potenzial der Einwanderung voll ausgeschöpft werden: daher muss die EU die Herausforderungen der Integration umfassend und ganzheitlich angehen. In diesem Zusammenhang ist die rasche Verabschiedung der bereits vorgelegten Richtlinienentwürfe zu den Voraussetzungen für die Aufnahme und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen durch den Rat eine zentrale Voraussetzung für künftige Maßnahmen, denn sie bilden den Rechtsrahmen, in den die gesamte künftige Einwanderungspolitik eingebettet sein muss. In diesem Zusammenhang wird die Kommission die Entwicklung des Konzepts einer Zivilbürgerschaft als neues Integrationsinstrument weiter im Auge behalten.

Entsprechend dem Grundsatz der Einbindung von Maßnahmen zur Integration von Einwanderern in alle Politikbereiche müssen viele der Vorschläge nun im Zuge bestehender Maßnahmen und Programme auf EU-Ebene aufgegriffen werden, insbesondere im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie, des Prozesses der sozialen Eingliederung sowie der gemeinschaftlichen Aktionsprogramme zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und der Diskriminierung. In der Zwischenzeit wird im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds sowie der neuen Pilotprojekte zur Förderung der Integration sichergestellt, dass bestimmte,

---

<sup>91</sup> Siehe insbesondere KOM(2003) 226, Abschnitt 3.1: „Förderung einer kohärenten Entwicklung der Politik auf nationaler und europäischer Ebene“, Maßnahme „Schaffung eines offenen Koordinierungsprozesses für Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Humanressourcen in Wissenschaft und Forschung - unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen des 3 %-Ziels - als Erweiterung des gegenwärtigen Prozesses, der auf Mobilität zielt.“

Drittstaatsangehörige betreffende Themen besondere Beachtung finden und dass die einzelstaatlichen Integrationspolitiken unterstützt werden.

Und schließlich wird die Kommission basierend auf den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki am 20. und 21. Juni 2003 nach Möglichkeiten für eine bessere Koordinierung der Maßnahmen suchen. Im Rahmen von Jahresberichten soll zudem über Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Integrationspolitik berichtet werden.

Die Kommission wird die vorliegende Mitteilung zur Information an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen weiterleiten.

## ANHANG 1

### Zusammenfassender Bericht über die Integrationsmaßnahmen der Mitgliedstaaten

#### 1. SACHVERHALT

Auf der informellen Tagung des Rates "Justiz und Inneres" vom 28. und 29. März 2003 in Veria beauftragten die Mitgliedstaaten die Kommission, für den Europäischen Rat von Thessaloniki (20./21. Juni 2003) einen zusammenfassenden Bericht über die Integrationsmaßnahmen der Mitgliedstaaten zu erstellen.

Diese Zusammenfassung ergänzt die Mitteilung über Zuwanderung, Integration und Beschäftigung. Sie gibt einen Überblick über die Integrationsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten und zeigt deutlich, dass Spielraum für eine Verstärkung der Koordinierung integrationspolitischer Maßnahmen besteht. Grundlage der Zusammenfassung ist ein Fragebogen zur Integration von Zuwanderern<sup>92</sup>, der an die Mitgliedstaaten und Beitrittsländer versandt und von 13 Mitgliedstaaten<sup>93</sup> und 8 Beitrittsländern<sup>94</sup> beantwortet wurde. Die Antworten sind in Bezug auf den Informationsgehalt und die Details sehr unterschiedlich, und es zeigt sich deutlich, dass nicht nur die einzelnen Beitrittsländer sondern auch die Staaten der Europäischen Union völlig unterschiedliche Konzepte bei der Gestaltung ihrer Integrationsmaßnahmen anwenden. Angesichts der vielförmigen Migrationsgeschichte der europäischen Länder ist das nicht weiter überraschend.

#### 2. ZUSAMMENFASSUNG DER ANTWORTEN AUF DEN FRAGEBOGEN

##### 2.1 Aufnahme von Neuzuwanderern

Nationale Integrationsprogramme gibt es überwiegend in den Ländern, in denen die Zuwanderung in erster Linie aus familiären oder humanitären Gründen erfolgt und in denen die Neuzuwanderer folglich kein Arbeitsplatzangebot vor ihrer Einreise haben und nur in seltenen Fällen die Sprache des Gastlandes sprechen. Diese Länder haben in der Regel hochentwickelte soziale Sicherungssysteme. In anderen Ländern scheinen diese Aspekte nicht vorrangig zu sein, und die Bemühungen scheinen eher darauf zu zielen, die Infrastruktur zur Integration von Arbeitsmigranten, d.h. den Zugang zu Wohnraum, Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung, zu gewährleisten.

##### 2.1.1 Ziele der Integrationsmaßnahmen

Obwohl die Angaben zu den Zielen der Integrationsmaßnahmen zwangsläufig variieren, scheint es einen breiten Konsens über die Hauptziele zu geben: Die

---

<sup>92</sup> Der Fragebogen befasst sich nicht mit der Integration von Flüchtlingen. Es ist erwähnenswert, dass zahlreiche Länder im Hinblick auf Integrationsvorhaben keinen Unterschied zwischen Flüchtlingen und Zuwanderern machen.

<sup>93</sup> Belgien und Frankreich haben den Fragebogen nicht beantwortet.

<sup>94</sup> Polen und Ungarn haben den Fragebogen nicht beantwortet.

Zuwanderer zu befähigen, ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten und an allen Bereichen des Lebens aktiv teilzunehmen.

### 2.1.2 Beschreibung der Integrationsmaßnahmen

Finnland, Dänemark und die Niederlande haben 1998 und 1999 nationale Integrationsgesetze verabschiedet; in Österreich und Deutschland wurden unlängst Initiativen in dieser Richtung eingeleitet. Die Rechtsvorschriften geben einen allgemeinen nationalen Integrationsrahmen vor, innerhalb dem die verschiedenen Akteure Maßnahmen entwickeln können, die auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse und individuellen Bedürfnisse abgestimmt sind. Die nationalen Integrationsprogramme bestehen in der Regel aus drei Komponenten: Sprachförderung, Orientierungs- oder Einführungskurse und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen. Die Programme – deren Teilnahme bis zu einem gewissen Grad obligatorisch ist – sind in den meisten Fällen auf die individuellen Bedürfnisse der Zuwanderer zugeschnitten. In einem Erstberatungsgespräch werden die berufliche Qualifizierung der Zuwanderer, ihr Bildungs- und Ausbildungsniveau sowie ihre praktischen Erfahrungen und Sprachkenntnisse geprüft. Auf der Grundlage der Prüfergebnisse wird sodann entschieden, welche Elemente das individuelle Integrationsprogramm umfassen sollte. Nicht alle Mitgliedstaaten haben die Frage bezüglich der Dauer ihres Integrationsprogramms beantwortet; diese scheinen unterschiedlich lang zu sein; in den meisten Fällen erstrecken sie sich über zwei bis drei Jahre. In Deutschland beispielsweise werden Neuzuwanderer nach dem vorgeschlagenen Zuwanderungsgesetz einen rechtlich gesicherten Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs, bestehend aus Sprachkurs und Orientierungskurs, haben. Im Orientierungskurs sollen Informationen zur Rechtsordnung, Kultur und Geschichte Deutschlands vermittelt werden. In Dänemark ist der Orientierungskurs fester Bestandteil der Sprachförderung, die allen Zuwanderern kostenlos zur Verfügung steht.

In den übrigen Mitgliedstaaten gibt es zwar keine gesetzlichen Regelungen, die einen Rahmen für landesweite Integrationsprogramme für Zuwanderer vorgeben, wohl aber Bemühungen, eine nationale Politik zur Integrationsförderung zu entwickeln.

In Schweden<sup>95</sup> beschloss die Regierung 1997, die Integrationsproblematik stärker in den Mittelpunkt zu stellen. Grundlage der schwedischen Politik ist die durchgängige Berücksichtigung der Gleichstellungsdimension auf sämtlichen Politikfeldern und in allen Bereichen der Gesellschaft: Gewährleistung gleicher Rechte, Pflichten und Chancen für alle. Das Vereinigte Königreich, das eine lange Tradition als Einwanderungsland hat, verfolgt einen sehr ähnlichen multikulturellen Integrationsansatz, der sich auf die Aspekte Rasse und Beziehungen zwischen den Rassen stützt. Parallel zur Zuwanderungspolitik wurden im VK verschiedene Rechtsinstrumente und -normen zur Förderung der Rassen- und der Chancengleichheit in verschiedenen Bereichen (Beschäftigung, Bildung, Wohnraum und Sozialfürsorge) eingeführt, die sich auf die Lebensbedingungen von Zuwanderern und deren Nachkommen auswirken. Der irische Ansatz ähnelt stark dem des Vereinigten Königreichs. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass bislang

---

<sup>95</sup> In Schweden gibt es ein Integrationsprogramm für Flüchtlinge, das den Zuwanderungsprogrammen in Finnland, Dänemark und den Niederlanden ähnelt.

alle Zuwanderer nach Irland vor ihrer Einreise ein Arbeitsplatzangebot haben und die gesellschaftliche Integration weitgehend parallel zur beruflichen Integration erfolgt.

Griechenland hat im Rahmen seiner nationalen Zuwanderungspolitik unlängst einen integrierten Aktionsplan (2003-2006) zur gesellschaftlichen Integration aller rechtmäßig in Griechenland lebenden Ausländer aufgelegt. Der Aktionsplan umfasst Maßnahmen in sechs Bereichen: Beratung, Arbeitsmarkt, Kultur, Bildung und Sprachunterricht, Gesundheitsversorgung und Zuweisung einer provisorischen Unterkunft. Im Rahmen seiner Arbeitsmarktinitiativen richtet Griechenland derzeit ein Verfahren zur Feststellung der beruflichen Qualifizierung von Ausländern ein und ergreift Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums.

Spanien hat ebenfalls einen nationalen Integrationsförderungsplan aufgelegt, das so genannte globale Zuwanderungsprogramm (2001-2004). Der Schwerpunkt dieses Programms liegt auf den Bereichen, durch die sich die Integration verbessern lässt: Gewährleistung, dass Ausländer ihre Rechte (ärztliche Versorgung, Zugang zum Schulsystem, Familienzusammenführung, Religionsfreiheit) uneingeschränkt wahrnehmen können, Zugang zur Staatsbürgerschaft, Zugang zum Arbeitsmarkt, Zuweisung provisorischer Unterkunft, Verbesserung der nationalen Einrichtungen für Integrationsfragen (Schaffung von Verfahren für die Belebung des Dialogs zwischen Behörden auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene, NRO und Zivilgesellschaft) und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Zahlreiche Regionalverwaltungen führen zusätzlich zu den nationalen Maßnahmen Zuwanderungsprogramme durch, die auch Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern umfassen; alle großen spanischen Städte haben zudem eigene Integrationsprogramme.

In Portugal hat die unlängst eingesetzte Hohe Kommission für Zuwanderung und Ethnische Minderheiten, die auf nationaler Ebene für die Entwicklung von Integrationsmaßnahmen zuständig ist, zahlreiche Initiativen eingeleitet. So wurde unter anderem die Information von Neuzuwanderern verbessert. In Portugal sind es maßgeblich NRO, die Integrationsmaßnahmen anbieten, Integrationsprojekte durchführen, Sprachunterricht anbieten und Hilfe bei der Wohnungssuche leisten.

In Italien spielen – ebenso wie in Portugal – die Zivilgesellschaft und die große NRO-Gemeinde eine sehr wichtige Rolle bei der Durchführung der nationalen Integrationspolitik: Sie bieten die grundlegenden Sozialleistungen, einschließlich der Zuweisung von Wohnraum, an. Eine Reihe von Integrationsprojekten auf nationaler Ebene sowie auf Ebene der Provinzen und Gemeinden wurden mit finanzieller Unterstützung der Regierung eingeleitet.

Luxemburg verabschiedete 1993 ein Ausländerintegrationsgesetz, in dessen Rahmen koordinierte Programme zur Erleichterung der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Anpassung der Ausländer durchgeführt werden. Der Ausländeranteil ist in Luxemburg viel höher als in anderen EU-Ländern; hinzu kommt, dass in dem Land drei Amtssprachen gesprochen werden. Ein besonderer Schwerpunkt ist die Entwicklung eines auf den Grundsätzen gemeinsame Bildung, Dreisprachigkeit und Chancengleichheit beruhenden Programms zur Integration von Ausländerkindern (Ausländerkinder machen 38% der gesamten Schulbevölkerung aus).

### 2.1.3 *Verbindliche Bestimmungen*

Die nationalen Integrationsprogramme enthalten in der Regel verbindliche Bestimmungen. In Dänemark und Österreich müssen Zuwanderer eine so genannte Integrationsvereinbarung schließen und sich an die darin festgelegten Bedingungen halten (sofern der Zuwanderer mit Erfolg an dem nationalen Integrationskurs teilnimmt, kann er sich problemlos an die Vereinbarung halten). Die Nichterfüllung der Bedingungen der Integrationsvereinbarung wirkt sich negativ auf die Verlängerung seines Aufenthaltstitels aus. In Österreich müssen die Zuwanderer für die Kosten des Integrationsprogramms aufkommen; die Regierung zahlt bis zu 50% der Kosten zurück, wenn der Zuwanderer die Bestimmungen der Integrationsvereinbarung innerhalb von 18 Monaten erfüllt hat. In Deutschland müssen Zuwanderer nach dem vorgeschlagenen Zuwanderungsgesetzes einen (ihren finanziellen Möglichkeiten entsprechenden) Beitrag zur Finanzierung des Integrationsprogramms leisten. Die Nichtteilnahme an dem Programm kann sich negativ auf die Verlängerung ihres Aufenthaltstitels auswirken. In Deutschland und in den Niederlanden wird eine Bescheinigung über die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs ausgestellt; im Fall von Deutschland kann damit die Frist für eine Einbürgerung von acht auf sieben Jahre verkürzt werden. Bei Nichtteilnahme an den Integrationsprogrammen werden in der Regel in den Ländern, in denen die Zuwanderer während der Programmlaufzeit Anspruch auf Sozialleistungen haben, Sanktionen verhängt. Entweder werden die Leistungen gekürzt oder – im Falle der Zuwanderer, die ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten – wird ein Bußgeld verhängt<sup>96</sup>.

### 2.1.4 *Zuständigkeit für die Durchführung*

Während die Durchführung der Integrationsmaßnahmen in allen Mitgliedstaaten in die Zuständigkeit der lokalen oder regionalen Gebietskörperschaften fällt, gibt es große Unterschiede in Bezug auf die Zuständigkeit für die Finanzierung der Maßnahmen und Programme. Während in einigen Ländern die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften gemeinsam für die Finanzierung zuständig sind, liegt die Verantwortung in einigen Ländern, z.B. Spanien und die Niederlande, auch bei den großen Städten. In Deutschland legt der Bund die Leitlinien für den Inhalt der Integrationskurse fest, die sodann von öffentlichen und privaten Trägern durchgeführt werden. Das bundesweite Integrationsprogramm, in dessen Rahmen die anzubietenden Integrationsdienste festgelegt werden, ist in Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden sowie den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft zu entwickeln. In Dänemark und Finnland sind die kommunalen Gebietskörperschaften für das Integrationsprogrammangebot zuständig, sie können aber beschließen, andere öffentliche oder private Träger mit der Durchführung der Programme zu beauftragen.

---

<sup>96</sup> Diese Sanktion betrifft auch Einheimische und Zuwanderer in den Ländern, in denen Zuwanderer bei Nichtteilnahme an den Arbeitsmarktaktivitäten an die allgemein zugänglichen Dienste verwiesen werden.

### 2.1.5 Finanzierung der politischen Maßnahmen

Nicht alle Mitgliedstaaten haben genaue Zahlenangaben zu den jährlichen Aufwendungen für Integrationsmaßnahmen gemacht. Wie die Tabelle zeigt, stellen einige Länder hohe Beträge für die Integration von Ausländern bereit; da aber nicht angegeben wird, was genau unter den jeweiligen Betrag fällt und dieser je nach Zahl der Neuzuwanderer und Größe des Landes variiert, lassen sich die Zahlen nur schwer vergleichen. Es ist daher nicht möglich, allgemein gültige Aussagen zu machen

Mitgliedstaat	Jahr	Mittel
Österreich		N/a
Belgien		N/a
Dänemark	2002	Gesamtmittel für die Durchführung des nationalen Integrationsprogramms für Flüchtlinge und Zuwanderer:  493 Mio. EUR.
Finnland		N/a
Frankreich		N/a
Deutschland		Bundshaushalt für nationale Integrationskurse:  169 Mio. EUR  Weitere Finanzierung auf Länderebene
Griechenland	2003	Jahresbudget zur Finanzierung des neuen integrierten Aktionsplans:  65 Mio. EUR
Irland		N/a
Italien	2002	Fonds für die gesellschaftliche Integration (Projekte auf allen Ebenen):  42 Mio. EUR
Luxemburg		N/a
Niederlande	2002	Integrationsbudget für

		Neuzuwanderer: 165 Mio. EUR. Budget für bereits aufhältige Ausländer 100 Mio. EUR
Portugal		N/a
Spanien		N/a
Schweden	2002	Aufnahme von Flüchtlingen und Neuzuwanderern: 219 Mio. EUR.
Vereinigtes Königreich		N/a

## 2.2 Mittel- bis langfristige Regelungen zur Integration von Ausländern

Die Mitgliedstaaten, die diese Frage beantwortet haben, haben in der Regel auf die Beschreibung der Regelungen für Neuzuwanderer (s.o.) verwiesen, da Integrationsmaßnahmen in gleichem Maße oder teilweise auch diese Gruppe betreffen. Ausländer, die keine Neuzuwanderer mehr sind, haben in der Regel Zugang zu den allgemein verfügbaren Dienstleistungen und Einrichtungen, d.h. zu Beschäftigung und den sozialen Diensten. Deshalb sind auf diese Zielgruppe abgestellte Maßnahmen häufig projektorientiert und auf bestimmte Zielgruppen und Bedürfnisse zugeschnitten. Initiativen umfassen Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Sozial- und Gesundheitsfürsorge, Unterbringung und die Förderung ihrer Beteiligung am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. In den Niederlanden wurden eigens Programme eingerichtet, mit denen vermieden werden soll, dass ethnische Minderheiten zur sozial schwächsten Bevölkerungsgruppe werden. Schweden und Deutschland geben an, dass sie seit Mitte der 70er Jahre kostenlose Sprachkurse für alle Zuwanderer anbieten, die nicht über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen.

## 2.3 Berufliche Integration

Aus den Antworten auf die Frage bezüglich der Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Integration geht hervor, dass es aufgrund der sehr unterschiedlichen Immigrationsmuster und Arbeitsmarktbedürfnisse große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt. Während sich die Nachfrage in einigen Mitgliedstaaten auf hochqualifizierte Arbeitskräfte konzentriert, werden in anderen EU-Ländern ausschließlich gering qualifizierte Arbeitskräfte gesucht. Gleichzeitig sind zahlreiche Mitgliedstaaten mit einer relativ hohen Arbeitslosenquote bei Ausländern, insbesondere denen der 2. und 3. Generation, konfrontiert. Diese Unterschiede scheinen maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidung zu haben, welches Konzept zur Förderung der beruflichen Integration verfolgt werden soll.

### 2.3.1 *Geplante Maßnahmen*

Ausnahmslos alle Mitgliedstaaten fördern die berufliche Integration arbeitsloser Ausländer: Dies erfolgt entweder mit Hilfe allgemeiner Maßnahmen, individueller Integrationsprogramme oder durch Arbeitsplatzbeschaffungspläne. In Deutschland werden so genannte Eingliederungspfade entwickelt, um die Jugendarbeitslosigkeit, insbesondere bei Ausländern, anzugehen. In Spanien werden Programme aufgelegt, bei denen die Nutzung der Beschäftigungsmöglichkeiten, die insbesondere für Ausländer geeignet sind, und die landesweite Mobilisierung zur Annahme von unbesetzten Arbeitsplätzen im Mittelpunkt stehen.

Die Niederlande haben entsprechend der europäischen Beschäftigungsstrategie nationale Integrationsziele festgelegt. Mit Hilfe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen soll der zwischen der Arbeitslosenquote bei ethnischen Minderheiten und Personen holländischer Herkunft bestehende Unterschied halbiert werden; das entspricht einem Abbau der Arbeitslosigkeit bei ethnischen Minderheiten um 10%. Auch Finnland hat Ziele zur Bekämpfung der Diskriminierung und zur Förderung sozialer Rechte festgelegt, um die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Finanzierung der beruflichen Ausbildung von Ausländern zu gewährleisten.

Einige Mitgliedstaaten, namentlich Österreich und Italien, haben Quotensysteme für die Arbeitsmigration eingeführt; das Vereinigte Königreich beabsichtigt, neue Systeme zur Förderung von Leiharbeitnehmern am unteren Ende der gering Qualifizierten des Arbeitsmarktes einzuführen, da in einigen Bereichen ein Bedarf an Arbeitsmigration spürbar geworden ist. Österreich hat Systeme mit Jahresquoten, um sowohl hochqualifizierte Arbeitskräfte als auch Saisonarbeiter in den Arbeitsmarkt zu bringen. In Italien müssen Arbeitgeber, die Ausländer im Rahmen des Quotensystems beschäftigen, diesen nicht nur einen Arbeitsplatz sondern auch Unterkunft und Reisekosten garantieren.

### 2.3.2 *Beteiligung der Sozialpartner*

In einigen Mitgliedstaaten wirken die Sozialpartner auf nationaler und kommunaler Ebene an der Entwicklung und Durchführung von Integrationsmaßnahmen mit. In Spanien beispielsweise sind die Sozialpartner an der Schätzung des Arbeitskräftemangels im Land beteiligt. In Finnland wirken Arbeitsmarktorganisationen auf nationaler Ebene an der Integration von Ausländern mit, und zwar hauptsächlich in Form von Beratungseinrichtungen, in denen sie vertreten sind. In Dänemark haben die Regierung und die Sozialpartner eine Vereinbarung über Maßnahmen zur beruflichen Integration geschlossen, worin die konzertierte Verantwortung für die Integrationsproblematik zum Ausdruck kommt. Nach dieser Vereinbarung kann auf lokaler Ebene über Ausnahmeregelungen zu Tarifvereinbarungen entschieden werden, sofern diese der Förderung der beruflichen Integration von Ausländern dienen.

### 2.3.3 *Koordinierung mit anderen Behörden*

In der Regel sind kommunale und regionale Gebietskörperschaften für die Durchführung der Integrationsmaßnahmen für Ausländer zuständig. In zahlreichen Mitgliedstaaten erfolgen die Konzeption allgemeiner Leitlinien und die

Koordinierung der Maßnahmen, häufig unter Beteiligung der Sozialpartner, auf nationaler Ebene.

## **2.4 Partizipation der Ausländer**

Ausländer haben in der Regel freien Zugang zum gesellschaftlichen und kulturellen Leben, einschließlich Bildungsangeboten, und sie können sich in Parteien, Vereinigungen, Gesellschaften und Organisationen politisch engagieren. Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten gewähren Drittstaatsangehörigen die Ausübung politischer Rechte in der einen oder anderen Form. Nach einer bestimmten Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts (zwischen 6 Monaten und 5 Jahren) können Ausländer das aktive oder passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene ausüben.

### *2.4.1 Beratende Einrichtungen*

Einige Länder haben eine lang gewachsene Tradition der Einbindung von Ausländern und ihrer Organisationen in den Beschlussfassungsprozess; alle Mitgliedstaaten haben so genannte Ausländerbeiräte eingerichtet, die allerdings keine direkte Beschlussfassungskompetenz haben. Die Beratungseinrichtungen unterscheiden sich von ihrer Struktur und ihren Aufgaben her beträchtlich.

In Portugal wurde ein Beratender Rat für Ausländerfragen eingerichtet, der die Beteiligung von Ausländer vertretenden Vereinigungen, der Sozialpartner und sozialen Solidaritätseinrichtungen an der Festlegung politischer Maßnahmen zur gesellschaftlichen Integration und zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung gewährleisten soll.

In Luxemburg berät der Nationale Rat für Ausländer die Regierung bei allen einschlägigen politischen Vorschlägen. Darüber hinaus kann der Rat der Regierung Vorschläge vorlegen, die auf die Verbesserung der Situation der in Luxemburg ansässigen Ausländer zielen. Der Rat setzt sich zur Hälfte aus Ausländern zusammen, die von ihren Vereinigungen gewählt wurden. Für Kommunen mit einem Ausländeranteil von mehr als 20 % an der Wohnbevölkerung ist die Einrichtung eines lokalen Ausländerbeirats obligatorisch.

In Dänemark wird ein ähnliches Prinzip angewandt: Gemeinden müssen einen Integrationsrat einrichten, wenn dies von mehr als 50 Personen beantragt wird. Der Integrationsrat kann beratende Stellungnahmen zu den allgemeinen Integrationsmaßnahmen der Gemeinde abgeben. Die Mitglieder der lokalen Integrationsräte wählen einen nationalen Rat für Ethnische Minderheiten, der die für Integration zuständigen Minister berät.

In Finnland wurde ein Beratender Ausschuss für ethnische Beziehungen eingerichtet, dessen Aufgabe es ist, integrationsbezogene Angelegenheiten zu überwachen und Sachverständigen-Stellungnahmen abzugeben. In dem Ausschuss sind Ausländer, Finnlands traditionelle ethnische Minderheiten, verschiedene Ministerien, die Sozialpartner und NRO vertreten.

In Griechenland gibt es kein beratendes Gremium in diesem Sinne, wohl aber das unlängst eingerichtete Institut für Zuwanderungspolitik, zu dessen Aufgaben neben

der Erstellung von Informationen und Forschungsarbeiten auch die Überwachung relevanter Projekte und Tätigkeiten gehört.

In Italien gibt es verschiedene beratende Gremien. In der Nationalen Organisation für die Koordinierung der Integrationspolitik für Zuwanderer, die in Sachen Integrationsmaßnahmen berät, sitzen neben Vertretern der Kommunen, Ausländer und die Sozialpartner. Auf lokaler Ebene vertritt ein von der Ausländergemeinde gewählter Berater ihre Interessen in Bezug auf lokale Initiativen.

#### *2.4.2 Grad der Einbindung*

In nahezu allen Mitgliedstaaten sind Ausländer in den Ausländerbeiräten vertreten. In Spanien setzen sich die Mitglieder der beratenden Gremien zu einem Drittel oder einem Viertel aus Ausländern zusammen. In Dänemark haben zur Zeit alle Mitglieder, die in den Rat für Ethnische Minderheiten gewählt wurden, einen ethnischen Minderheiten-Background.

### **2.5 Antidiskriminierung und Gleichstellung**

Alle Mitgliedstaaten stellen derzeit ihre gesetzlichen Antidiskriminierungsregelungen auf den Prüfstand oder verabschieden neue Rechtsvorschriften, um die Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (2000/43), die bis Ende 2003 in nationales Recht umgesetzt sein muss, durchzuführen.

Nahezu alle Mitgliedstaaten scheinen Sensibilisierungskampagnen und Sonderprogramme zur Integrationsförderung und Rassismusbekämpfung durchzuführen. Einige Länder haben im Zuge der Vorbereitung der Weltkonferenz gegen Rassismus, die 2001 in Durban, Südafrika, stattfand, gezielte Initiativen eingeleitet. In den Niederlanden wurde eine nationale Plattform eingerichtet, die Denkanstöße für einen Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus geben soll; in Finnland wurde 2001 ein Nationaler Aktionsplan zur Rassismusbekämpfung verabschiedet; in Irland wurde ebenfalls ein Aktionsplan auf den Weg gebracht. Mehrere Länder haben 2001 Antidiskriminierungskampagnen durchgeführt, und einige Länder (z.B. Schweden und Deutschland) haben Mittel für Kampagnen zur Rassismusbekämpfung und zur Förderung der Gleichstellung, insbesondere für Kinder und Jugendliche, bereitgestellt.

In mehreren Mitgliedstaaten gibt es besondere Gremien zur Überwachung oder Beratung in Gleichstellungs- oder Diskriminierungsangelegenheiten: In Irland beispielsweise stellt die Behörde für Gleichstellungsfragen Informationen bereit und berät jede Person, die sich als Opfer von Diskriminierungen sieht.

### **2.6 Erfolgreiche Integration**

#### *2.6.1 Offizielle Definition*

In jedem Mitgliedstaat wird das Konzept der Integration anders definiert. Bis zu einem gewissen Grad sind sich die Mitgliedstaaten darin einig, dass Integration verschiedene Komponenten umfassen und ein zweiseitiger Prozess sein muss, an dem sowohl die Ausländer als auch ihre Wohnsitzgemeinde beteiligt sind. In den Ländern,

in denen es gesonderte Integrationsgesetze gibt, wird Integration möglicherweise im Rahmen dieses Gesetzes definiert, doch auch in diesen Fällen wird Integration als Prozess mit bestimmten Kernelementen verstanden.

Die in den Antworten der Mitgliedstaaten genannten Elemente lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Achtung der grundlegenden Werte in einer demokratischen Gesellschaft
- Recht auf Beibehaltung seiner oder ihrer kulturellen Identität
- Rechte und Pflichten, die mit denen der EU-Bürger vergleichbar sind
- aktive gleichberechtigte Teilnahme an allen Lebensbereichen (wirtschaftlich, gesellschaftlich, kulturell, politisch).

### 2.6.2 *Integrationsfördernde Faktoren*

In den meisten Ländern gibt es weder Instrumente zur Messung der Integration noch Normen für die erfolgreiche Integration. Den Antworten der Mitgliedstaaten nach zu urteilen, erfolgt die Integration schrittweise und individuell unterschiedlich.

Während die Niederlande von einer erfolgreichen Integration sprechen, wenn der Ausländer seinen Lebensunterhalt selbst bestreiten kann, ist die Integration für das Vereinigte Königreich und Österreich mit der Einbürgerung gelungen.

### 2.6.3 *Integrationshemmende Faktoren*

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten betont, dass unzureichende Sprachkenntnisse die Integration in hohem Maße erschweren können. Neben mangelnder Bildung oder Qualifizierung werden Schwierigkeiten bei der Bewertung und Anerkennung ausländischer Qualifizierungen und Befähigungsnachweise als Hemmnis genannt. Nach Auffassung einiger Länder wirkt sich auch die Arbeitslosigkeit eines Ausländers integrationshemmend aus. Implizit bedeutet das, dass ein Arbeitsplatz ein Schlüssel für die Integration von Ausländern in die Gesellschaft ist. Die Niederlande räumen ein, dass die Kinder ethnischer Minderheiten durch schlechte Sprachkenntnisse ins Hintertreffen geraten können. Finnland gibt an, dass die Einstellung der Bevölkerung maßgeblich entscheidend dafür ist, ob die Ausländer sich als Mitglieder der finnischen Gesellschaft willkommen fühlen, und dass Rassismus und Diskriminierung im Zusammenhang mit Integration eine wichtige Rolle spielen. Österreich antwortet auf diese Frage, dass auch die religiöse Einstellung, insbesondere bei Frauen, sich hemmend auf die Integration auswirken kann.

## 2.7 **Überwachung der Integrationsmodelle**

### 2.7.1 *Überwachungsgremien*

Da nahezu alle Mitgliedstaaten der Überwachung eine wichtige Rolle beimessen, wurden besondere Überwachungsprogramme aufgelegt. Alle Mitgliedstaaten überwachen den Integrationsprozess in der einen oder anderen Weise; zahlreiche Länder geben Jahresberichte heraus, die in den Parlamenten ihrer Länder erörtert werden. In den Ländern, in denen es nationale Rechtsvorschriften für

Integrationsprogramme gibt, werden auch die bei der Durchführung erzielten Fortschritte oder die Überarbeitung der Rechtsvorschriften im Parlament erörtert.

In den Niederlanden gibt ein Integrationsmonitor (Fakten und Zahlen) einen Überblick über die Situation der ethnischen Minderheiten auf drei Ebenen: soziostrukturell, soziokulturell und politisch-institutionell. In Dänemark wurde ein Think-Tank mit der Entwicklung von Integrationsrichtwerten beauftragt. Italien gibt einen Jahresbericht über die integrationsspezifische Situation von Ausländern heraus, der dem Parlament vorgelegt wird. In Finnland werden einmal jährlich die Daten zu Beschäftigung, Lebensbedingungen und Bildung von Ausländern, zur Situation von Ausländerkindern, Jugendlichen und Frauen sowie zu den angebotenen Sozialleistungen geprüft. In Deutschland sieht das vorgeschlagene Zuwanderungsgesetz die Einrichtung einer neuen Behörde vor, welche die Aufnahme- und Integrationskapazitäten Deutschlands feststellen und die aktuellen Trends bei den Migrationsbewegungen untersuchen wird.

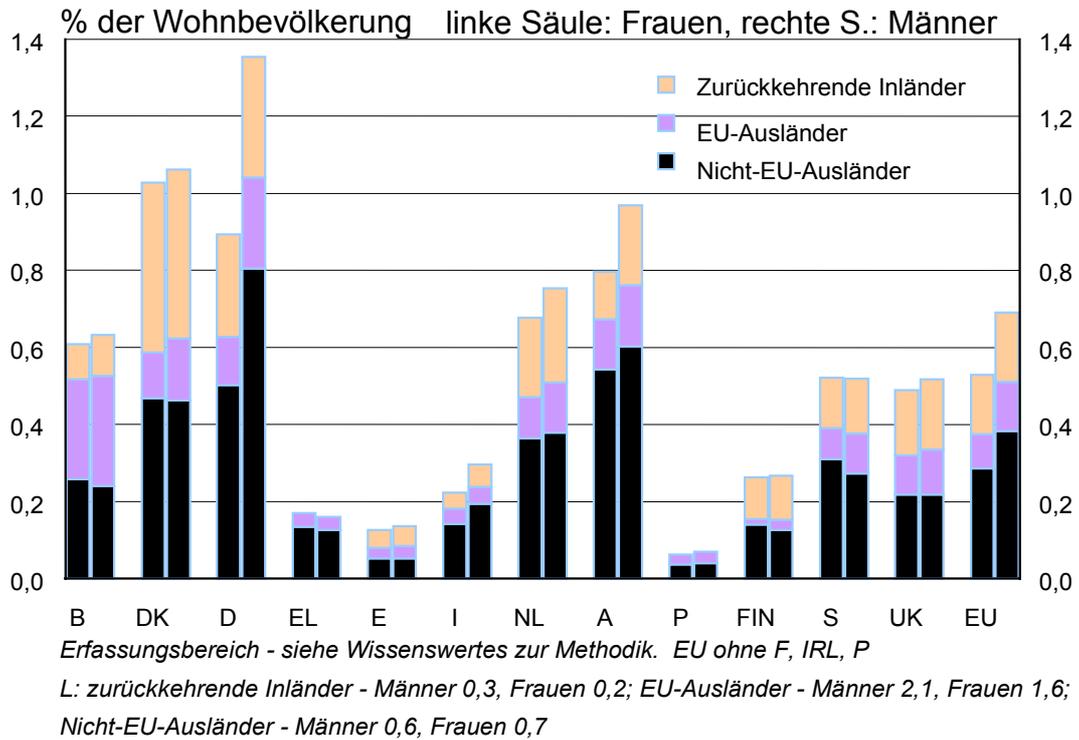
### *2.7.2 Zuständigkeit für den Überwachungsprozess*

In allen Mitgliedstaaten sind die Behörden auf Ebene der Länder, Regionen, Gemeinden oder Städte für die Durchführung der Integrationsmaßnahmen und die Überwachung des Integrationsprozesses zuständig. In einigen Ländern werden die bei der Integration erzielten Fortschritte zudem, wie bereits erwähnt, im nationalen Parlament erörtert. Häufig haben nationale Minister die übergeordnete Verantwortung für Integrationsmaßnahmen und damit auch für den Überwachungsprozess und die Bewertung der Maßnahmen, mit denen die angestrebten Ergebnisse erreicht werden sollen.

## ANHANG 2

### Statistische Anhänge

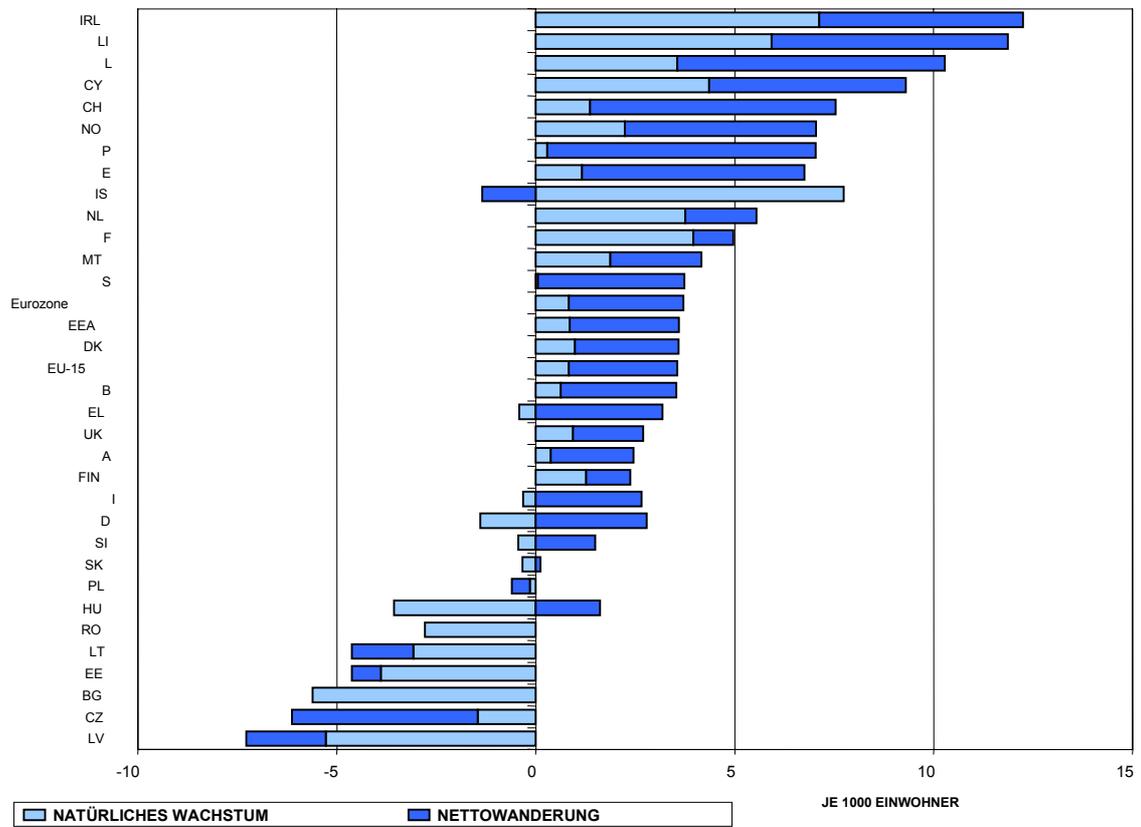
**Abb. 1: Einwanderer nach Staatsangehörigkeit im Verhältnis zur Wohnbevölkerung, Durchschnitt 1995-1999**



Quelle Eurostat: Diese Graphik stammt aus Statistik kurz gefasst – Zu- und Abwanderung von Frauen und Männern aus und nach der Europäischen Union – Thema 3 – 2/2003.

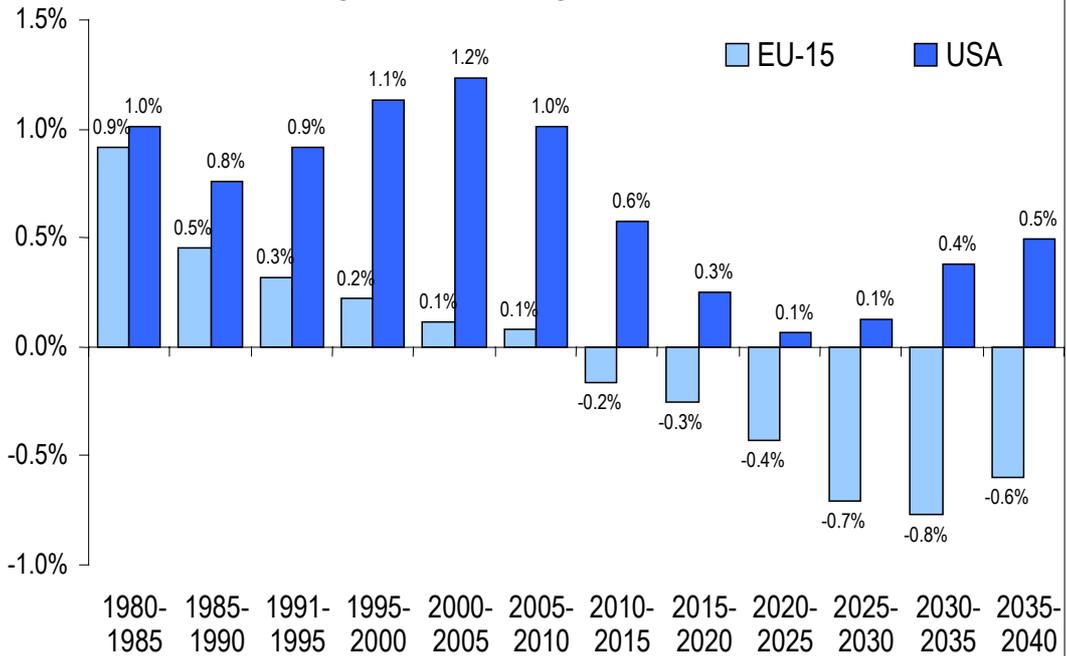
**Abb 2: Gesamtwachstumsrate der Bevölkerung 2002**

**Relativer Anteil des natürlichen Wachstums und der Nettowanderung**

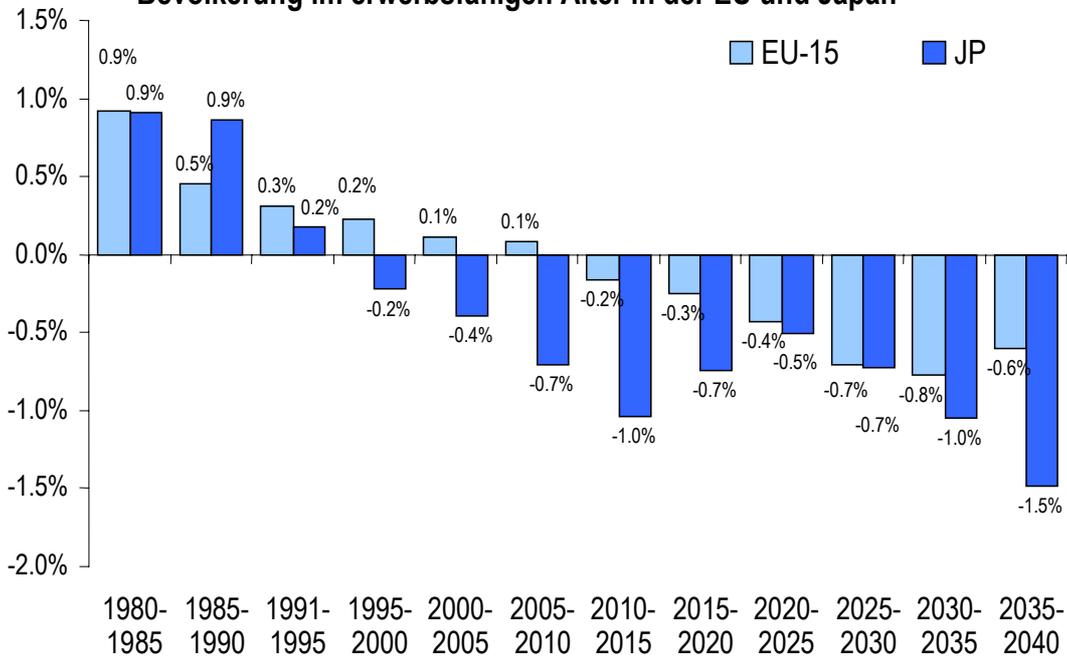


Diese Graphik stammt aus Statistik kurz gefasst – Erste Bevölkerungsschätzungen für 2002 – Thema 3 – 25/2002.

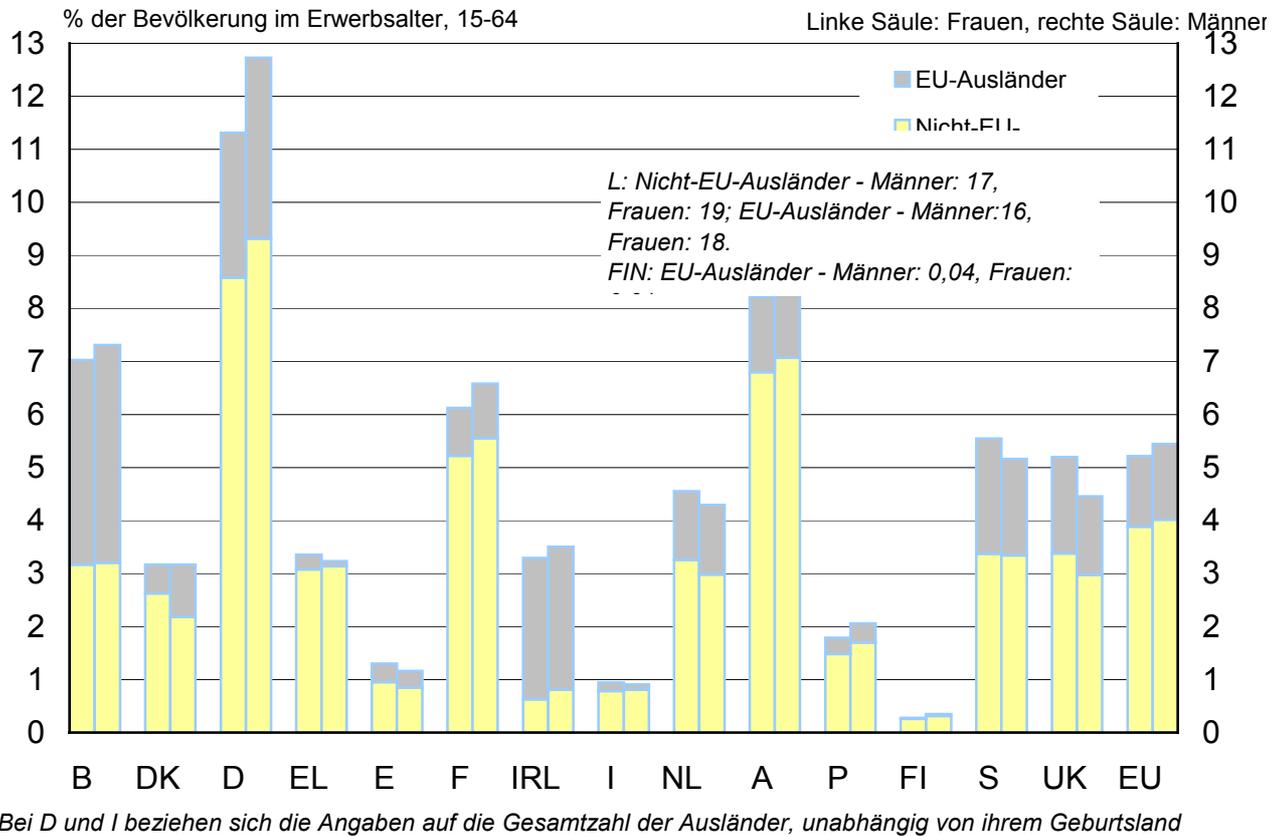
**Abb. 3: Bisherige und prognostizierte jährliche Veränderung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der EU und den USA**



**Abb 4: Bisherige und prognostizierte jährliche Veränderung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der EU und Japan**



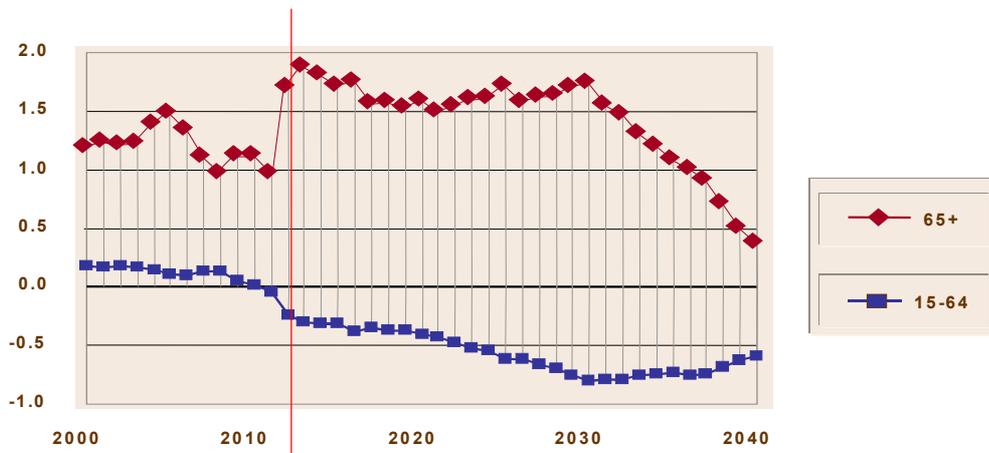
**Abb. 5: Anteil der Ausländer in der Bevölkerung im Erwerbsalter, 2000**



Quelle Eurostat: Diese Graphik stammt aus Statistik kurz gefasst – Zu- und Abwanderung von Frauen und Männern aus und nach der Europäischen Union – Thema 3 – 2/2003.

Abb. 6

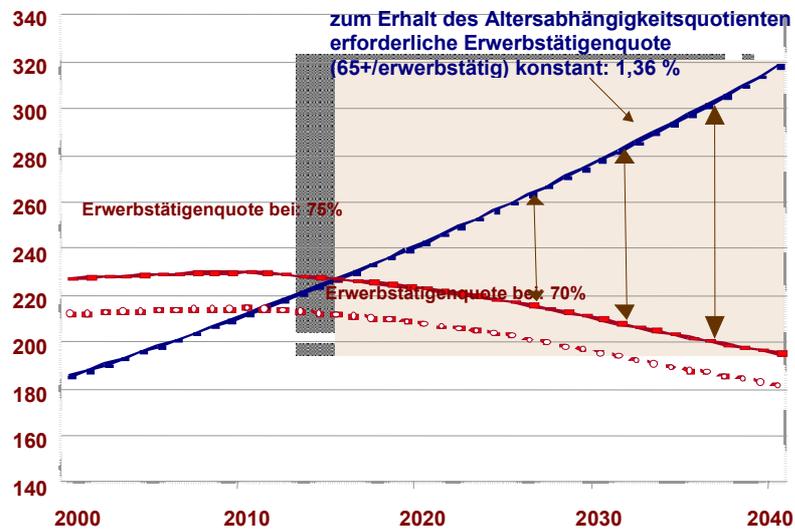
Jährliche Wachstumsrate der Bevölkerung  
von 65+ und 15-64,  
EU-25, Zeitraum 2000-2040



Quelle: Eurostat

Abb. 7

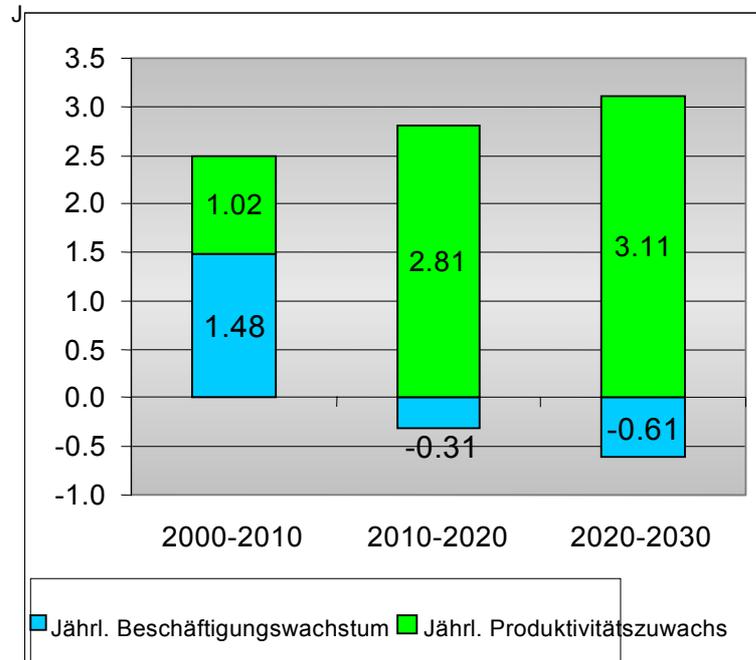
Bevölkerungsrückgang und potenzielles Beschäftigungswachstum für EU-25 im Zeitraum 2000-2040



Quelle: Eurostat

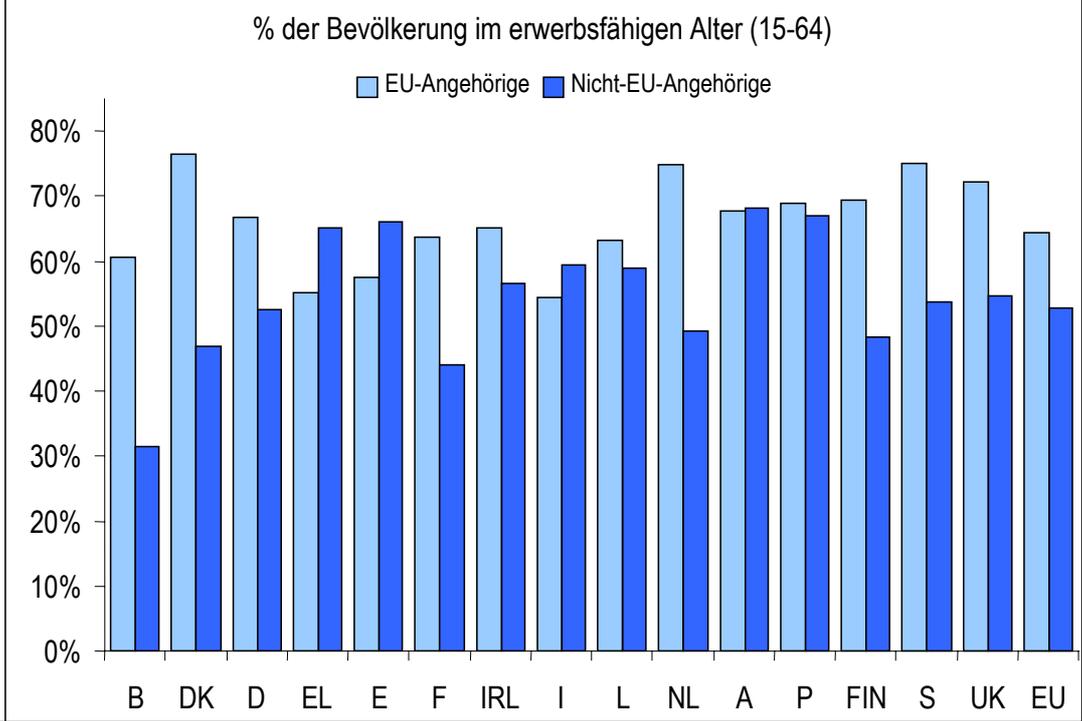
**Abb. 8: Relativer Anteil von Beschäftigung und Produktivität am Wachstum**  
 Beschäftigungswachstum und Produktivitätszuwachs bei angenommener  
 Erwerbstätigenquote von 70 % für 2010 bis 2030,  
 vorausgesetzt, das jährliche Wirtschaftswachstum  
 bleibt bei durchschnittlich 2,5%

**EU-25**



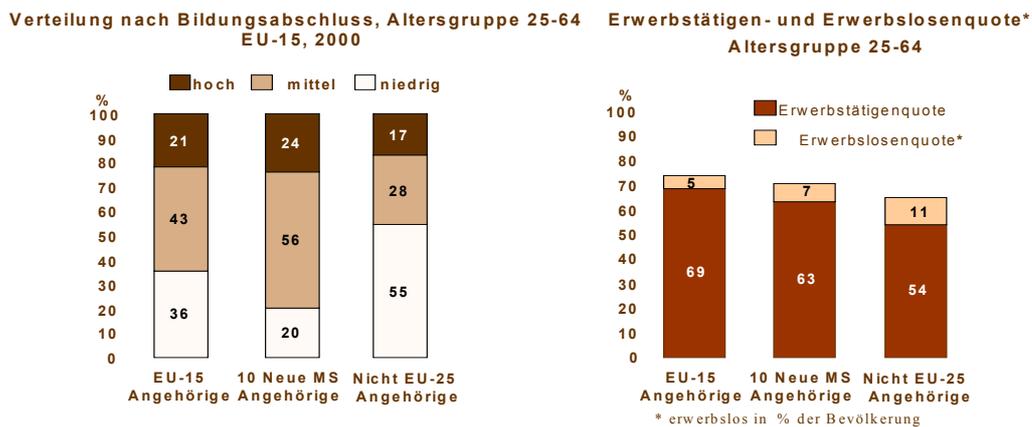
Quelle: Eurostat. Simulationen anhand der Eurostat-Basisvariante des demografischen Szenarios

**Abb 9: Erwerbstätigenquote von EU- und Nicht-EU Angehörigen 2001**

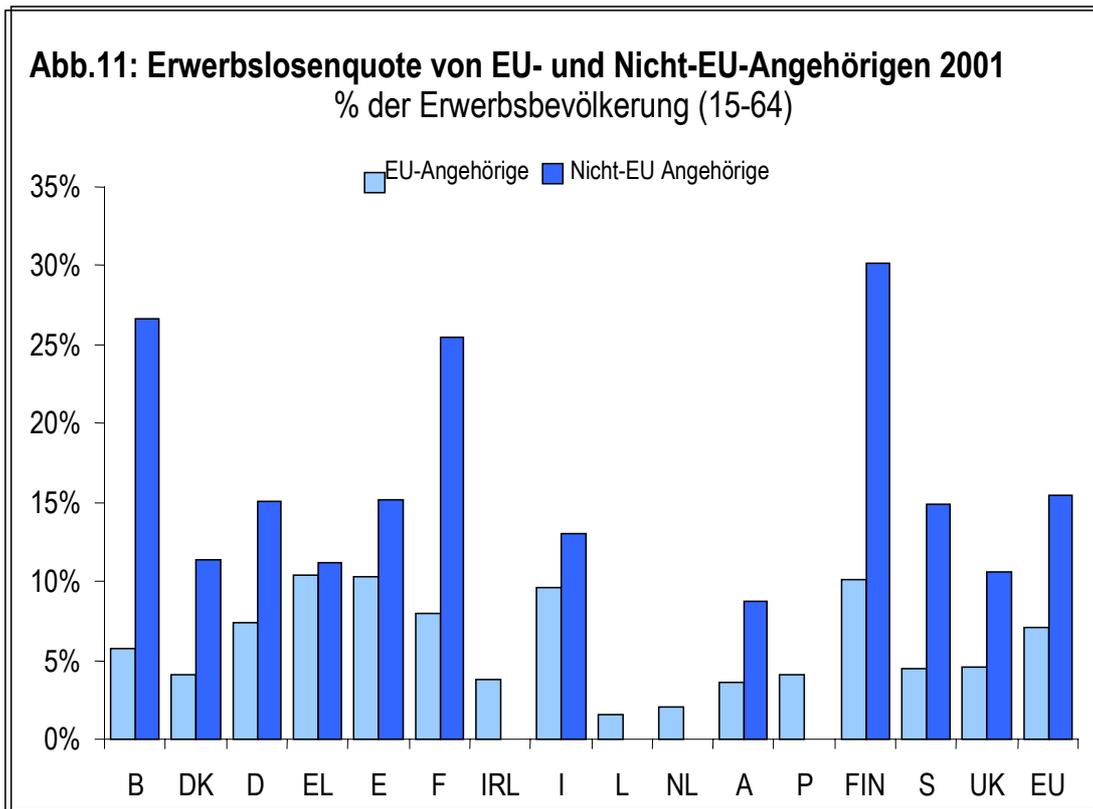


Quelle: AKE, Eurostat

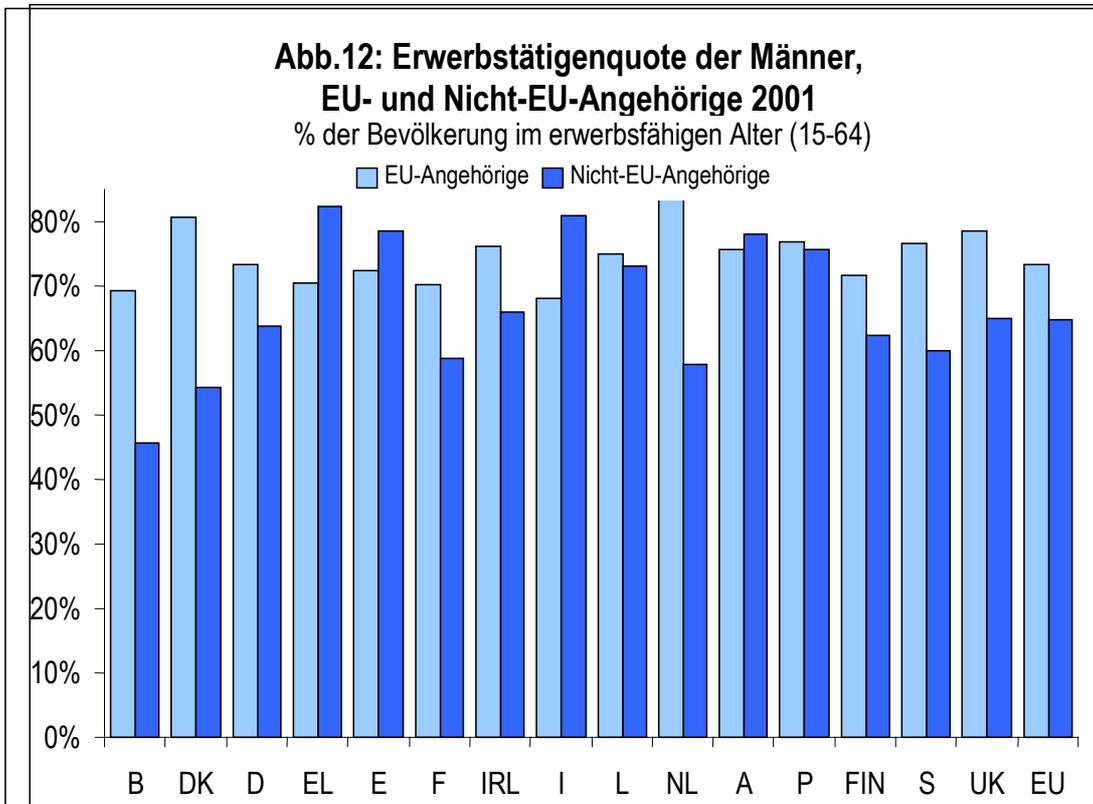
**Abb. 10 Bildungsabschluss und Erwerbstätigen-/Erwerbslosenquote der Einwanderer in EU-15 im Jahr 2000**



Quelle: Eurostat (Arbeitskräfteerhebung 2000)



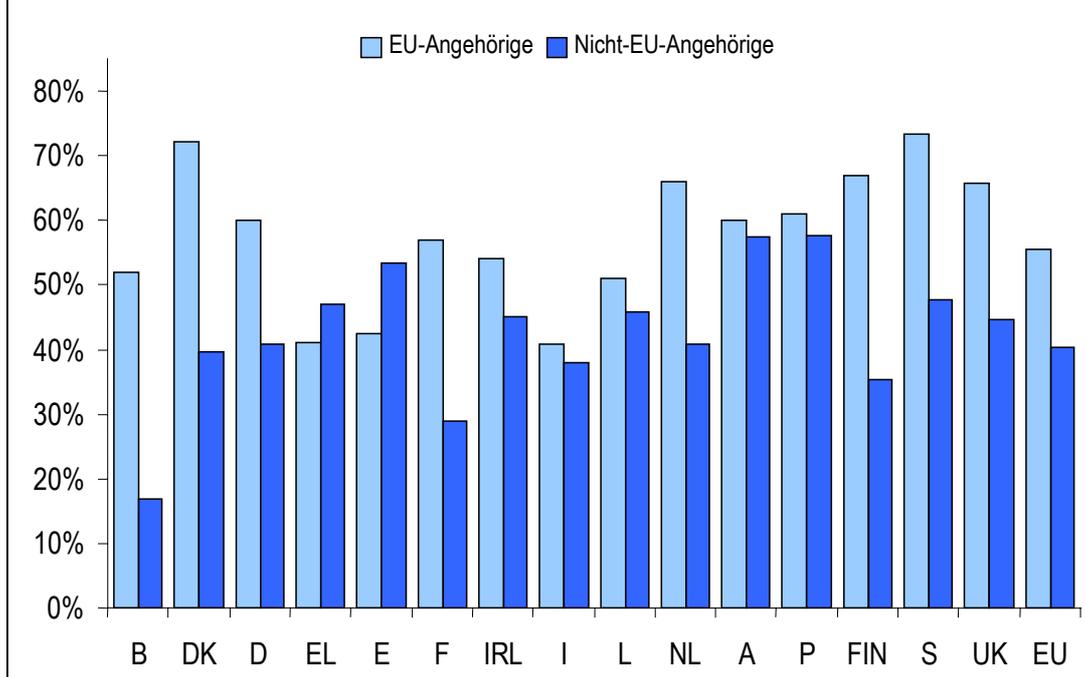
Quelle: AKE, Eurostat.



Quelle: AKE, Eurostat.

**Abb.13: Erwerbstätigenquote der Frauen, EU- und Nicht-EU-Angehörige 2001**

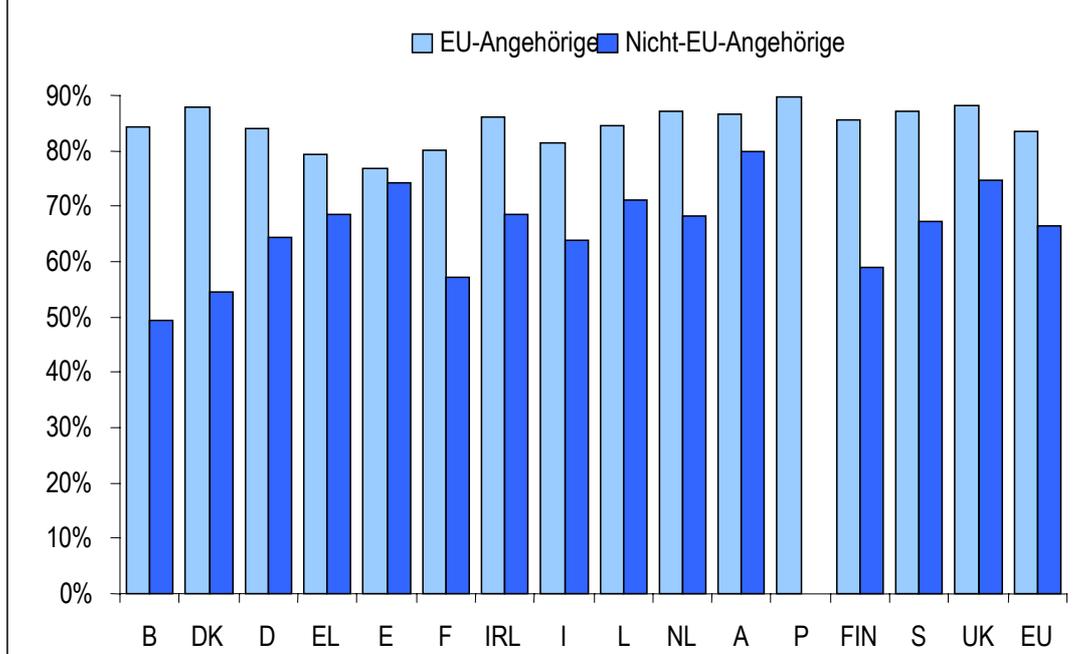
% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64)



Quelle: AKE, Eurostat.

**Abb.14: Erwerbstätigenquote hoch qualifizierter EU- und Nicht-EU-Angehöriger**

% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64)

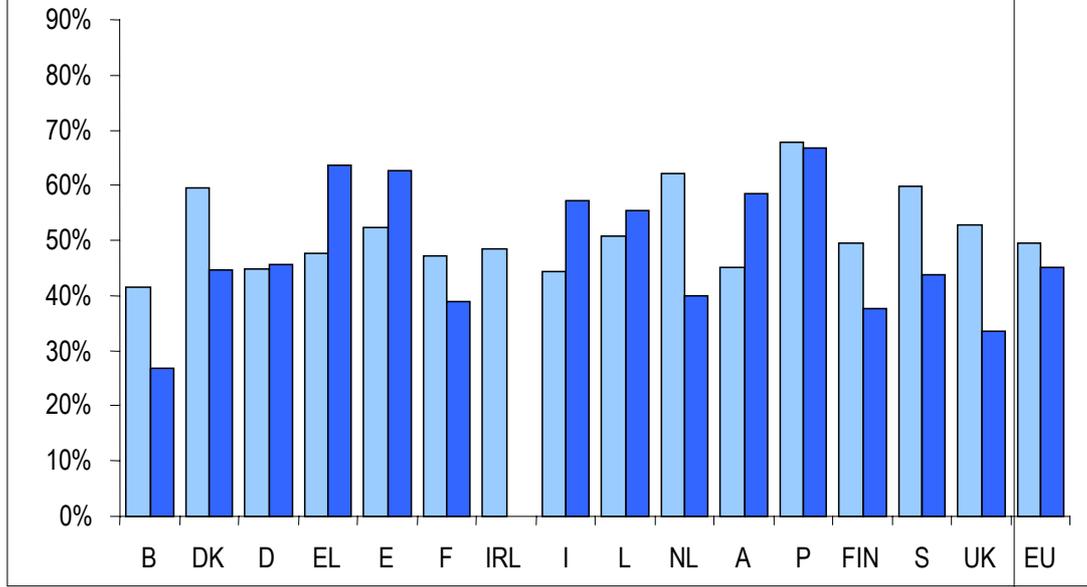


Quelle: AKE, Eurostat.

**Abb.15: Erwerbstätigenquote gering qualifizierter EU- und Nicht-EU-Angehöriger 2001**

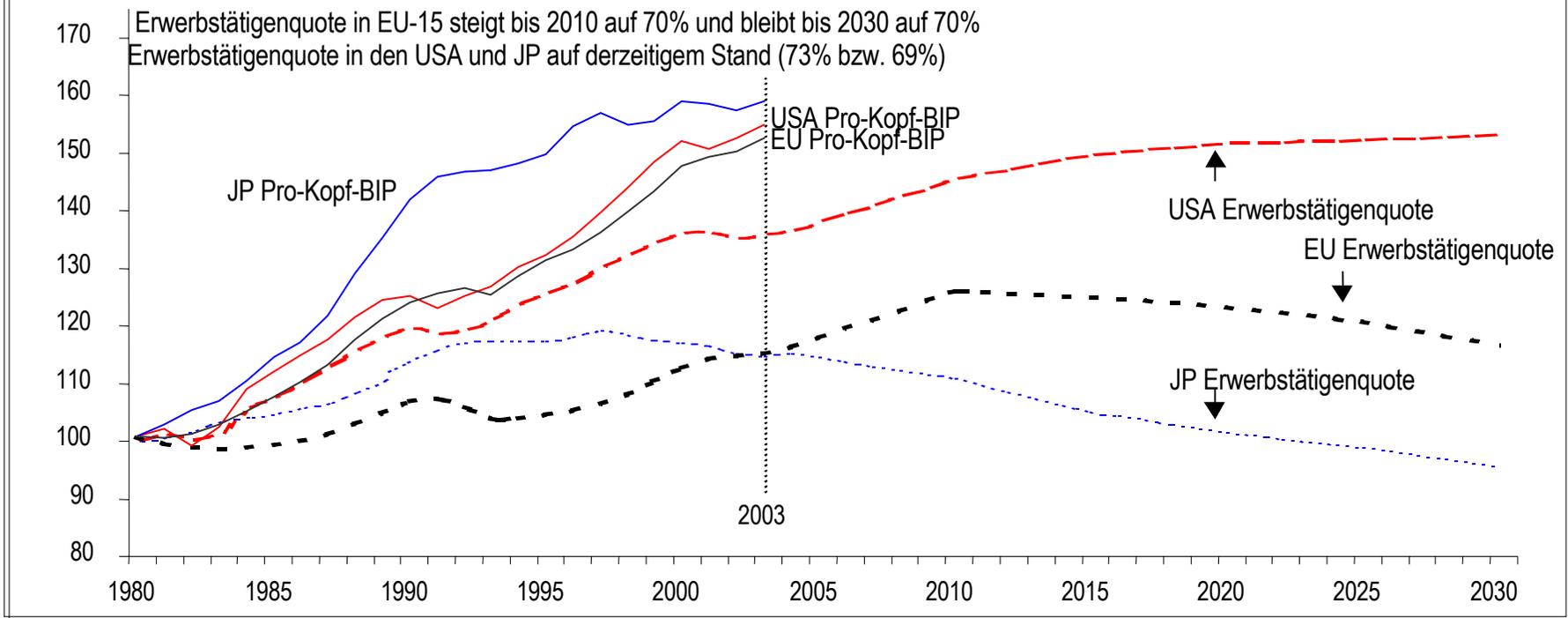
% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64)

■ EU-Angehörige ■ Nicht-EU-Angehörige



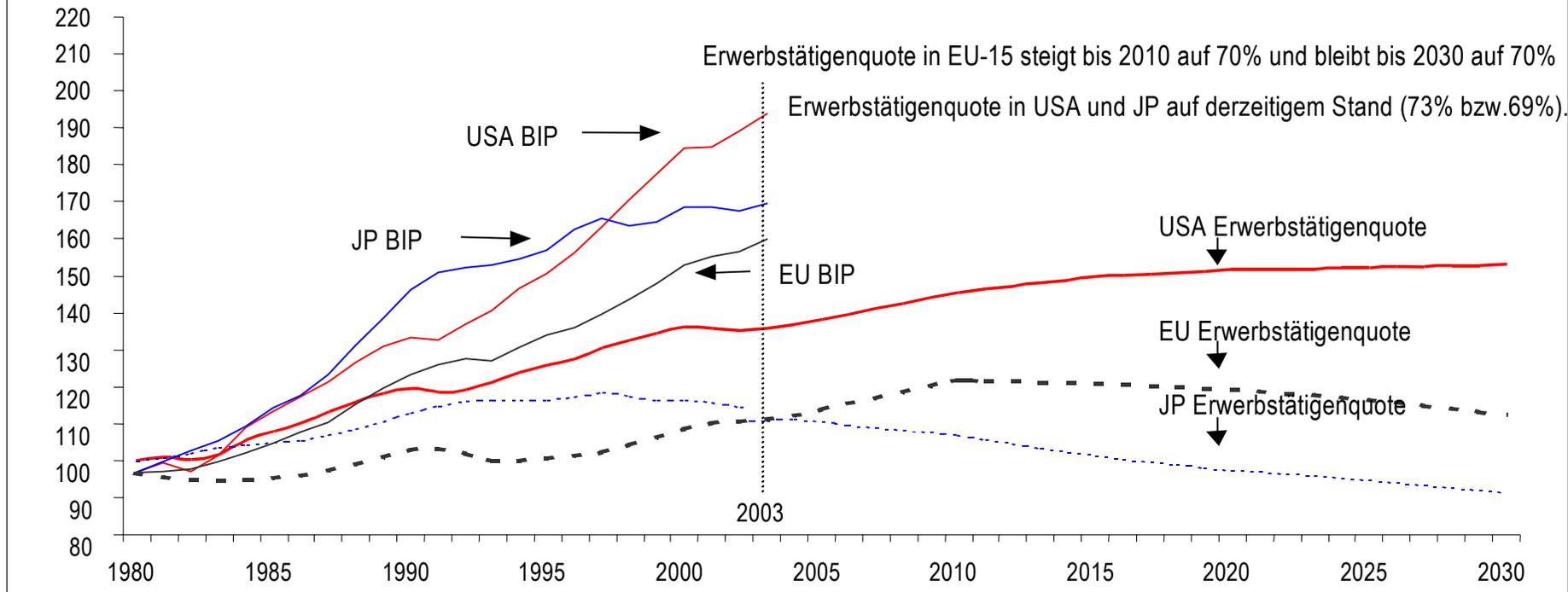
Quelle: AKE, Eurostat.

**Abb.16: Gesamtbeschäftigung und Entwicklung des Pro-Kopf-BIP in der EU, den USA und JP  
Auswirkungen der Veränderungen in der erwerbsfähigen Bevölkerung auf die Beschäftigung  
(1980=100)**



Anmerkung: Die Beschäftigungsquote für Japan und die USA wurde entsprechend den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf den für 2004 geschätzten Stand festgesetzt, Ameco Datenbank. Beachten Sie, dass sich die Beschäftigungsquote nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Japan (74%) von den Schätzungen der OECD (69%) unterscheidet (OECD Employment Outlook). Die OECD-Quote ist den EU- und US-Quoten wahrscheinlich zwar vergleichbar, doch müssen langfristige Trends anhand der VGR geschätzt werden. Dieser Unterschied ist hier allerdings wenig relevant. *Quellen:* Gesamtbeschäftigung der Zivilbevölkerung (Inlandskonzept), VGR, Ameco Datenbank, Dienststellen der Kommission. Bisherige Veränderungen in der Bevölkerung im Erwerbsalter, Ameco Datenbank. Prognostizierte Veränderungen in der Bevölkerung im Erwerbsalter für EU-15, Eurostat-Bevölkerungsvorausschätzung für EU-15 (Revision 1999). Prognostizierte Veränderungen in der Bevölkerung im Erwerbsalter für die USA und Japan, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects for the US and Japan. Entwicklung des realen Pro-Kopf-BIP 1980-2003, VGR, Ameco Datenbank, Dienststellen der Kommission

**Abb.17: Entwicklung von Beschäftigung und BIP in der EU, den USA und JP; Auswirkungen der Veränderungen in der Erwerbsbevölkerung auf die Beschäftigung (1980=100)**



Anmerkung: Die Beschäftigungsquote für Japan und die USA wurde entsprechend den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf den für 2004 geschätzten Stand festgesetzt, Ameco Datenbank. Beachten Sie, dass sich die Beschäftigungsquote nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Japan (74%) von den Schätzungen der OECD (69%) unterscheidet (OECD Employment Outlook). Die OECD-Quote ist den EU- und US-Quoten wahrscheinlich zwar vergleichbar, doch müssen langfristige Trends anhand der VGR geschätzt werden. Dieser Unterschied ist hier allerdings wenig relevant. *Quellen:* Gesamtbeschäftigung der Zivilbevölkerung (Inlandskonzept), VGR, Ameco Datenbank, Dienststellen der Kommission. Bisherige Veränderungen in der Bevölkerung im Erwerbsalter, Ameco Datenbank. Prognostizierte Veränderungen in der Bevölkerung im Erwerbsalter für EU-15, Eurostat-Bevölkerungsvorausschätzung für EU-15 (Revision 1999). Prognostizierte Veränderungen in der Bevölkerung im Erwerbsalter für die USA und Japan, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects for the US and Japan. Entwicklung des realen Pro-Kopf-BIP 1980-2003, VGR, Ameco Datenbank, Dienststellen der Kommission.